Handbuch

der

Politischen Oekonomie

in Verbindung mit

Ministerialrat A. Buchenberger in Karlsruhe, Geh.Rat Prof. Dr J. Conrad in Halle, Geh.Rat Dr F. H. Geffcken in München, Prof. Dr Freiherr Th. von der Goltz in Jena, Geh.Rat Prof. Dr J. von Helferich in München, Prof. Dr L. von Jolly in Tübingen, k. k. Reg.Rat Prof. Dr Fr. Kleinwächter in Czernowitz, Prof. Dr J. Kohler in Berlin, Prof. Dr J. Lehr in München, Prof. Dr W. Lexis in Göttingen, Prof. Dr E. Löning in Halle, Prof. Dr T. Lorey in Tübingen, Geh.Rat Prof. Dr A. Meitzen in Berlin, Geh. Hofrat Prof. Dr G. Meyer in Heidelberg, Staatsrat Prof. Dr Th. Mithoff in Göttingen, Geh.Rat Prof. Dr E. Nasse in Bonn, Prof. Dr Fr. J. Neumann in Tübingen, Präsident z. D. Dr Freiherr F. von Reitzenstein in Freiburg i. Br., Staatsrat Dr K. V. von Riecke, Ordentliches Mitglied des K. W. Geheimen Rats in Stuttgart, K. W. Geheimer Rat Dr G. von Rümelin, Kanzler der Universität in Tübingen, Prof. Dr E. Sax in Prag, Ministerialdirektor Dr K. F. von Schall in Stuttgart, Direktor des K. Statistischen Amts Geh.Rat Dr H. von Scheel in Berlin, Geh. Ob.Reg.Rat Dr K. Schenkel in Karlsruhe, Prof. Dr M. Seydel in München, Geh.Rat Prof. Dr Ad. Wagner in Berlin

herausgegeben

von

Dr Gustav Schönberg,

ord. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Tübingen.

Dritte Auflage.

Dritter Band.

Tübingen, 1891.

Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung.

Finanzwissenschaft

und

Verwaltungslehre

in Verbindung mit

F. Heinrich Geffcken, Joh. A. R. von Helferich, Ludwig von Jolly, Julius Lehr, Edgar Löning, Georg Meyer, Freiherr F. von Reitzenstein, Karl Viktor von Riecke, Gustav von Rümelin, Karl Friedrich von Schall, Hans von Scheel, Max Seydel, Adolph Wagner

herausgegeben

von

Gustav Schönberg.

Dritte Auflage.

Tübingen, 1891.
Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung.

Druck von H. Laupp jr. in Tübingen.

Inhalt des dritten Bandes.

Finanzwissenschaft.

I. Wesen, Aufgaben, Geschichte der Finanzwissenschaft. Von F. H. Geffcken.

II. Die Staatsausgaben. Von F. H. Geffcken.

III. Die Erwerbseinkünfte des Staats. Von H. von Scheel.

IV. Die Gebühren. Von K. Fr. Schall.

V. Allgemeine Steuerlehre. Von J. A. R. Helferich.

VI. Spezielle Steuerlehre. I. Teil. Die sogenannten direkten Steuern, insbesondere die Ertrags-, Personal-, Einkommen- und Vermögenssteuern. Von Ad. Wagner.

VII. Spezielle Steuerlehre. II. Teil. Die Aufwandsteuern (mit Ausschluß der Zuckersteuer und der Zölle. Von J. Lehr.

VIII. Spezielle Steuerlehre. III. Teil. Zölle und Rübenzuckersteuer. Von K. V. Riecke.

IX. Spezielle Steuerlehre. IV. Teil. Verkehrs- und Erbschaftssteuern. Von K. Fr. Schall.

X. Die Ordnung der Finanzwirtschaft und der öffentliche Kredit. Von Ad. Wagner.

XI. Das kommunale Finanzwesen. Von F. Frhr. von Reitzenstein.

Verwaltungslehre.

I. Grundbegriffe, Wesen und Aufgabe der Verwaltungslehre. Von G. Meyer.

II. Statistik. Von G. Rümelin.

III. Die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern. Von G. Meyer.

IV. Die Sicherheitspolizei. Von M. Seydel.

V. Gesundheitswesen. Von L. Jolly.

VI. Armenwesen. Von E. Löning.

VII. Sittlichkeitspolizei. Von E. Löning.

VIII. Unterrichtswesen. Von L. Jolly.

Verzeichnis der gebrauchten Abkürzungen.

Bluntschli. St.W. I (resp. II ꝛc.) =	J. C. Bluntschli und K. Brater, Deutsches Staatswörterbuch. 11 Bde. 1856—1870.
Hdb. Band I resp. II, Abh. I (resp. II ꝛc.) =	Handbuch der Politischen Oekonomie. Herausgeg. von Schönberg. 3. Aufl. Bd. I. resp. II. (Volkswirtschaftslehre).
„ Band III F.W. Abh. I (resp. II ꝛc.) =	Dass. Band III. (Finanzwissenschaft).
„ Band III V.L. Abh. I (resp. II ꝛc.) =	Dass. Band III. (Verwaltungslehre).
Hermann. S. =	v. Hermann, Staatswirtsch. Untersuchungen. 2. Aufl. 1870.
Hildebrand. N.O. =	B. Hildebrand, die Nationalökonomie der Gegenwart und der Zukunft. Bd. I. 1848.
Knies. P.O. =	K. Knies, die politische Oekonomie. Neue Aufl. 1883.
Mangoldt. V. =	H. v. Mangoldt, Volkswirtschaftslehre. 1868.
J. St. Mill. P.O. =	J. St. Mill, Grundsätze der Politischen Oekonomie. 3. deutsche Ausg. v. A. Soetbeer. 1869—70. 4. Ausg. 1881 u. 1885
Mohl. P.W. I (resp. II. III) =	R. v. Mohl, die Polizei Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats. 3 Bde. 3. A. 1866.
Rau. I. (resp. II. III.) =	K. H. Rau, Lehrb. d. polit. Oekonomie. I. Grunds. d. Volksw.-lehre. 8. Aufl. 1868. II. Grunds. d. Volksw.politik. 5. Aufl. 1862. III. Grunds. d. Finanzwissenschaft. 5. Aufl. 1864.
Roscher. S. I. (resp. II ꝛc.) =	W. Roscher, System der Volkswirtschaft. I. Grundlagen der Nationalökonomie. 18. Aufl. 1887. II. Nationalökonomik des Ackerbaues und der verwandten Urproductionen. 10. Aufl. 1882. III. Nationalökonomik des Handels- und Gewerbfleißes. 5. Aufl. 1887. IV. 1. Abth. System der Finanzwissenschaft. 1. u. 2. Aufl. 1886.
Roscher. Gesch. =	W. Roscher, Gesch. d. Nationalökonomik in Deutschland 1874.
Schäffle. L. 2. A. (resp. 3. A.) =	A. E. F. Schäffle, das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft. 2. Aufl. 1867. 3. Aufl. 1873.
Schäffle. S. K. I (resp. II. ꝛc.) =	A. E. F. Schäffle, Bau und Leben des socialen Körpers. 4 Bde. 1875—1878.
Stein. F.W. I. (resp. II. ꝛc.) =	L. v. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 5. Aufl. 2 Bde.
Stein. V.L. I. (resp. II. ꝛc.) =	L. v. Stein, die Verwaltungslehre. 8 Thle. 1868—1884.
Stein. H. V.L. I (resp. II ꝛc.) =	L. v. Stein, Handbuch d. Verwaltungslehre. 3 Aufl. 3 Bde 1888.
Wagner. G. =	Adolph Wagner, Allgemeine oder Theoretische Volkswirtschaftslehre. Thl. I. Grundlegung. 2. Aufl. 1879.
Wagner. F.W. I. (resp. II. ꝛc.) =	Adolph Wagner, Finanzwissenschaft. Bd. I—III. 1883—1889
Hildebrand. J. 1. (resp. 2. ꝛc.) =	B. Hildebrand, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik I—XXXIV. 1863—1879.
Hildebrand-Conrad. J. 1. (resp. 2)	— Jahrbücher für Nat.ökon. u. Statistik. Gegr. v. B. Hildebrand, herg. v. J. Conrad. N. F. Seit 1880.
Hirth. A. 1868 (resp. 1869 ff.) =	G. Hirth, Annalen des Nordd. B. und des deutsch. Zollvereins seit 1868, seit 1870: Annalen des deutschen Reichs.
J. f. G. V. 1. (resp. 2. ꝛc.) =	Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung u. Volkswirtschaft im deutschen Reich. Jahrg. 1—4 herausgeg. v. J. v. Holtzendorff u. L. Brentano. Jahrg. 5 (1881) ff. herausg. v. G. Schmoller.
Schmoller. F. =	G. Schmoller, Staats- u. socialwissenschaftliche Forschungen.
S. V. f. S. 1. (resp. 2. ꝛc.) =	Schriften des Vereins für Socialpolitik. 1 ff. seit 1873.
V. f. V. 1. (resp. 2.) =	Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft u. Kulturgeschichte. Jahrg. 1. u. ff. seit 1863.
Z. f. St.W. 1. (resp. 2 ff.) =	Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. 1 u. ff. Tübingen seit 1844.

Finanzwissenschaft.

I.

Wesen, Aufgaben, Geschichte der Finanzwissenschaft.

I. Wesen und Aufgaben der Finanzwissenschaft.

Bluntschli, St. W. X. S. 71 ff. Wagner, F.W. I. 3. Aufl. 1884. S. 1—51 und III. 1889 S. 11 ff. Stein, F.W. 5. Aufl. 1885—86. I. Einleitung. Hock, Die öffentlichen Abgaben. 1863. S. 1—10. Roscher, System der F.W. 3. Aufl. 1890. G. Cohn, System der Nationalökonomie. Bd. 2 Finanzwissenschaft. 1889. P. Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances. 4. éd. 1887. Introduction. Montesquieu, de l'esprit des lois. livre XIII. A. Smith, Wealth of Nations. V. ch. II. 1. J. St. Mill, P.O. 5. Buch. Ricca-Salerno. Teoria generale dei prestiti publici. 1879. cap. 1. W. Roscher, Geschichte der Nationalökonomik in Deutschland. 1874. — R. Meyer, Die Principien der gerechten Besteuerung in der neueren Finanzwissenschaft. 1884. Bocke, Die Abgaben, Auflagen und die Steuer vom Standpunkte der Geschichte und Sittlichkeit. 1887.

§ 1. Die Subjekte der wirtschaftlichen Thätigkeit sind entweder Einzelwirtschaften oder Gesamtwirtschaften. Unter letzteren verstehen wir die auf einem Raume für gewisse Zwecke notwendig zu einer einheitlichen Wirtschaft verbundenen Einzelwirtschaften, im Gegensatz zu der freiwilligen Vereinigung von Einzelnen oder Verbänden zu wirtschaftlichen Zwecken. Solche Gesamtwirtschaften sind die Gemeinde, der Kreis, die Provinz, ihren umfassendsten und notwendigsten Ausdruck aber findet die Gesamtwirtschaft im Staat. Wie der Einzelne bedarf der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben Dienste und wirtschaftliche Mittel. Er bedarf Dienste, weil es notwendig ist, daß gewisse Individuen gewisse Handlungen für seine Zwecke übernehmen und er bedarf wirtschaftliche Güter, um solche Dienste, die er nicht unentgeltlich verlangen kann, zu vergüten. Nur in ganz unentwickelten Zuständen kann ein Gemeinwesen ohne selbständige Einnahmen bestehen; so lange die obrigkeitliche Gewalt sich etwa auf Anführung der Volksgenossen im Kriege und Schlichtung der Streitigkeiten durch den Fürsten beschränkt, mag sich derselbe mit einem hervorragenden Anteil an der Beute oder dem Ertrag der Jagd und des Ackerbaus begnügen können. Je mehr aber im Fortschritt der Kultur die Thätigkeit der Einzelnen sich entwickelt und damit die Teilung der Arbeit wächst, wird auch die Thätigkeit des Staates eine immer mannigfaltigere werden und eben deshalb wird er auch immer bedeutendere Mittel nötig haben, um die an ihn herantretenden Aufgaben zu erfüllen. Der Grad, in dem dies je nach der Entwicklung des Staates selbst geschieht, ist hier nicht näher zu verfolgen. Unstreitig leistet gerade im freien Staate der Einzelne der Gesamtheit viele Dienste unentgeltlich, welche im bureaukratisch regierten bezahlten Beamten zufallen, aber immerhin wird auch in ersterem die Regierung genötigt sein, die wichtigsten Leistungen, welche sie fordert, zu vergüten; einmal weil unentgeltliche Dienste mit Ausnahme der Wehrpflicht nur von Wohlhabenderen geleistet werden können, welche hiefür die nötige Bildung und Zeit haben, dann weil auch bei diesen eine zu große Ausdehnung unentgeltlicher Leistungen den Privaterwerb zu sehr beschränken würde, endlich weil gewisse Dienste gut nur von denen geleistet

werden, welche ihnen ihre volle Kraft ausschließlich widmen. Kein entwickelter Staat kann deshalb eines berufsmäßigen besoldeten Beamtentums entbehren; ebenso wachsen mit der Kultur der Völker die sachlichen Ausgaben für Verkehr, Justiz, Unterricht, Krieg ꝛc., welche der Staat für die Bedürfnisse seiner Angehörigen zu leisten hat.

Die wirtschaftlichen Mittel, welche der Staat derart braucht, werden anfangs in Naturalien gegeben, sei es, daß gewisse Einnahmequellen, wie Landgüter, Herden ꝛc., dem Gefolgsherrn, dem Fürsten, zur Bestreitung seines Aufwandes überwiesen werden, sei es, daß ihm die Volksgenossen einen Teil des Ertrags ihrer Privatwirtschaft, den Zehnten an Vieh, Korn ꝛc. abgeben. In dem Maße aber, als die Naturalwirtschaft überhaupt der Geldwirtschaft weicht, werden auch die Einkünfte des Staates in Gelde bezogen oder doch wenigstens nach Geldwert berechnet.

Das Gleiche gilt für die engeren und weiteren Gesamtwirtschaften, aus denen der Staat sich aufbaut, von der Gemeinde bis zur Provinz. Allerdings besteht der durchgreifende Unterschied, daß keine derselben die volle Autonomie übt, welche dem Staat als der umfassendsten Form der Gesamtwirtschaft zusteht und das Maß ihrer Bewegungsfreiheit zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Staaten sehr verschieden ist. Aber wie knapp auch ihre Befugnisse zugemessen sein mögen, eines ist gewiß: sobald sie überhaupt bestehen, brauchen sie auch wirtschaftliche Mittel, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Mit gewissen durch die Natur der Verhältnisse bedingten Einschränkungen werden bei der Erwerbung und Verwendung wirtschaftlicher Mittel für sie gleiche Grundsätze gelten müssen wie für den Staat (vgl. unten § 3).

Die Erwerbung und Verwendung der wirtschaftlichen Mittel für öffentliche Zwecke bildet den Inhalt der Staatswirtschaft und die Darlegung der Grundsätze, die dabei befolgt werden und zu befolgen sind, ist die Aufgabe der Finanzwissenschaft, sie ist die Lehre vom öffentlichen Haushalt.

§ 2. Wenn sich nun das gesamte wirtschaftliche Leben in ewiger Wechselwirkung in drei in einandergreifenden Stadien vollzieht, der Erzeugung der Güter, der Verzehrung derselben und der dadurch bedingten Befähigung zur Neuerzeugung, wenn demgemäß der Endzweck aller Wirtschaft nicht die Erzeugung einer größtmöglichen Menge von Gütern an sich ist, sondern die Befriedigung aller menschlichen Bedürfnisse durch dieselben und zwar eine solche Befriedigung, welche den Aufwand reichlich ersetzt, also dem vernünftigen, sittlichen, wirtschaftlichen Verbrauch dient, — so kann es auch nicht anders in der umfassendsten aller Gesamtwirtschaften, der Staatswirtschaft sein. Auch für sie muß es eine Gütererzeugung geben, welche die Mittel für den Verbrauch beschafft, auch hier muß letzterer das Ziel haben, zur Wiedererzeugung besser zu befähigen, also die Zwecke der Gesamtheit zu erfüllen und ihre Zustände unablässig zu verbessern.

Aber zugleich tritt hier auch der Unterschied zwischen der Einzelwirtschaft und der Staatswirtschaft hervor. Wenn wir den Staat eine Persönlichkeit nennen, so ist er dies doch nicht im natürlichen Sinne; er ist eine juristische Person, d. h. seine Persönlichkeit wird erst durch eine rechtliche Fiktion geschaffen, welche seine Einheitlichkeit statuiert, die dann in der Regierung als seinem ausführenden Organ zur Erscheinung kommt; der Staat als solcher pflügt und spinnt nicht, er erzeugt nicht durch persönliche Arbeit wirtschaftliche Werte, die Beschaffung von Mitteln kann also nur so stattfinden, daß entweder die Bürger gewisse Gebiete gewerblicher Thätigkeit ganz oder teilweise dem Staat überlassen, wie es bei Regalien, Monopolen, Domänen der Fall ist, oder aber, daß die Einzelnen, aus denen der Staat besteht, einen gewissen Teil des Ertrages ihrer Arbeit an ihn abgeben, damit dieser die so zusammenfließende Summe für gemeinschaftliche Zwecke verwende, also dadurch die Gesamtheit seiner Angehörigen in höherem Grade als es sonst der Fall sein könnte, befähige, ihre materiellen wie geistigen Kräfte zu verwerten. So sagt Montes-

quieu: „Les revenus de l'état sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement."

Muß nun einerseits die Staatswirtschaft die Voraussetzungen jeder Wirtschaft erfüllen, so ergeben sich andrerseits aus der Verschiedenheit des Staatserwerbes von dem der Privaten wichtigte Unterschiede der Staats- und Privatwirtschaft.

Gleiche Bedingungen für beide sind folgende.

Da in jeder Wirtschaft Erzeugung und Verzehrung, Einnahmen und Ausgaben sich gegenüberstehen, so müssen beide ins Gleichgewicht gesetzt werden, wenn die Wirtschaft nachhaltig in ersprießlicher Weise geführt werden soll. Ein Uebersteigen der Einnahmen durch die Ausgaben kann wohl durch außerordentliche Umstände vorübergehend herbeigeführt werden, wird aber dauernd das Gleichgewicht beider gestört, so müssen Staats- wie Privathaushalt in Zerrüttung geraten. Welchen verderblichen Einfluß schlechte, willkürlich verwaltete Finanzen auf den ganzen Zustand des Staates ausüben, zeigt die Geschichte überall. Hieraus folgt ferner, daß der Staat wie jeder gute Wirt darauf sehen muß, die Quellen, aus denen er sein Einkommen ableitet, unversehrt zu erhalten. So wie es eine schlechte Oekonomie für den Einzelnen ist, wenn er seine geistigen oder körperlichen Kräfte für seinen Erwerb in einem Grade anspannt, daß er darüber krank wird und hernach gar nicht arbeiten kann, so darf auch der Staat, der nichts ist als die organisierte Gesamtheit aller Einzelnen, niemals aus der Einzelwirtschaft so viel für seine Zwecke fordern, daß er dieselbe dadurch nachhaltig stört, er darf sich also nur solche Einnahmen verschaffen, auf deren dauernde Wiederkehr er rechnen kann. „Wenn man", sagt Montesquieu, „die öffentlichen Einkünfte danach bemißt, was ein Volk geben kann, so muß man es wenigstens nach dem thun, was es immer geben kann." Allerdings gibt es Ausnahmefälle im Staats- wie im Privatleben. So wie der Einzelne, wenn es sich um seine Existenz handelt, die Mittel, um sie zu behaupten, nimmt, wo er sie findet, so kann auch eine Notlage den Staat zwingen, seine Bedürfnisse auf eine Weise zu befriedigen, die in normalem Zustande durchaus zu verwerfen ist. Der Kranke, der seine Gesundheit nur durch eine kostspielige Kur herzustellen hoffen kann, wird sich nicht besinnen, sein kleines Kapital zu dem Zwecke anzugreifen, so wird auch der Staat, der vor die Existenzfrage gestellt ist, nicht zögern, jedes sich ihm bietende Mittel zu ergreifen, um sich zu behaupten, selbst wenn dadurch seine ganze Zukunft schwer belastet wird; Preußen nach 1806 bietet dafür ein schlagendes Beispiel [1].

Aber diese Störung des Gleichgewichtes zwischen Staatszwecken und Staatsmitteln darf, wie im Privaleben, nur vorübergehend sein, wenn sie nicht zu einer chronischen Krankheit der staatlichen Organisation, ja eventuell zur Auflösung derselben führen soll. Die Möglichkeit für eine starke Staatsgewalt, von ihren Unterthanen mehr zu verlangen, als sie wirtschaftlich leisten können, ohne selbst zu verarmen, findet seine Grenze an dem Grundprinzip der Staatswirtschaft, wonach die Bedingungen, auf denen die individuelle Leistungsfähigkeit beruht, nicht dauernd ungestraft verletzt werden können; werden diese Bedingungen fortgesetzt mißachtet, so bricht der Staat schließlich auseinander. Als im späteren römischen Kaiserreich die Provinzen die Steuerforderungen des Staats nicht mehr aufzubringen vermochten, war auch der Fortbestand desselben ökonomisch unmöglich geworden, das Reich löste sich auf [2]. Und in so schreckhafter Erinnerung stand der Steuer-

1) Stein schreibt (Pertz, Leben des Freiherrn von Stein II, S. 506) „Papier ist Uebel und gewaltsame Maßregeln, um Metall zu erpressen, sind auch ein Uebel, aber der gegenwärtige Zustand der Dinge (1810) ein noch größeres und seiner Dauer wegen der Folgen das allergrößeste."

2) Vgl. die von Waitz, Deutsche Verfassungsgesch. Bd. II, 1847. S. 510 citierten Angaben von Salvian und Orosius: ad hostes fugiunt ne persecutionis publicae afflictione moriantur, quaerentes scilicet apud barbaros Romanam humanitatem, quia apud Romanos barbaram

druck dieser letzten römischen Zeit, daß, wie Gregor von Tours erzählt, bei dem Versuch Chilperichs, neue und schwere Auflagen zu erheben, die Einwohner teils auswanderten, teils sich empörten und die Steuerrollen verbrannten, so daß der König von seinem Vorhaben abstehen mußte. Die Willkür orientalischer Sultane mag ihre Unterthanen plündern, aber Land und Volk bleiben eben auch bei den reichsten natürlichen Hilfsquellen arm und unglücklich.

Aus der eigentümlichen Natur des Staates ergeben sich aber auch wichtige Abweichungen der Staatswirtschaft von der Privatwirtschaft. Dazu gehört nun nicht gerade die Größe ihres Umfanges, denn eine große Handelsgesellschaft kann leicht eine umfassendere Wirtschaft betreiben als ein Kleinstaat. Wohl aber sind folgende Momente wesentlich.

1) Der Staat als höchste Gesamtwirtschaft schafft in erster Reihe Güter, welche nicht auf einen bestimmten Geldwert geschätzt werden können, welche aber gleichwohl die Voraussetzung aller wirtschaftlich nachhaltigen Gütererzeugung sind, Sicherheit des Verkehrs, Schutz des Rechtes, Beförderung des Gesamtwohles. Es ist also in der Staatswirtschaft nicht das Prinzip von spezieller Leistung und Gegenleistung maßgebend wie in der Privatwirtschaft. Sie sucht nicht wie letztere sofortigen Ersatz ihrer gemachten Ausgaben und Mittel zur Fortsetzung ihrer Thätigkeit in dem bezahlten Absatz ihrer Leistungen (Wagner, F. W., I, § 9).

2) Die Machtfülle des Staates. Er allein ist schlechthin autonom, d. h. souverän, die Finanzgewalt verfügt also rechtlich unbeschränkt über alle wirtschaftlichen Mittel, die ihm zu Gebote stehen, während die Autonomie der ihm untergeordneten Gesamtwirtschaften erst von ihm verliehen wird. Er ist ferner auf unbegrenzte Dauer berechnet, kann also über seine wirtschaftlichen Mittel für eine Länge der Zeit verfügen, wie dies keinem andern Verbande möglich. Sind auch die Staaten insoferne nicht unsterblich, als der einzelne Staat durch Verlust seiner Unabhängigkeit untergehen kann, so geht er doch wirtschaftlich nur in einem andern auf, der in seine Rechte und Pflichten eintritt.

3) In der Privatwirtschaft müssen sich die Ausgaben nach den Einnahmen richten, in der Staatswirtschaft muß zuerst festgestellt werden, welche Ausgaben für die eigentümlichen Zwecke des Staates notwendig sind und danach die an das Volksvermögen zu stellenden Ansprüche bemessen werden. Der Grund hiefür ist nach 1), daß die öffentlichen Ausgaben, sofern sie richtig bemessen sind, sich mit den notwendigen Bedürfnissen der Gesamtheit decken. Selbstverständlich darf indes dieser Gegensatz nicht auf die Spitze getrieben werden; auch in der Privatwirtschaft gibt es ein Minimum von Ausgaben, unter welches nicht herabgegangen werden kann, weil sonst eben der Mensch nicht mehr zu leben vermag. Dieses Existenzminimum, das natürlich nach Zeit und Umständen schwankt, muß er erwerben, wenn er nicht zu Grunde gehen oder auf Kosten der Gesamtheit erhalten werden soll.

Und andrerseits kann der Staat nicht rein willkürlich seine Ausgaben normieren, eben weil jede übermäßige Anspannung der Kräfte seiner Bürger seine Einnahmequellen schädigen muß, das Prinzip der Wirtschaftlichkeit muß daher stets das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben beherrschen. Eben hieraus folgt ein fernerer, wichtiger Unterschied von Staats- und Privatwirtschaft.

4) Das Streben des individuellen Erwerbs geht naturgemäß dahin, nicht bloß so viel zu gewinnen, als der Betreffende unbedingt zum Leben bedarf, sondern einen Ueberschuß über diese persönliche Notdurft zu erzielen. Diesen verbraucht er entweder für Bedürfnisse und Genüsse, die nicht zu den lebensnotwendigen gehören, oder er sammelt ihn an, d. h. er bildet durch Sparen ein Kapital, das er dann wieder fruchtbringend verwertet. Der Staat aber, der nicht mit eigener Arbeit erwirbt, soll stets nur so viel einnehmen, als er notwendiger Weise ausgeben muß, er hat niemals die Aufgabe, Kapital

inveniuntur Romani qui malunt inter barbaros pauperam libertatem quam inter Romanos tributariam sollicitudinem sustinere. inhumanitatem ferre non possunt. — Jam

zu sammeln, er soll niemals als solcher reich werden, weil er nur einen Teil des Vermögens seiner Angehörigen für Gesamtzwecke verwaltet. Welche Ausgaben des Staates als notwendige zu betrachten sind, ist freilich relativ und hängt sehr von der Entwicklung des Volkes ab, in unseren europäischen Zuständen gilt vieles mit Recht als durchaus notwendig, was dem Asiaten als vollständiger Luxus erscheint, je zivilisierter ein Land ist, desto mehr werden auch seine Ausgaben steigen. Und wenn die Einnahmen des Staats durch wachsenden Volkswohlstand gleichfalls wachsen, ohne daß die Angehörigen sich durch die Opfer gedrückt fühlen, welche zu öffentlichen Zwecken von ihnen gefordert werden, so können immerhin die Staatsausgaben vermehrt werden, sofern dadurch das Gesamtwohl, also auch die Erwerbsfähigkeit Aller, erhöht wird. In solchem Falle ist der Staat vollkommen berechtigt, Zweige des öffentlichen Dienstes, die bisher vielleicht weniger berücksichtigt waren, reichlicher zu dotieren und damit ihre Thätigkeit für das Gemeinwohl wirksamer zu machen.

Aber zwei Gesichtspunkte müssen dabei fest stehen bleiben: der Staat soll keine Ausgaben machen für Zwecke, welche ebenso gut durch individuelle oder korporative Thätigkeit erfüllt werden können, und er soll keine Schätze sammeln. Die Grenze zwischen der Privatthätigkeit und den Gebieten, wo der Staat mit der seinigen eingreifen muß, ist allerdings nicht von vorneherein fest zu ziehen.

In einem hoch entwickelten Verkehr mag die Regierung die Beförderung von Personen und Packeten der Privatunternehmung überlassen, während sie dieselbe in unentwickelten Verhältnissen mit Recht in die Hand nimmt. Bei reichlichen Kapitalien und regem Gemeinsinn kann sie sich für Deich- und Wegebauten mit allgemeiner Aufsicht begnügen, in einem armen und zerrütteten Lande wird die Bevölkerung in diesen wie in anderen Dingen weit mehr von der Initiative der Staatsgewalt erwarten. Im Zeitalter des Merkantilismus und der Aufklärung war eine fortwährende Einmischung des Staates in Privatverhältnisse an der Tagesordnung, die wir heute nicht ertragen würden. Dagegen drängt wieder der Fortschritt der Kultur in anderen Beziehungen zu einer wachsenden Ausdehnung der staatlichen Thätigkeit, gegen welche das manchesterliche Prinzip, den Staat auf den Sicherheitsdienst zu beschränken, nicht Stich hält; wir betrachten eine Menge von Anforderungen an dieselbe als selbstverständlich, von denen man in unentwickelten Zuständen nichts weiß. Abgesehen von den steigenden Ausgaben für Heer, Marine und Staatsschuld sind gegenwärtig mit zwingender Notwendigkeit die für Justiz, Unterricht und öffentliche Arbeiten gerade in den fortgeschrittensten Staaten immer mehr gewachsen. Und ebenso führt gerade die ungeheure Ausdehnung der Produktion durch die Fortschritte der Technik und die Konzentrierung des Kapitals in unsern Tagen zu der Notwendigkeit, das selbstische Interesse der Individuen unter die Zwecke der Gemeinschaft zu beugen, der Staat kann die Aufgabe nicht abweisen, der Vertreter der wirtschaftlich Schwachen zu sein und seine Macht für die Besserung ihres Loses einzusetzen. So ist das Ergebnis, wie Cohn bemerkt (a. a. O. S. 48), daß der Staat des 18. Jahrhunderts, trotz der Rücksichtslosigkeit, mit der das individuelle Leben unter die höhere Einsicht der Verwaltung gebeugt wurde, mit seinem Haushalt sich wie ein Zwerg ausnimmt gegenüber dem Staate der Gegenwart.

Aber der Gesichtspunkt muß maßgebend bleiben, daß der Staat erst eintreten soll, wo die private und korporative Thätigkeit unwirksam wird. Auch die Forderung, daß der Staat keine Schätze sammeln soll, ist nicht auf die Spitze zu treiben, er muß sich genügende Betriebsfonds sammeln, um allen Bedürfnissen gerecht zu werden (vgl. Staatsausgaben), aber sobald nach Befriedigung aller wirklichen Bedürfnisse des öffentlichen Dienstes die Einnahmen einen Ueberschuß über die Ausgaben zeigen, muß der Staat auf einen dem entsprechenden Teil der ersteren verzichten, d. h. seinen Angehörigen für allgemeine Zwecke weniger abfordern; das ist die einzige Art, in welcher er sparen kann, sein wahrer Reichtum ist der seiner Bürger, denn je weniger diese von ihrem Erwerb abgeben müssen, desto mehr sind sie im stande, einen Ueberschuß aus ihrer Arbeit zu erzielen. Ebenso unbestreitbar ist, daß der Staat als solcher einer Klasse seiner Bürger nichts schenken kann, was er nicht zuvor den anderen abgenommen, er kann daher wirklich seine Mitglieder nur dadurch bereichern, daß er ihnen weniger für öffentliche Zwecke abfordert.

5) Allein es ist nicht damit gethan, nur die Quantität der dafür nötigen Leistungen richtig festzustellen, es kommt wesentlich darauf an, diesen Bedarf derart zu decken, daß die

damit verbundenen Lasten möglichst richtig verteilt werden, und hierin zeigt sich eine weitere Verschiedenheit der Staatswirtschaft von der privaten. Der Einzelne kann zu jeder Erwerbsthätigkeit greifen, sofern sie nur nicht seine Arbeitskraft erschöpft oder Rechte Anderer verletzt, also unrechtlich wird. Der Regel nach werden die Einnahmequellen, die er sich so eröffnet, nicht sehr mannigfaltig sein, die große Masse ist unzweifelhaft auf den Ertrag der Arbeit ihrer Hände angewiesen, die kleinere Anzahl auf den ihrer geistigen Thätigkeit, die Zahl derjenigen, die neben ihrer Arbeit Einkünfte aus Kapitalbesitz ableiten, ist verhältnismäßig gering und auch diese Einkünfte werden im einzelnen Falle auf verhältnismäßig wenigen Quellen beruhen. Anders steht der Staat. Er ist in der Wahl seiner Einnahmequellen nicht bloß an sittliche, sondern auch vornehmlich an wirtschaftliche Rücksichten gebunden. Es kann zwar auch Gewerbe betreiben, indem er entweder gewisse Thätigkeiten sich allein vorbehält, wie die Regale der Verkehrs- und Umlaufsmittel (Post, Telegraphen, Münze), die Monopole, oder in anderen mit den Privaten konkurriert (Domänen, Fabriken, Eisenbahnen), aber die Einkünfte, welche er aus solchem Eigenerwerb zieht, werden in heutigen Verhältnissen stets nur einen Teil seines Einkommens bilden. Den größeren wird er stets aus den Beiträgen seiner Unterthanen nehmen müssen und hier steht es fest, daß er sein Einkommen nicht aus einer einzigen oder auch nur wenigen Erwerbsquellen ableiten darf, denn damit würden diese bei einigermaßen erheblichem Bedarf so in Anspruch genommen werden, daß sie versiegen müßten.

Wollte z. B. ein Staat, welcher bedeutende Ausgaben hat, diese sämtlich aus der Grundrente seiner Angehörigen decken, wie dies die physiokratische Schule befürwortete, so müßte die Grundsteuer so hoch werden, daß kein entsprechender Gewinn für den Eigentümer des Bodens und seine Arbeit mehr überbliebe. Derselbe würde also aufhören, seine Felder zu bestellen oder dies wenigstens nachlässig thun, womit auch die Einnahmequelle rasch versiegen würde. Ebenso würde eine ausschließliche Begründung der Staatsausgaben auf hohe Zölle und Verbrauchsabgaben nur zur Verminderung des Konsums und zum Schmuggel führen. Wie ein einsichtiger Feldherr bei der Ausrüstung des Soldaten das Gewicht des notwendigen Gepäcks nicht auf einen Körperteil konzentrieren, sondern umgekehrt jedes Glied nach seiner Tragfähigkeit ausnutzen und so die Gesamtlast möglichst verteilen wird, so soll jede Erwerbsthätigkeit der Privaten, je nach ihrer Leistungsfähigkeit für den Staatsbedarf herangezogen werden.

Gerade wie die Staatsausgaben verschiedenen Zwecken dienen, der Verteidigung des Gebietes, der Rechtspflege, den Bildungsanstalten ɿc., so muß jede Quelle des Privateinkommens einen entsprechenden Teil ihres Gewinnes an die Gesamtheit abgeben, damit aus der Summe des Zusammenflusses der öffentliche Bedarf bestritten werde.

§ 3. Gelten diese Grundsätze nun für den Staat als Ganzes, als höchste Gesamtwirtschaft[3]), so müssen sie auch für die politischen Teile, die engeren und weiteren Gesamtwirtschaften, gültig sein, aus denen er sich aufbaut, für die Gemeinde, den Kreis, den Bezirk, die Provinz. Die Aufgaben derselben sind zwar verschiedene, in einem wohl geordneten Staatswesen werden sie sich so verteilen, daß überall da, wo die private Thätigkeit für die Erfüllung der Aufgaben des Zusammenlebens nicht ausreicht, zunächst die Gemeinde eintritt, sodann der weitere Verband des Kreises und der Provinz und erst schließlich der Staat, und je nach der Natur dieser Gliederung werden die Aufgaben jedes Verbandes wechseln, manche Thätigkeit wird für die Gemeinde als den engsten örtlichen Verband ganz berechtigt sein, die es für den Staat nicht sein wird, sie mag z. B. die Beschaffung von Gas und Wasser in ihre Hand nehmen, während es sicher nicht die Sache des Staates ist, seine sämtlichen Unterthanen damit zu versorgen, sie mag eine gemeinsame Viehweide haben oder sonstige gemeinnützige Einrichtungen treffen, die der Staat wohl beaufsichtigt, aber nicht selbst in die Hand nimmt, die Kreise und Provinzen mögen dann für

3) Auf den Unterschied des Einheitsstaates und der Staatenverbindungen, der sich natürlich auch in finanzieller Beziehung geltend machen muß, ist hier nicht näher einzugehen, je bedeutender die Kompetenz der Bundesgewalt ist, desto mehr Mittel braucht sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben, während die der Bundesglieder sich entsprechend vermindern. vgl. Wagner I, §§ 39—41.

Wegebau und Armenlast Leistungen übernehmen, für welche die Schultern der Gemeinde zu schwach sind, indes der Grundsatz bleibt dabei unangetastet, daß kein politischer Verband sich mit der Erzeugung von Gütern befassen soll, die ebenso gut durch private Thätigkeit beschafft werden können, und das Gleiche gilt von den übrigen vorerwähnten Grundsätzen, sie treffen mutatis mutandis für alle öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zu.

§ 4. Die Gesamtheit der Grundsätze nun, nach denen der Bedarf des öffentlichen Haushaltes auf die verschiedenen Einnahmequellen der Nation zu verteilen und ihr Ergebnis zu verwalten ist, bildet die Finanzwissenschaft im engeren Sinne[4]).

Das Wort „Finanz" stammt aus dem Latein des Mittelalters, finatio, financia, eine schuldige Geldleistung kommt von finis, im Sinne eines Zahlungstermins, wie man auch wohl noch heute kurzweg sagt, ein Quartal bezahlen, statt des dann fälligen Betrages, auch das englische fine, Geldstrafe, kommt daher[5]). In Frankreich bezeichnet man mit finances schon im 16. Jahrhundert eine Geldsumme, besonders eine Einnahme; »nos adversaires ont peu de finance, mais ils la ménagent bien« sagte 1568 der Kanzler de l'Hospital. Von den schlechten Praktiken einer verderbten Wirtschaft erhielt das Wort dann auch die üble Nebenbedeutung der Ausbeutung, wie Seb. Brandt im Narrenschiff nebeneinander nennt Untreu, Finanz, Neid und Haß, und Luther gegen „finanzische Künste" eifert. Im Plural, Finanzen, bedeutet es im weiteren Sinne heute die wirtschaftliche Gebahrung eines Haushaltes in Gelde ausgedrückt, im engeren Sinne die Verhältnisse, welche die Einkünfte und Ausgaben des Staates und ihre Verwaltung betreffen, und Finanzhoheit ist der Teil der Staatsgewalt, welche die Befugnisse hat, diese Rechte auszuüben.

Vielfach ist nun, namentlich in neuerer Zeit, die Frage aufgeworfen, ob denn die Kunst einer richtigen Finanzverwaltung Gegenstand einer Wissenschaft sein könne? Auf diesem Felde, sagt man, sei mit Theorieen nichts zu machen, hier habe allein die praktische Begabung zu entscheiden. Dieser Einwand ist insofern berechtigt, als es sich vielfach darum handelt, den Thatsachen der Erfahrung zu ihrem, durch einseitige Doktrinen verkürzten Rechte zu verhelfen. Indes wenn man jenen Satz als allgemein gültig hinstellen will, so ist man dabei stark in Gefahr, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Allerdings ist es unbestreitbar, daß es Finanzen gegeben hat, so lange Staaten bestanden, und daß geniale Staatsmänner wie Perikles, Karl der Große, Wilhelm der Eroberer das Finanzwesen ihrer Staaten ordneten, ohne volkswirtschaftliche Studien gemacht zu haben; die Finanzsysteme Athens und Roms, Venedigs und Florenz' sind das Ergebnis scharfen praktischen Sinnes, nicht wissenschaftlicher Einsicht. Auch das ist zuzugeben, daß selbst heute eifriges Studium der Finanzwissenschaft noch keinen praktischen Finanzmann macht, es gehört dazu Erfahrung, praktischer Blick, Menschenkenntnis, aber wenn alle Kenntnis des Generalbasses keinen Beethoven oder Händel schafft, das sorgfältigste Studium der Politik und des Völkerrechtes keinen Talleyrand oder Bismarck macht, so folgt daraus noch nicht, daß man ohne diese wissenschaftlichen Kenntnisse ein schöpferischer Musiker oder großer Diplomat werden könne. Wenn für einseitige Theorieen fälschlich allgemeine Geltung beansprucht ist, so ist darum nicht etwa wissenschaftliche, auf Erfahrung begründete Erkenntnis auf finanziellem Gebiete überflüssig. Stimmt die Theorie mit der Praxis nicht, so wird sie auf unvollkommener Beobachtung der Thatsachen beruhen; wie die Wirtschaftspolitik überhaupt, so muß speziell die Finanzpolitik die eigentümlichen Kulturbedingungen des Landes, mit dem sie zu thun hat, sorgfältig erwägen, eine Steuer, die in einem Staate ganz rationell ist, würde in einem andern durchaus verfehlt sein, die Erhebungsart einer Abgabe mag in ersterem sehr wohl durchführbar, in letzterem unmöglich sein, eine Ausgabe in jenem notwendig, in diesem als ungerechtfertigt sich erweisen. Aber, sagt Royer-Collard mit Recht: „Die Theorie überflüssig erklären, heißt den Hochmut haben, man

4) Die Bezeichnung der Finanzwissenschaft als Kameralwissenschaft oder doch als Teil derselben ist veraltet, sie stammte aus der Zeit, wo eine Hauptaufgabe gewisser Regierungsbehörden (Kammern) die finanzielle Verwaltung der Staatsgüter war.

5) Vgl. Du Cange, Glossarium ad scriptores mediae et infimae latinitatis s. v. financia, finatio. — Spelman, Glossarium archaeol. 1654. s. v. finis.

brauche nicht zu wissen, was man sagt, wenn man spricht und was man thut, wenn man handelt", ein Wort, welches gerade ein verdienter praktischer Finanzmann, Frhr. v. Hock, 1863 als Motto seiner Schrift über die öffentlichen Abgaben vorsetzte. Mit bloßer Geschäftspraxis wird man kein Colbert, Pitt, Sir Robert Peel, alle großen Finanzmänner haben ihren Aufgaben ernstes wissenschaftliches Studium gewidmet, weil sie wußten, was nur Dilettanten verborgen bleibt, welchen großen Einfluß wissenschaftlich eingehende Erörterungen über Finanzfragen auch auf die Praxis geübt. Wie epochemachend hat das eine Kapitel von Adam Smith über die Grundsätze der Besteuerung gewirkt! Der Erfinder des Sinking-fund war ein Gelehrter, Dr. Price; wie viele Reformen haben sich erst vollzogen, als die wissenschaftliche Erörterung sie zur gemeinsamen Ueberzeugung erhoben hatten.

Wissenschaftliches Studium ist für den Finanzmann um so notwendiger, als es schlechthin unmöglich ist, richtige Grundsätze in finanziellen Fragen zu befolgen, wenn man nicht die Gesetze kennt, auf denen die Faktoren beruhen, welche die Mittel für die Staatswirtschaft liefern.

Die Finanzwissenschaft hat eine doppelte Aufgabe: einmal die Finanzwirtschaft der verschiedenen Staaten in ihrer geschichtlichen Entwicklung und ihrem gegenwärtigen Bestande darzulegen, sodann dieselbe auf ihre Richtigkeit zu prüfen und die Grundsätze des rationellen Haushaltes des Staates wie der ihm unterstellten Selbstverwaltungskörper zu entwickeln. Beide Thätigkeiten sind untrennbar verbunden; die erstere ist die notwendige sachliche Unterlage der zweiten, eine theoretische Darstellung der Grundsätze, nach denen der Staatshaushalt zu führen ist, wäre wertlos, wenn sie nicht stets vor Augen hielte, was nach den gegebenen Umständen möglich und richtig ist, andererseits würde eine bloße Darlegung des Bestehenden nicht den Namen einer Wissenschaft verdienen, wenn sie nicht die Summe ihrer gewonnenen Kenntnisse dazu benutzte, um zu allgemeineren Schlüssen über die Anforderungen an eine rationelle Finanzwirtschaft zu kommen.

Sie wird in dieser Beziehung in erster Linie sich ihren genauen Zusammenhang mit der gesamten Volkswirtschaft vor Augen zu halten haben. Vielfach sind Finanzfragen zugleich unmittelbar Gegenstand der Volkswirtschaftspolitik, darüber ob Schutz- oder Finanzzölle anzunehmen, ob Eigenbetrieb des Staats auf diesem oder jenem Gebiete gerechtfertigt sei, läßt sich nach finanzieller Seite nur entscheiden, wenn man sich über die volkswirtschaftlichen Folgen des einen oder andern klar ist. Mittelbar aber sind alle Finanzfragen zugleich Fragen der Volkswirtschaft. Zunächst schon was die bloße Erkenntnis betrifft; man kann die Einkommensteuer nicht richtig behandeln, wenn man nicht über die Begriffe von Roh- und Reineinkommen klar ist, nicht Einkünfte und Ausgaben richtig beurteilen, wenn man sich nicht gegenwärtig hält, daß eine gleiche Summe zu verschiedenen Zeiten einen sehr verschiedenen Wert bedeutet, die finanzielle Leistungskraft eines Landes nicht richtig bemessen, ohne seine Hilfsquellen und ihre Expansivkraft zu durchschauen.

Als zu Ende des 17. Jahrhunderts die englische Staatsschuld 1½ Mill. £ betrug, hielt man dies für eine rein unerträgliche Last, in Finanzschriften des 18. Jahrhunderts wird fortwährend die Furcht ausgesprochen, daß England dem Bankerott entgegengehe, heute beträgt die britische Staatsschuld über 700 Mill. £, das jährliche Budget 88 Millionen, und doch ist der englische Staatskredit der sicherste der Welt und niemand klagt über Steuerdruck, im Gegenteil konnte Beaconsfield mit Recht sagen, die Hilfsquellen Englands seien praktisch unerschöpflich. Ebenso fand man es in Frankreich unerhört, als 1828 das Budget zum erstenmale eine Milliarde erreichte, heute hat es die Grenze der dritten überschritten, und doch geht Frankreich dabei nicht im Wohlstand zurück, während Rußlands ungeheures Reich mit mehr als der doppelten Bevölkerung nicht im stande sein würde, eine annähernd gleiche finanzielle Last zu tragen.

Aber auch aus einem noch praktischeren Grunde hat die Finanzwissenschaft die theoretische wie praktische Kenntnis der Volkswirtschaftslehre zur Voraussetzung. Unter den Faktoren, welche für die Entwicklung des Volkswohlstandes maßgebend sind, ist die öffentliche Finanzwirtschaft eine der bedeutendsten. Ist das Volksvermögen das große Becken, aus dem Staat und Selbstverwaltungskörper schöpfen, so darf weder die Nachhaltigkeit der Quellen,

welche dasselbe speisen, beeinträchtigt werden, indem man eine oder mehrere derselben zu stark in Anspruch nimmt, noch darf es unterlassen werden, jede dieser Quellen nach ihrer Leistungsfähigkeit heranzuziehen. Auf die Nachteile, welche eine Ueberbürdung herbeiführt, ist schon oben (§ 2) hingewiesen, aber auch die Verletzung des zweiten Grundsatzes rächt sich. Wird z. B. das Verhältnis einer als richtig anerkannten Abgabe zu dem Gewinn aus der Ware, auf die sie gelegt ist, durch Veränderung in den Produktionsbedingungen der letzteren ein ganz anderer, so muß dem die Finanzwirtschaft Rechnung tragen, indem sie die Abgabe entsprechend ändert. Geschieht das nicht und wird z. B. dieselbe nicht erhöht, während sich der Produktionsgewinn durch neue Erfindungen sehr gesteigert hat, weil eine Koalition der Interessenten dies zu hindern weiß, so ist das nicht nur eine Ungerechtigkeit, sondern wird auch für den Volkswohlstand nachteilige Folgen haben, indem die großen Gewinne der betreffenden Industrie eine Ueberproduktion herbeiführen müssen, deren nachteilige Folgen auf sie selbst zurückfallen und sie somit auch weniger steuerfähig machen werden. In solchem Falle ist es die Aufgabe der Finanzwissenschaft, ihre Stimmen gegen eine solche verkehrte Finanzpolitik zu erheben und ebenso auf Richtigstellung der Abgabe zum Produktionsgewinn zu dringen, wie wenn umgekehrt die Produktion in Folge unverschuldeter Umstände zurückgeht (vgl. Anm. 23).

Indes ihre Aufgabe ist nicht mit dieser fortwährenden Geltendmachung volkswirtschaftlicher Rücksichten erschöpft. Als Lehre von der öffentlichen Wirtschaft ist sie zugleich ein integrierender Teil der Staatswissenschaft, und hat deshalb stets die Notwendigkeit eines richtigen Verhältnisses zwischen den Staatsleistungen für das Gemeinwohl und den Kosten, welche diese den Einzelnen auferlegen, zu erwägen, und jene Staatsleistungen sind, wie erwähnt, sehr vielfach immaterieller Natur. Sie muß demgemäß auch die Anforderungen der Verwaltung des Verkehrswesens, der Rechtspflege, der Politik richtig beurteilen, da ihr Umfang und ihre Aufgaben erst durch die Aufgaben bestimmt werden, welche dem Staate gestellt sind. Wer nicht alle diese Fragen, auf denen die Leistungsfähigkeit einer Nation beruhen und welche die Finanzwissenschaft in die genaueste Abhängigkeit vom ganzen Staatsleben setzen, zum Gegenstand des reiflichsten Nachdenkens gemacht hat, wird niemals mit bloßer Geschäftsroutine erfolgreich finanzielle Fragen behandeln. Dazu kommt, daß, wie Rau treffend bemerkt hat, auch auf die Geschäftspraxis die Wissenschaft großen Einfluß geübt hat, so daß der Unterschied des bloßen Praktikers von dem wissenschaftlich gebildeten Finanzmann nur darin besteht, daß der erstere unbewußt und ohne Kritik, der letztere bewußt und kritisch den Ergebnissen der geistigen Arbeit auf den betreffenden Gebieten Rechnung trägt.

§ 5. Wenn nun die Erkenntnis, daß das Finanzwesen eines Staates ein wesentlicher Bestandteil der ganzen Entwicklung des Volkes ist, welches derselbe umfaßt, die Wichtigkeit der Wissenschaft genugsam beweist, welche die Aufgabe hat, diesen Teil des wirtschaftlichen Lebens zu verstehen, darzulegen, was unter gegebenen Verhältnissen auf demselben möglich und berechtigt ist, aus der vergleichenden Betrachtung der einzelnen Staaten einerseits die Grundsätze zu gewinnen, die der Mannigfaltigkeit der Erscheinungen zu grunde liegen, andrerseits die Momente hervorzuheben, welche diese Grundsätze zu verschiedener Ausgestaltung im Leben bringen, — so steigert sich diese Wichtigkeit noch für die Gegenwart.

Das Recht, einen gewissen Teil der Privateinkünfte für die Gesamtheit zu nehmen, ist von so eingreifender Bedeutung im Staatsleben, daß wesentlich nach der Art, wie es geübt wird, ob durch ungeteilte Gewalt der Regierung oder unter Mitzustimmung des Volkes durch seine Vertreter, der absolute Staat von dem repräsentativ-freiheitlich verfaßten unterschieden wird. Der Schwerpunkt des letzteren ruht recht eigentlich in dem Recht der Volksvertretung, in dem Staatshaushalt mitzubeschließen. Der ganz praktische Hebel der eng-

lischen Verfassungsgeschichte liegt in der Steuerbewilligung[6]); hieraus wie aus der Kontrolle der Ausgaben erwächst erst allmählich die Mitwirkung des Parlamentes an der Gesetzgebung überhaupt, wiederholt sind Fragen der Besteuerung und der öffentlichen Schuld Ausgangspunkte großer politischer Umwälzungen geworden, so bei dem Unabhängigkeitskampf der nordamerikanischen Kolonieen, der französischen Revolution. Gegenwärtig übt in allen zivilisierten Staaten die Volksvertretung eine Mitwirkung bei der Feststellung der Staatseinnahmen und Ausgaben, fast in allen Hauptstädten treten alljährlich Versammlungen zusammen, welche gemeinsam mit der Regierung Millionen von Steuern und Lasten festsetzen, die von den Bürgern aufzubringen sind. Und doch wird man schwerlich zu scharf urteilen, wenn man sagt, daß vielleicht vom englischen Parlament abgesehen, verhältnismäßig wenige Abgeordnete ein selbständiges, gewiegtes Urteil in Finanzsachen haben. Wie oft wird um eine verhältnismäßig geringe Ausgabe ein heftiger Streit geführt, während große Summen für Zwecke von sehr fraglicher Nützlichkeit fast ohne Debatte bewilligt werden, wie oft spielen unzulässige politische Rücksichten mit, wo nur finanzielle Gründe entscheiden sollten[7]); von andrer Seite erschöpft man alle Argumente negativer Kritik, ohne zu sagen, aus welchen Mitteln denn die großen Ausgaben eines umfassenden Staatswesens bestritten werden sollen, ohne zu bedenken, daß, wie Burke sagte, Steuern auflegen und gefallen so schwer sei als zugleich verliebt und weise zu sein. Und doch thut kaum irgendwo eine unbefangene sachgemäße Würdigung so sehr not als in Finanzfragen. Auch der beste Finanzminister hat Schwächen und Vorurteile, eine Regierung ist leicht geneigt, ihre Thätigkeit mehr als nötig auszudehnen, Veraltetes zu erhalten, Neues nach ihrer Bequemlichkeit einzurichten; nur die Kontrolle der Volksvertretung kann hier die nötige Korrektur schaffen, nur eine unbefangene Würdigung der Bedürfnisse des Staates andrerseits die nötigen Mittel dafür bewilligen lassen. Noch weit mißlicher steht es mit der wirtschaftlichen Einsicht der Wähler, welche die Vertreter mit ihrem Mandat betrauen und zwar kann man sagen, daß diese Einsicht um so geringer ist, je weiter das Wahlrecht ausgedehnt ist. Wie viele, die heute bei dem allgemeinen Stimmrecht ihr Votum in die Urne werfen, sind sich wohl über die Tragweite der finanziellen Beschlüsse ihrer Vertreter klar? Eine neue Steuer, die vielleicht durchaus notwendig war, ruft Unmut hervor, läßt die Volksvertretung dagegen das Defizit und die Schuld anschwellen, so beruhigt man sich dabei, weil man augenblicklich einer Last entgeht, ohne zu bedenken, daß man sich dadurch eine weit schlimmere Zukunft bereitet. Der wirtschaftlich Ungebildete glaubt leicht, der Staat habe eine Wünschelrute, durch die er Geld schaffen könne, er verlangt oft alles mögliche von ihm, ohne die Lasten tragen zu wollen, er vergißt, daß in irgend einer Weise die Bürger das Aequivalent zahlen müssen, gerade so wie oft auch der sonst Ehrliche dem Fiskus gegenüber ein weites Gewissen hat.

Anders der wirtschaftlich gebildete. Gesetze, deren Notwendigkeit wir einsehen, fühlen wir nicht als Beschränkung unserer Freiheit, weil sie mit dem Gebot unserer eigenen Vernunft zusammenfallen, wir wissen, daß bei den ihnen entspringenden Verpflichtungen das augenblickliche Opfer dem Interesse der Gesamtheit, also auch uns dient, während der, welcher den Nutzen eines Gesetzes nicht einsieht, sich ihm nur widerwillig fügt, ja sich ihm zu entziehen sucht, weil er es als einen unberechtigten Eingriff in seine Rechtssphäre be-

6) Stat. Henr. 1225. Pro hac autem concessione dederunt nobis quintam decimam partem omnium mobilium suorum. Stat. Edw. I. 1297. Quintam partem omnium bonorum suorum mobilium, concesserunt pro confirmatione Magnae Chartae.

7) Wir erinnern nur beispielsweise an die jahrelange Weigerung der französischen Regierung wie der Kammermajorität, die 5% Rente zu konvertieren, wodurch dem Staate eine namhafte Erleichterung zu Teil werden mußte. Lediglich die Rücksicht auf den Einfluß der Renteninhaber begründete diese dauernde Mehrbelastung der Steuerzahler, während dann später als Ersparungen geboten waren, die Konversion unter sehr ungünstigen Umständen vollzogen ward.

trachtet. Schon Montesquieu hat deshalb bemerkt, daß nur freie und gebildete Völker hohe Steuern ertragen, weil eben die Nation weiß, daß dieselben zu ihrem Besten verwendet werden. Je aufgeklärter daher die Wähler über die wirtschaftlichen Aufgaben des Staates sind, je besser sie die Mittel übersehen, durch welche diese am wirksamsten erfüllt werden, desto mehr wird einerseits eine erleuchtete Regierung durch solchen Rückhalt gestärkt und andrerseits der Einfluß der Bürger auf die öffentlichen Angelegenheiten, also auch die finanziellen Fragen wachsen. Die öffentliche Meinung, die nur zu oft ein bloßes Meinen ist, d. h. ein Fürwahrhalten ohne sich der Gründe bewußt zu sein, wird dann zu einer sachlich begründeten Ueberzeugung und damit zu einer unwiderstehlichen Macht.

§ 6. Die große Wichtigkeit finanzieller Kenntnisse ist aber auch mit der Beurteilung des Staatshaushaltes nicht erschöpft, der Staat ist zwar wie erwähnt die höchste und notwendigste Form der Gemeinwirtschaft, aber die Zwecke der Gesamtheit können vollständig nur erfüllt werden, wenn die Verbände, aus denen der Staat sich aufbaut, die Gemeinden, Kreise, Provinzen gleichfalls ihre eigentümlichen Aufgaben erfüllen und hiefür brauchen sie nicht minder finanzielle Mittel als der Staat. Wo der Selbständigkeit dieser Glieder des Staates enge Grenzen gezogen sind, wie in Frankreich, wo die Lokalverwaltung wesentlich vom Zentrum des Staates bestimmt wird, da regelt auch ein allgemeines Staatsgesetz die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Departements. Anders in Staaten wie England, der Schweiz, Preußen, der Nordamerikanischen Union; hier wächst mit der Bedeutung der Selbstverwaltung der Anteil der örtlichen Verbände an öffentlichen Einnahmen und Ausgaben; selbst unter dem ancien régime besteuerten sich, wie Tocqueville gezeigt, die Provinzen, welche ihre Stände erhalten hatten, weit höher und waren doch wohlhabender als die, welche lediglich unter dem absoluten Regiment standen. In England betrugen 1886—87 die Lokalsteuern 55 Mill. £ auf ein ordentliches Staatsbudget von 88 Millionen. Der Staat kann allerdings diese örtlichen Verbände so wenig in finanziellen Dingen als überhaupt ganz nach ihrem Gutdünken wirtschaften lassen, er muß sich die Oberaufsicht als Bürgschaft gegen leichtsinnige Wirtschaft und ungerechte Verteilung der Lasten vorbehalten, aber man darf doch im allgemeinen sagen, daß je freier die Mitglieder dieser Verbände gestellt sind, desto mehr sie geneigt sein werden, Leistungen für den nächsten Kreis, dem sie angehören, zu übernehmen, denn naturgemäß interessiert sich jeder am meisten für die Angelegenheiten, welche ihn am unmittelbarsten berühren und kann zugleich diese am besten beurteilen.

Eine Bahn, welche den Weg zwischen Paris und Berlin um einige Stunden abkürzt, ist dem Bauern weniger wichtig als der Schienenweg, welcher ihm überhaupt erst die Möglichkeit gibt, den nächsten großen Markt für seine Produkte zu erreichen, die Gemeindeschule liegt ihm näher als eine Akademie der Künste, und diese Dinge glaubt er besser beurteilen zu können als der Geheimerat aus der Ferne am grünen Tisch. Je mehr aber diese Selbstverwaltung durch Ehrenamt sich ausbildet, um so mehr wird der Einzelne zur Teilnahme an derselben herangezogen werden, also auch mit zu entscheiden haben über die Auflagen, welche der betreffende Verband zu tragen hat, und diese Thätigkeit wird um so erfolgreicher sein, je richtiger seine Einsicht in finanziellen Fragen ist.

§ 7. Die Aufgabe jeder rationellen Finanzverwaltung ist nun eine dreifache. Sie soll 1) nachdem die Vorsteher der einzelnen Verwaltungszweige berechnet haben, wie viel sie an Mitteln für ihre Bedürfnisse brauchen, darüber wachen, daß nur solche Ausgaben gefordert werden, für welche die Mittel aufgebracht werden können, ohne die Leistungsfähigkeit der Pflichtigen zu schädigen. Sie hat sodann 2) für die als notwendig erkannten Ausgaben die Mittel zu beschaffen, sowohl für die regelmäßig wiederkehrenden Ausgaben als für die einmaligen außerordentlichen, in welchem letzterem Falle das Erforderliche oft über eine längere Periode durch Inanspruchnahme des Kredites zu verteilen ist. Sie hat 3) die beschafften Mittel richtig zu verwalten.

Die Thätigkeit der Regierungsgewalt steht in allen repräsentativ verfaßten

Gemeinwesen das Recht der Volksvertretung gegenüber, bei Feststellung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen mitzuwirken. Den Voranschlag beider für eine bestimmte Periode, durchgängig ein Jahr, nennt man Budget, ein englisches Wort, abgeleitet von dem normännischen bougette = poche, Staatstasche oder Kasse, Colbert nannte das Budget treffend: état de prévoyance (ital. bilancio).

Die Aufgaben der Finanzverwaltung sind nun auch die der Finanzwissenschaft, sie hat zu handeln 1) von den öffentlichen Ausgaben, 2) den öffentlichen Einnahmen, von denen eine spezielle Abteilung der öffentliche Kredit ist, 3) von der Verwaltung der beschafften Mittel, der Finanzverwaltung im engeren Sinne.

§ 8. Weitaus der wichtigste Teil der Finanzwissenschaft ist die Lehre von den Staatseinnahmen[8]), die nach ihrer Natur in verschiedene Zweige zerfallen. Für alle gelten gewisse allgemeine Grundsätze, sie sollen nicht dem Rechte, der Sittlichkeit widerstreben, der Staat darf also keine Vermögenskonfiskation eintreten lassen, keinen Gewinn aus der Duldung unsittlicher Gewerbe ziehen, noch weniger selbst solche treiben, und von diesem Gesichtspunkt wird auch jede Ermunterung des Glücksspieles zu verwerfen sein; die öffentlichen Einnahmen sollen die Erwerbsthätigkeit der einzelnen nicht antasten, sollen möglichst leicht zu erheben sein u. s. w. Indes diesen Forderungen kann auf sehr verschiedene Weise genügt werden, denn wenn jede Staatseinnahme ein Teil des Gesamtvermögens ist, so fließen sie doch eben aus sehr verschiedenen Quellen. Einmal muß man ordentliche und außerordentliche Einnahmen in dem Sinne unterscheiden, daß man unter letztere solche stellt, die durch ganz einzelstehende Ereignisse für ein mal geschaffen werden. So z. B. Prisen, Requisitionen, Beute, Kriegskontributionen, Subsidien, wie sie England früher gab, Verkauf von Staatsgebiet (im Unterschied von dem der Domänen), wie Frankreich Louisiana 1803, Spanien Florida 1819, Rußland in neuester Zeit seine nordamerikanischen Besitzungen an die Vereinigten Staaten verkauften. Auch Geschenke gehören hieher, die freilich nur in primitiven Zeiten als ständige oder einmalige Ehrengaben an die Fürsten eine bedeutendere Stelle einnahmen[9]), aber doch auch in neuerer Zeit vorkommen, wie z. B. Schleswig-Holstein 1848/50 über 2 Mill. M. durch Sammlungen erhielt. So erheblich nun solche Einnahmen im einzelnen Falle für den Staat, der sie erhält, sind, z. B. die 5 Milliarden der französischen Kriegsentschädigung, so gehören sie nicht in die Finanzwissenschaft, diese beschäftigt sich nur mit den Einkünften, welche aus dem Staate selbst fließen.

Sie teilen sich in folgende Hauptzweige:

1) Erwerbseinkünfte. Hier erwirbt der Staat selbst wirtschaftliche Güter, wie der Einzelne es thut. Ein Teil des Nationalvermögens wird von vorneherein, ehe er sich in das Privateigentum Einzelner spaltet, dem Staat zu wirtschaftlicher Ausnutzung für Gesamtzwecke überwiesen oder gewisse wirtschaftliche Thätigkeiten werden ihm zu gleichen Zwecken vorbehalten. Hier gelten für den Staat die Grundsätze der Einzelwirtschaft, das Finanzprinzip ist also ein ökonomisches, die Ergebnisse der Verwaltung hängen wesentlich von rationeller Methode und der Tüchtigkeit ihrer Organe ab. Dieser privatrechtliche Erwerb kann nun entweder so geschehen, daß die Regierung in freiem Mitbewerb mit den Unterthanen ein Einkommen aus einem bestimmten öffentlichen Vermögen, Staatsgütern, Bergwerken, Fabriken, Eisenbahnen u. s. w. bezieht, oder daß sie den Mitbewerb der Einzelnen ausschließt und sich eine bestimmte Erwerbsthätigkeit allein vorbehält, wie bei den Regalen und Monopolen. Beide unterscheiden sich von einander, indem mit Regal ein wirtschaftliches Hoheitsrecht des Staates bezeichnet wird für gewisse gewerbliche Unter-

8) Vgl. darüber Handb. Band III, F.W. Abhandlungen III—IX.

9) Unter Wilhelm I. von England kommen solche Geschenke unter mannigfaltigen Formen vor: ut rex perdonet, remittat iram, pro habenda benevolentia regis.

nehmungen, deren gesicherte Durchführung für die Wohlfahrt aller Staatsangehörigen geboten erscheint, also nicht dem Belieben der Einzelnen überlassen werden kann und deren Betrieb zugleich ein verhältnismäßig einfacher ist. Diese Regale betreffen entweder Verkehrsmittel (Post und Telegraphie) oder Umlaufsmittel (Geld). Da durch ihren Betrieb der Staat seinen Bürgern gewisse Dienste leistet, so müssen diese vergütet werden und hiedurch die Kosten des Betriebes in vollem Umfang gedeckt werden, aber da sie zugleich darin begründet sind, daß sie von der allgemeinen Wohlfahrt gefordert werden, so soll der Staat sie nicht zu einer eigentlichen Finanzquelle machen, sondern den finanziellen Ertrag dem höheren Gesichtspunkt der Förderung jener Wohlfahrtszwecke unterordnen. — Bei den Monopolen dagegen unternimmt der Staat die Herstellung und den Betrieb gewisser Waren — Tabacksfabrikate, Salz, Pulver, Branntwein, Zündhölzer — lediglich um ein möglichst großes Einkommen dadurch zu erzielen.

2) Die Regierung läßt die in ihrem Gebiete entstehenden Werte in das Privateigentum der Einzelnen übergehen und erhebt dann zwangsweise Teile des so erzielten wirtschaftlichen Einkommens derselben für Gesamtzwecke. Diese wirtschaftlichen Leistungen, die man allgemein *Auflagen*, *Abgaben* nennt, sind nun zweierlei Art. Entweder sie werden entrichtet für die Benutzung von Staatsanstalten, welche keine gewerblichen Unternehmungen, aber notwendig zur Aufrechthaltung einer zivilisierten Staatsordnung sind, deren Dienste indes doch dem Einzelnen, der sie in Anspruch nimmt, einen individuellen Vorteil bieten, für den er eine Vergütung zu zahlen hat, die im Verhältnis zu dem geleisteten Dienste steht. Diese Abgaben heißen *Gebühren*. Oder aber der Staat fordert wirtschaftliche Leistungen für Gesamtzwecke ohne solche spezielle Gegenleistungen aus allgemeiner Bürgerpflicht nach einem allgemeinen Maßstabe, *Steuern*; sie bilden den bei weitem wichtigsten Teil der Staatseinnahmen und folglich auch der Finanzwissenschaft.

Diese verschiedenen Zweige der Staatseinkünfte stellen sich nun freilich in der Praxis nicht immer von einander geschieden dar. Wenn z. B. der Staat vorschreibt, daß bei der Eintragung der Besitzveränderung von Immobilien in das öffentliche Grundbuch eine gewisse Abgabe gezahlt werde, so ist das eine Gebühr, denn er leistet durch seine Beurkundung des Besitzwechsels, welche denselben außer Zweifel stellt, den Betreffenden einen gewissen Dienst, steigert er diese Abgabe aber so hoch, daß sie nicht mehr im Verhältnis zu diesem Vorteil steht, so wird sie zur Steuer. Ebenso gehen Eigenerwerb und Steuer in einander bei den Monopolen. Indem der Staat die Einzelnen nötigt, gewisse Waren, wenn sie dieselben überhaupt haben wollen, zu den von ihm bestimmten Preisen zu kaufen, übt er thatsächlich eine Besteuerung. Das Verhältnis der Erwerbseinkünfte zu den Abgaben ist in den verschiedenen Staaten und zu verschiedenen Zeiten ein sehr verschiedenes. In älteren Zeiten nahmen die Einnahmen aus Domänen und Regalen die erste Stelle im Staatshaushalt ein, England allein hat daneben schon in der normannischen Periode ein entwickeltes Abgabensystem und eine in der königlichen Schatzkammer zentralisierte Finanzverwaltung, sein Staatshaushalt ist heute fast ausschließlich auf Abgaben begründet, neben denen die Einkünfte aus den Regalen der Post und Telegraphie sehr wenig, die der Krongüter gar nicht in Betracht kommen. In deutschen Staaten spielt das Einkommen aus Domänen, Forsten, Berg- und Hüttenwerken noch eine sehr erhebliche Rolle, die in Frankreich, Oesterreich, Italien u. a. den Monopolen zufällt. Eine besondere Bedeutung hat die Frage des Eigenerwerbs durch die Staatseisenbahnen erhalten. Das Nähere hierüber in Abh. III. Handb. Band III F.W.

3) *Der öffentliche Kredit*, die gegenwärtige Ausgabe künftiger Einnahmen. Streng genommen dient jede größere Verwaltung der Zukunft wie der Gegenwart, gerade wie überhaupt das heutige Geschlecht für das künftige mitarbeitet. Es wird aber bei großen Ausgaben, deren Vorteile die kommenden Generationen fast noch mehr genießen werden als die künftigen, unmöglich, mit den regelmäßigen Einnahmen auszureichen. Man muß also, soweit es nicht aus ökonomischen Gründen ratsamer scheint, unrentable Staatsgüter zu veräußern, sich außerordentliche Einnahmen verschaffen, indem man künftige Einkünfte kapitalisiert, im Wege des Kredits flüssig macht, hiefür aus den ordentlichen Einnahmen Zinsen zahlt und die Anleihe allmählich wieder abträgt. Lediglich der Zweck, für den im einzelnen Falle der Kredit in Anspruch genommen wird, entscheidet über die Berechtigung, dies zu thun.

II. Geschichte der Finanzwissenschaft[10]).

§ 9. So einfach und unbestreitbar uns der Zusammenhang von Volkswirtschaft und Finanzwesen erscheint, so ist doch die Erkenntnis desselben sehr neuen Datums.

Dem Altertum wie dem Mittelalter war zwar die Bedeutung guter Finanzen für das Staatswohl nicht verborgen, aber es fehlte das höhere wirtschaftliche Bewußtsein. Der antike Staat, wesentlich auf Eroberung, Ausbeutung fremder Völker und Sklaverei gebaut, kannte den wirtschaftlichen Begriff der Arbeit nicht, ließ also den wichtigsten produktiven Faktor unentwickelt. Alle rein körperliche Arbeit galt als knechtisch, auch der, welcher sich aus Not über dies allgemeine Vorurteil hinwegsetzen wollte, konnte nicht mit der billigen Sklavenarbeit konkurrieren; selbst Xenophons Vorschläge, das Finanzwesen Athens unabhängiger zu gestalten, gipfelten in dem Vorschlage, die Silberbergwerke Attikas durch möglichst zahlreichen Sklavenbetrieb nutzbarer zu machen. So konnte weder der Ackerbau sich intensiv steigern, noch ein freies Gewerbe emporkommen, selbst der Handel war mit dem Makel der Unehrlichkeit behaftet, einen Realkredit gab es nicht, die nach römischer Sitte als anständig geltenden Erwerbszweige setzten für erfolgreichen Betrieb bedeutendes Vermögen voraus, so der Großhandel, die Pachtung öffentlicher Abgaben, Uebernahme ausverdungener Lieferungen, Geldgeschäfte in größerem Maßstabe; Staatsdienst, Kunst und Wissenschaft waren geachtet nur, wenn sie nicht nach Brote gingen. Demzufolge waren auch die Staatseinkünfte in erster Reihe auf Beute, Konfiskation und Tribut begründet, aus diesen ward der Schatz für außerordentliche Ausgaben gespeist. Zur Zeit der Blüte Athens bestanden drei Fünftel der Einnahmen aus den Tributen der Bundesgenossen, alle niederen Beamten waren Staatssklaven, dem Römer war der Krieg Erwerbsquelle, die Beute war zwischen dem Heer und dem Staat geteilt[11]). Daneben finden sich allerdings auch andere Einkünfte; so in Athen von Verpachtung von Staatsländereien, Bergwerken, Zöllen und Marktabgaben; Gerichts- und Strafgelder, namentlich aber die Kopf- und Gewerbesteuern der Schutzverwandten, welche die Bürger natürlich nicht zahlten. Als direkte Steuer für diese gab es nur die außerordentliche, anfangs sehr selten, seit dem peloponnesischen Kriege häufiger, aber nur für Kriegszwecke vorkommende Vermögenssteuer, wobei die einzelnen Klassen nach verschiedenem Maßstabe für ihr Steuerkapital (τίμημα) eingeschätzt wurden. In jeder Gemeinde wurden Ausschüsse der Wohlhabendsten, Symmorien gebildet, welche den Steuervorschuß leisteten, den ihnen dann die übrigen Steuerpflichtigen zu ersetzen hatten. Die höchste Besteuerung der Reichen lag in der Ehrenlast der Liturgien, des Aufwandes für Feste, öffentliche Spiele, Stellung von Kriegsschiffen, wodurch dem Staate zwar keine Einnahme erwuchs, aber Ausgaben erspart wurden[12]).

Rom[13]) ließ sehr bald den alten Grundsatz fallen, daß der Lohn der Herrschaft einzig diese selbst sei, die Unterthanenschaft ward teils Gegenstand der Ausbeutung durch die Bürger, teils ein nutzbarer Besitz des Staates. Abgesehen von der beweglichen Kriegsbeute nahm der römische Staat in den eroberten Ländern den ganzen Grundbesitz, welcher

10) Das umfassendste, seit der 2. Aufl. dieses Handbuches erschienene Werk, durch welches alle früheren veraltet sind, ist der III. Teil von Wagner, F.W. 1889, welcher eine Uebersicht der Finanzgeschichte der wichtigeren Staaten bis Ende des 18. Jahrhunderts gibt und sodann die Besteuerung des 19. Jahrhunderts in England und Frankreich behandelt. Hier können nur die Hauptpunkte hervorgehoben werden.

11) Un peuple dominateur, tel qu'étaient les Athéniens et les Romains, peut s'affranchir de tout impôt, parcequ'il règne sur des nations sujettes. Il ne paie pas pour lors à proportion de sa liberté, parcequ'à cet égard il n'est pas un peuple, mais un monarque. (Montesquieu a. a. O. XIII. 12.)

12) Vgl darüber die Ausführungen in Böckh's Die Staatshaushaltung der Athener, 2. Aufl. 1851. Band I. S. 201 ff.

13) Marquardt, Röm. Finanzwesen in „Die römische Staatsverwaltung“ Band II, neue Ausg. von Dessau. 1884.

bisher den Herrschern derselben gehörte, als Privateigentum in Anspruch. Daneben zahlten alle nicht speziell mit dem römischen Bürgerrecht oder der Steuerfreiheit beschenkten Gemeinden (civitates immunes) eine jährliche feste Geldabgabe (stipendium, tributum soli) oder Zehnten und Hutgelder, welche die Republik verpachtete; dasselbe geschah mit den indirekten Abgaben, den Verkehrssteuern und Zöllen. Dazu kamen noch die militärischen Requisitionen, von den Erpressungen und Bußen nicht zu reden. Die Einnahme, welche Rom derart aus den Provinzen zog, war somit nicht sowohl eine Besteuerung der Unterthanen in unserem Sinne, als eine den attischen Tributen vergleichbare Hebung von eroberten Ländern. In den Zeiten der Bürgerkriege treten die Einnahmen aus den Konfiskationen hinzu, durch welche man die besiegten Gegner auch wirtschaftlich zu vernichten suchte, die Buße der afrikanischen Großhändler betrug 22 Mill. M., der von den Käufern des Vermögens des Pompejus gezahlte Preis 16 Mill. Neben diesen Einnahmequellen trat die von den Bürgern nur im Falle der Not erhobene außerordentliche Steuer (tributum), die nach glücklich bestandenem Krieg wiedererstattet ward, ganz zurück und ist nach der Schlacht von Pydna überhaupt nicht mehr erhoben; aber auch so lange sie bestand, war sie in ungerechtester Weise verteilt, indem allein das dominium ex jure Quiritium, nicht die Staatsländereien und Kapitalien pflichtig waren. Die Aermeren, die nur ihr kleines Ackergut hatten, mußten für ihr ganzes Vermögen steuern, ohne die Schulden in Abzug bringen zu dürfen; die Reicheren, welche außer jenem Privateigentum noch bedeutende Kapitalien und gepachtete Staatsländereien hatten, steuerten nur mit dem kleinsten Teile ihres Vermögens, wozu noch kam, daß letztere ihre Felder durch Sklaven bestellen ließen, deren Arbeitskraft durch Kriege unberührt blieb, während für den, der seinen Acker selbst bauen mußte, jeder längere Krieg einen vollständigen Stillstand der Kultur bedeutete. Als einzige spätere direkte Steuer finden wir die vigesima hereditatum der Wohlhabenderen (vergl. Erbschaftssteuer). In den Provinzen dagegen bestand in der Kaiserzeit eine ausgebildete Steuerverfassung, welche dem Reiche ein bedeutendes Einkommen sicherte, aber auf den Ländern auch als schwerer Druck lastete und vornämlich zur Auflösung des Reiches beigetragen hat. Die Hauptlast war eine hohe Grundsteuer (capitatio), alle, die keinen eigenen Grundbesitz hatten, zahlten eine Kopfsteuer (census, tributum), die Beamten mußten für die bestimmte Summe ihres Distriktes aufkommen und waren schon deshalb zu strenger Eintreibung genötigt.

§ 10. Diese Abgaben blieben auch im fränkischen Reiche in den Gegenden bestehen, in welchen sich die römische Steuerverfassung erhielt, kamen aber im Fortgang der Zeit, namentlich durch die Ausbildung des Lehenswesens, in Wegfall oder gingen in andere Formen über. In erster Linie fließen die Einkünfte des germanischen Königtums aus seinem Grundbesitz, der teils aus angestammtem Familiengut, größtenteils aber aus den in den früher römischen Teilen belegenen Fiskalgütern und den übrigen zuwachsenden Gebieten aus dem Eigentum des bisherigen Fürstenhauses bestand, welches mit der Herrschaft an den Sieger überging. Der König erscheint eben als ein großer Grundbesitzer, dessen Land in allen Teilen des Reiches zerstreut liegt, sich durch Einziehungen, Kauf u. s. w. vermehrt, wie es durch Schenkungen und Vergabungen vermindert wird, die Wirtschaft ist eine Domänenwirtschaft im ausgedehntesten Maßstabe. Hiezu kommen, abgesehen von Geschenken, Naturalleistungen, Tributen unterworfener oder schutzbefohlener Völkerschaften, Einkünfte aus Zöllen, Hafen-, Wege-, Thor- und Brückengeldern, aus Bußen, Konfiskationen, erblosen Sachen, Einnahmen, welche der Forst- und Wildbann abwarf. Wie aber die königliche Gewalt überhaupt etwas privatrechtliches in ihrem Wesen hatte, so vermischen sich diese öffentlichen Einkünfte mit denen, die der König aus Grundbesitz und herrschaftlichen Abgaben zieht, es giebt keinen Unterschied zwischen der Kasse des

Staates und des Königs, Recht und Besitz des Fiskus ist eben nur Recht und Besitz des Königs.

Im Laufe der Zeit verringerte sich das königliche Krongut durch Ausbildung des Lehenswesens, Schenkungen an Große, Bistümer und Klöster, Kriege ɩc. immer mehr, in England und Frankreich traten an die Stelle in wachsendem Maße Staatssteuern, in Deutschland dagegen gingen Verkehrsabgaben, Münz- und Bergrecht und alle ähnlichen Rechte des Königs, aus denen Einkünfte fließen konnten (iura regalia) mit wenigen Ausnahmen auf die Landesherren über. Mit der Zersplitterung der deutschen Staatsgewalt [14]) ward auch die finanzielle Entwicklung in die Territorien verlegt. Wie früher im Reiche, so waren auch für den Landesherrn Hauptquellen die Einnahmen aus den Domänen, die teils altes Familiengut, teils ursprünglich vom König verliehenes Amtsgut waren. Daneben bilden sich unter dem Einfluß des römischen Rechtes und des Partikularismus die Regalien aus und greifen als Abgaben vom Verkehr immer mehr in das Gebiet des Handels und der Gewerbe hinein. Ein ungeheures Gewirr der verschiedenartigsten und hemmendsten Wege-, Brücken-, Hafen-, Stapel-, Marktgelder und vor allem von Durchfuhrzöllen bedeckt das Reich. Dazu kommen die Einnahmen aus Heimfalls- und Abzugsrecht, Aemter- und Privilegienverkauf, Sporteln aller Art. Die Stände bekämpfen im einzelnen Falle oft diese Methode des Landesherrn, sich Geld zu verschaffen, leugnen aber prinzipiell nicht, daß diese Einkünfte ein unabhängiges Recht der Landesregierung sind.

Ein eigenartiges Bild bieten die bedeutenderen Städte, namentlich die zur Selbständigkeit gelangten [15]). Wenn wir in diesen mittelalterlichen Gemeinwesen überhaupt vielfach Vorläufer des modernen Staates sehen können, indem dieselben auch diejenigen Funktionen übernehmen mußten, welche heute Aufgaben der Staatsgewalt geworden sind, so ist dies besonders auf finanziellem Gebiete der Fall. Das städtische Bedürfnis erfordert umfassende ständige wie außerordentliche Ausgaben für die Verteidigung der Stadt, den Schutz der Bürger, öffentliche Bauten, Aufwendungen für den Verkehr. Nun besaßen die Städte zwar meist auch mehr oder weniger beträchtliches nutzbares Eigentum an Landgütern, Forsten, Mühlen, Steinbrüchen u. s. w., aber der Ertrag desselben, sowie der in ihren Händen befindlichen Regalien reichte nicht aus für den Bedarf. So blieb nur übrig, von allen, welche die Vorteile der Stadt genossen, eine entsprechende Beihilfe für die gemeinsamen Ausgaben zu fordern. Hier tritt also zuerst die Steuer im modernen Sinne auf, die Beitragspflicht aller Mitglieder eines Gemeinwesens für dessen Lasten nach ihrer Leistungsfähigkeit als allgemeine Bürgerpflicht, und wesentlich für den Charakter der freien Stadt im Gegensatz zur fürstlichen war eben das Recht der Selbstbesteuerung. Anfangs wurden besondere Steuern nach dem jedesmaligen Bedürfnis erhoben, bei wachsendem Bedarf ständige Abgaben, vorbehaltlich außerordentlicher nötig werdender Zusatzsteuern. Die ordentlichen Auflagen hatten überwiegend die Natur indirekter, auf Verbrauchsgegenstände und Verkehrsakte gelegter Abgaben, als außerordentliche wählte man meist direkte Vermögenssteuern, beziehungsweise mit diesen kombinierte Personalsteuern, daneben auch Grund- und Gebäudesteuern; im Laufe der Zeit wurden auch diese vielfach ständige. Reichten die ordentlichen Einnahmen nicht aus, so nahm man den öffentlichen Kredit in Anspruch, teils durch Anticipation von Einnahmen im Wege der schwebenden Schuld, teils durch Aufnahme einer fundierten Schuld in Geldrenten. Diese ganze Art des städtischen Haushaltes ließ sich nur bei Geldwirtschaft durchführen und so finden wir in den mittelalterlichen

14) Für die Zeit bis ins 12. Jahrh. Waitz, Deutsche Verf.-Gesch., von älteren Hüllmann, Deutsche Finanzgeschichte des Mittelalters. Lang, Historische Entwicklung der deutschen Steuerverfassung. Wagner, F.W. III. § 17—49.

15) Vgl. Schönberg, Finanzverhältnisse der Stadt Basel im XIV. und XV. Jahrh. 1879. Zeumer, Deutsche Städtesteuern in Schmollers Forschungen I. 1879. Das Finanzwesen der italienischen Städte ist entwickelter, aber die bedeutendsten derselben, wie Venedig, Genua, Pisa, Florenz, sind Stadtstaaten.

Städten zuerst eine durch eigene Organe unter gesetzlich geordneter Kontrolle geführte Staatswirtschaft im heutigen Sinne, nach ihrer eigenen Neuverfassung brachten auch die Städte die Summen auf, welche sie von Fall zu Fall für Bedürfnisse des Reiches bewilligten, denn allgemeine Reichssteuern treten im Mittelalter nur vereinzelt auf, wie 1207 für Unterstützung des heil. Landes, bei den Hussiten- und Türkenkriegen; und die seit 1548 eingeführten Kammerziele für die Kosten des Reichskammergerichtes waren so unbedeutend, die außerordentliche Steuer der Römermonate bei Reichskriegen so unvollkommen, daß beide nicht ins Gewicht fielen; der große Plan eines finanziellen Reichsgrenzzolles (1523) scheiterte[16].

§ 11. Sehr langsam brach sich der Gedanke der allgemeinen Steuerpflicht und mit ihr die Geldwirtschaft in den Territorien Bahn. Zu einer Steuer waren die Landesherren als solche nicht berechtigt, sie wenden sich in dem Maße, als die Einkünfte aus Domänen und Regalien nicht mehr genügen, an die Stände, ihnen außerordentliche Beihilfen zu gewähren (adjutorium, subsidium, petitio, Bede, aides), welche von den Ständen nicht nur bewilligt, sondern auch umgelegt und verwaltet werden. Der Landtag verteilt die zu erhebende Summe auf die Steuerpflichtigen, er bestimmt die Steuereinheit, den Steuerfuß, besorgt die Erhebung durch seine Beamte und verwaltet die eingehenden Gelder durch seinen Ausschuß als Landschaftskasse, welche von der fürstlichen Kammerkasse ganz getrennt bleibt; die Regierung hat nur die ihr bewilligte Summe in Empfang zu nehmen. Für eine Zahl an und ab eintretender Fälle ward es Herkommen, daß solche Beihilfen nicht abgeschlagen werden konnten, übrigens aber behauptete sich der Charakter der Bede als eines freiwilligen Zuschusses noch lange[17]). Erst allmählich wird mit dem steigenden öffentlichen Bedarf durch stehende Heere und Beamtentum, Verzinsung aufgenommener Schuldkapitalien, teilweise auch zufolge der Verringerung des Kammergutes die Bewilligung ständischer Zuschüsse Regel und mit dem Sinken der ständischen Rechte immer mehr Form. Daneben sind in dieser älteren Zeit wesentlich zwei Momente hervorzuheben, das Eindringen des wälschen Regalismus, wie Roscher denselben nennt (S. 151 ff. 158 ff.), und der Ende des 17. Jahrhunderts beginnende und durch das 18. Jahrhundert fortgeführte Accisestreit. Mit dem aufgeklärten Absolutismus, der die ständische Mitwirkung fast überall beseitigt und die Landeshoheit zum Staat ausbildet, wird es Grundsatz, daß die Regierung als Obrigkeit berechtigt ist, von allen Unterthanen aus Bürgerpflicht Steuern zu fordern, wobei indes immer noch zahlreiche Steuerbefreiungen und Bevorzugungen bestehen bleiben. Aber während dieser Grundsatz bei den großen preußischen Fürsten, die mit der ständischen Mißwirtschaft und der Verkommenheit der städtischen Finanzverhältnisse aufräumen, durch ausgleichende Gerechtigkeit, strenge Ordnung und Sparsamkeit begrenzt wird, herrscht in den kleineren Staaten vielfach Willkür und ein enger Regalismus. Daneben geht der Streit über indirekte und direkte Besteuerung, oder wie man damals sagte Accise und Kontribution, mit allmählichem Ueberwiegen der ersteren bis zur Regie Friedrichs II., während die letzteren (Generalhufenschoß u. a.) noch immer sehr gegen die Domäneneinkünfte zurückstehen. Die Regie, welche Friedrich in der besten Absicht, um die notwendigen Lebensmittel für die unteren Klassen zu entlasten, namentlich für Tabak und Kaffee einführte, begegnete übrigens heftigem Widerstand. Das Generaldirektorium warnte 1763 nachdrücklich vor der abenteuerlichen und unausführbaren Nachahmung ausländischer Einrichtungen und als der König

16) St. Müller, Reichssteuern und Reichsreformbestrebungen im 15. und 16. Jahrhundert. Falke, Geschichte des deutschen Zollwesens. 1869.

17) Nicht nur Klock in seiner Schrift de contributionibus (1634) hält den Satz fest, daß die Unterthanen bloß in subsidium der Kammergüter besteuert werden sollen, sondern auch Seckendorff faßt im „Teutschen Fürstenstaat" (1656) die Steuer als ein „Extraordinaer Mittel, das die Christlichen Obrigkeiten anders nicht als in hochdringenden Nöten begehren".

seinen Willen doch mit französischen Beamten durchsetzte, riefen der Druck und die Plackereien des Monopols so lebhaften Unwillen hervor, daß seine Aufhebung unter Friedrich Wilhelm II. allgemein als Befreiung begrüßt wurde [18]).

Einen wesentlich andern Verlauf sehen wir in England, das allein gegenüber der kontinentalen Zersplitterung des Lehenswesens die Staatseinheit festhielt [19]). Allerdings sicherte sich Wilhelm I. auch einen ungeheuern Grundbesitz bei der Eroberung (1422 Ritterlehen, 781 Parks und 67 Forsten, zusammengefaßt unter dem Namen der antient demesne, welche sich stetig vermehrte durch rückfallende Lehen (escheat) und Verwirkung (forfeiture), deren Einkünfte, so lange sie nicht wieder verliehen wurden, in die königliche Schatzkammer flossen, auch bei der Erledigung der Bischofsitze und Abteien fielen der Krone deren Einkünfte zu, was dieselbe sehr ausbeutete, indem reiche Pfründen oft bis zu fünf Jahren unbesetzt blieben. Aber daneben treten nicht bloß Gebühren im weitesten Sinne (fines et amerciamenta) auf, sondern sehr bald wirkliche Steuern, so die Militärbefreiungssteuern (tallagia et scutagia), dann auch Einkommensteuern. Nimmt man zu diesen Einnahmen noch die, welche aus zufälligen Ereignissen wie Schiffbrüchen, eingezogenem Vermögen Geächteter, Fundgeldern ꝛc. kamen, so ist zu begreifen, wie das Einkommen der Normannenkönige ein so bedeutendes werden mußte, daß kein Fürst des Festlandes sich damit messen konnte. Ist es auch nicht wörtlich zu nehmen, daß dasselbe, wie Chronisten melden, unter Wilhelm I. schließlich 1060 Pfd. Silber täglich betrug, so ist es doch keineswegs unwahrscheinlich, daß es auf 50—60 000 Pfd. jährlich kam. Es kennzeichnet außerdem den staatsmännischen Sinn des Königs, daß, wie er zuerst dem Lande einen einheitlichen Kataster im Domesdaybook gab, er das ganze Steuersystem in einem Reichsschatzamt zentralisierte, in welches alle Einnahmen fließen mußten. England war der erste europäische Staat, welcher in diesem scaccarium (échiquier, exchequer) ein einheitliches Finanzministerium erhielt. Diese vollkommen bureaukratisch organisierte Behörde mit zahlreichem Personal und ausgebildetem Rechnungswesen hatte alle Zahlungen der Verwaltungs- und Finanzbeamten (vicecomites, fermors, custodes) in Empfang zu nehmen, darüber zu quittieren, Schatzungen und Zölle auszuschreiben und andrerseits Zahlungen für König und Staat zu leisten, jährlich zweimal hatte sie in Westminster die Abrechnung vorzulegen, welche das das erste Beispiel eines Staatshauptbuches (rotulus annalis, great Roll of the Exchequer) bildete. Zugleich war das exchequer Schatzgericht, welches alle Steuerstreitigkeiten entschied und diese Organisation hat sich mutatis mutandis bis 1783, ja in ihren Grundzügen bis heute erhalten. Die Magna Charta legt sodann den Grund des Steuerbewilligungsrechtes, indem sie bestimmt, daß außer den drei herkömmlichen Steuern (Lösegeld des Königs, Ritterschlag des ältesten Sohnes, Aussteuer der ältesten Tochter) keine Abgabe erhoben werden solle „nisi per commune consilium regni nostri“. Die Könige brechen diese Zusage oft oder suchen sie durch indirekte Abgaben, Naturalrequisitionen, Verpfändungen u. s. w. zu umgehen, aber das Parlament widersteht zähe und je mehr das eigene Vermögen der Krone durch unglückliche Kriege und schlechte Wirtschaft schwand, desto mehr wurde sie von den Bewilligungen des Parlaments abhängig, das neben dem magnum consilium baronum durch Simon von Montforts Initiative eine Vertretung der Ritterschaft und der Städte erhalten hatte, welche das Unterhaus bildete und bald in Steuerfragen das entscheidende Wort sprach. Die Confirmatio Cartarum unter Eduard II. bestätigt feierlich (1297) das Recht der Gemeinen wie des Oberhauses, „that for no busi-

18) Vgl. namentl. Schmoller, Die Epochen der preuß. Finanzpolitik im J. f. G. V. 1. Für die Entwicklung einzelner anderer Territorien: Bayern, Württemberg, Kurhessen, österreich. Erblande vgl. Wagner F.W. III. § 34—39.

19) Vocke, Geschichte der Steuern des brittischen Reichs. 1866. Dowell, History of taxation and taxes in England. 4 vols. 1885. Wagner F.W. III. § 68—69 (dort auch weitere Litteratur).

ness henceforth will we take such manners of aids, tasks or prises, but by the common consent of the realm, and for the benefit thereof, saving the antient tasks and prises due and accustomed"; hinsichtlich einmalig bewilligter Kriegssteuern wird versprochen „for us and our heirs, that we shall not draw such aids task nor prises into a custom, for anything that hath been done heretofore, or that may be found by roll in any other manner". 1376 besteht der Sprecher der Gemeinen darauf, daß das Parlament die Rechnungen prüfe, welche den schlechten Stand der Finanzen veranlaßt und die in denselben vorgefallenen Betrügereien bestrafe; der Versuch Richards II. eigenmächtig eine allgemeine Kopfsteuer zu erheben, führt zum Aufstand, der mit der Absetzung des Königs endet. 1382 setzt das Haus der Gemeinen bei Bewilligung des Tonnengeldes thatsächlich zuerst durch, was später die Appropriationsklausel genannt wird, daß nämlich das für einen bestimmten Zweck bewilligte Geld für keinen andern ausgegeben werden darf („que les deniers ent provenantz soient entièrement appliez sur la salvegarde de la meer et nulle part ailleurs. Et a la requeste de la commune le roi veut que M. Johann Philpert soit resceivour et gardein de les deniers"). Fortan prüfen Schatzräte des Parlaments Einnahmen und Ausgaben. Die Bürgerkriege, der thatsächliche Absolutismus der Tudors und das verfassungswidrige Regiment der Stuarts stellen zwar diese Errungenschaften wieder in Frage, aber gerade an der Steuerfrage bricht sich die Willkür Karls I., der von ihm eigemächtig befohlenen Auflage des Schiffsgeldes tritt Hampden mit dem Statut Eduards III. de tallagio non concedendo entgegen und schließlich unterliegt das Königtum. Unter Karl II. wurde die Appropriationsklausel in schärfster Form durchgeführt und ist seitdem maßgebend geblieben, mit dem Thronwechsel von 1688 siegt die Finanzhoheit des Parlaments endgültig, die Declaration of rights von 1689 erklärt auf's neue „that levying money for the use of the Crowne by pretence of prerogative, without Grant of Parlyament for longer time or in other manner then the same is or shall be granted, is Illegall", gleichzeitig wird die Staatsschuld im modernen Sinne begründet, die parallel mit der Ausdehnung des britischen Kolonialreiches und seiner inneren wirtschaftlichen Entwicklung steigt.

Frankreich[20]) zeigt in älterer Zeit feudale Finanzverhältnisse; mit der Beugung der großen Barone und der Herstellung der Staatseinheit, baut das Königtum ein selbständiges Finanz- und Steuersystem aus, welches sich mit der monarchischen Verwaltung entwickelt, in vieler Hinsicht irrationell ist und die unteren Klassen hart drückt, aber doch staatlichen Charakter hat. Im Gegensatz zu England siegt hier der Absolutismus, indem seit 1614 die Reichsstände, welche bisher gewisse Steuern auf bestimmte Zeit bewilligten, nicht wieder berufen werden, wobei indes vielfache Steuerprivilegien der bevorrechteten Stände bestehen bleiben. Unter Ludwig XIV. ward Colbert der Schöpfer strenger Ordnung im Staatshaushalt, er vermindert wenigstens möglichst die Härten der Besteuerung, beseitigt innere Zölle und ähnliche hemmende Abgaben, legt den Grund des modernen Rechnungswesens und bringt so ohne neue Steuern Einnahmen und Ausgaben ins Gleichgewicht. Neben dieser Ordnung ist der Gedanke, welcher die Colbert'sche Finanzwirtschaft charakterisiert, die Einsicht, daß blühende Finanzen sich nur auf einen blühenden Volkswohlstand begründen lassen, während bis dahin die Kunst der Finanzmänner nur darin zu bestehen schien, möglichst viel aus dem Volke herauszupressen. Schlechte Wirtschaft und unglückliche Kriege zerrütteten dagegen im 18. Jahrhundert die französischen Finanzen zusehends und führten zu deren Zusammenbruch, der schon vor der Revolution unvermeidlich war.

§ 12. Die wissenschaftliche Erkenntnis eines rationellen Finanz-

---

20) Clamageran, Histoire de l'impôt en France. 1867—76. Wagner F.W. III. § 50—67.

wesens blieb gleichwohl bis ins 18. Jahrhundert sehr dürftig, eine tiefere Erfassung seiner Probleme finden wir fast nur bei Bodinus (1530—96), der sich als Politiker wie als Volkswirt über seine Zeitgenossen erhebt, er gibt zuerst eine Systematik der Staatseinnahmen, wobei zu bemerken ist, daß er wie Seckendorff direkte Steuern nur im Falle unabweislicher Notwendigkeit zulassen will, er greift vor allem die Steuerprivilegien an und betont scharf die Forderung der Allgemeinheit der Besteuerung und ihre gleichmäßige Verteilung, nur die Steuern sind zu billigen, „quae in omnes ordines pro singulorum facultatibus exequantur". Die facultates erklärt er durch „pro viribus, pro cuiusque opibus ac fortunis."

Ein Fortschritt findet sich in Klock's Schrift de aerario (1651), sofern derselbe die allgemeine Steuerpflicht betont, die Lebensnotdurft steuerfrei lassen und nur das Einkommen (fructus) besteuern will, während die beiden Delacourt's als Vertreter der holländischen Handelsoligarchie die Konsumtionsabgaben vor den direkten Steuern bevorzugen, deren starke Anspannung leicht die Reicheren zur Auswanderung bewegen würde. Auch Seckendorff spricht sich für Verbrauchssteuern aus, weil dieselben unmerklich und freiwillig gezahlt würden, und wenn sie die Aermeren mehr belasteten als die Reicheren, dies sich durch höhere Löhne ausgleiche. Conring macht auf den Unterschied der Notwendigkeit der zu besteuernden Gegenstände aufmerksam (de contr. 62). Klock in der genannten Schrift will die unteren Klassen steuerfrei lassen und verwirft deshalb die Accise, als allgemeinen Grundsatz für die Steuern stellt er hin, daß sie »collecta secundum facultatem patrimonii imponi debent — quia nisi eorum proportio commensuretur, ut onera commensurata sint viribus eorum quibus imponuntur, semper erit iniustitia«.

Aber erst Montesquieu bringt 1748 im 13. Buche seines „Geistes der Gesetze" den Zusammenhang des Finanzwesens mit dem ganzen inneren Staatsleben, speziell mit den sozialen Zuständen und der Verfassung zur Anschauung. Er zeigt die Beziehungen der Besteuerung zur Sklavenarbeit, zum Despotismus und zur Freiheit — on peut lever des tributs plus forts à proportion de la liberté des sujets — und gibt eine kurze, aber für seine Zeit bedeutsame Charakteristik der einzelnen Steuern. Gleichzeitig tritt als Reaktion gegen das Merkantilsystem die mehr spekulative physiokratische Schule auf. Ihr Ausgangspunkt war ein finanzieller, das Werk „La dîme royale" von Vauban (1707), der selbst nicht zu den Physiokraten gehörte, aber ausgehend von den heillosen Finanzzuständen Frankreichs, zuerst die Idee einer einheitlichen Einkommensteuer aufstellte.

Das Einkommen muß nach Vauban deshalb der Maßstab der Steuer sein, weil je vornehmer und reicher jemand ist, desto mehr er den Schutz des Staates bedarf. Die demgemäß zu erhebende Einkommensteuer nennt er dîme royale und legt dar, wie sie von den einzelnen Einkommen zu erheben sei, wobei das menu peuple, die kleinen Handwerker und Arbeiter, besonders zu schonen sei. Da aber der Staatsbedarf durch diese Steuer allein nicht gedeckt werden könne, müßten die Salzsteuer, die Zölle und Verbrauchsabgaben von entbehrlichen Lebensbedürfnissen beibehalten werden.

Diese Idee Vauban's, das Steuersystem möglichst auf eine einheitliche, allgemeine und gleichmäßige Abgabe zu stellen, blieb bei den Physiokraten maßgebend, nur zogen dieselben nach ihren eigentümlichen volkswirtschaftlichen Anschauungen aus dem Satz, daß die Landwirtschaft allein einen Reinertrag abwerfe, den Schluß, daß aus diesem allein der Staatsaufwand bestritten werden könne[21]).

Systematisch entwickelt diese Ansichten namentlich Quesnay in seinem Tableau économique und den Maximes générales. Dem naheliegenden Einwand, daß der Ertrag einer solchen Steuer vom Reinertrag nie für den Staatsbedarf ausreichen könne, glaubten die Physiokraten durch die Forderung zu begegnen, daß der Staat sich auf den Rechtsschutz und die Volkserziehung beschränken und der bisherigen Vielregiererei entsagen solle, durch welche man strebe, Handel und Gewerbe künstlich zu leiten. So unpraktisch diese Forderung und so schief der Gesichtspunkt war, von dem die Physiokraten ausgingen, so haben sie doch durch ihre Kritik anregend gewirkt und vor allem A. Smith einen Anstoß zu seinem großen Werke gegeben; am eingehendsten unter ihnen beschäftigte sich der ältere Mirabeau mit den Steuern in seiner Théorie de l'impôt (1761), der, da der impôt unique vom produit net nicht ausreiche, das Zugeständnis machte, da-

21) Que l'impôt soit établi immédiatement le salaire des hommes, ni sur les denrées. sur le produit net des biens-fonds et non sur | (Quesnay Max. V.)

neben die Salz- und Tabaksteuer zu belassen und eine Personalsteuer nach dem Reinwert der Wohnungen verbunden mit einer Klassensteuer (capitation) zu erheben. Im Gegensatz zu den Physiokraten sucht Forbonnais in seinen Principes et observations économiques (1758) darzuthun, daß die gleiche Besteuerung nach dem Einkommen ungerecht sei, da sie das kleine Einkommen viel schwerer treffe als das größere. In seinem Satze »celui dont le revenu est borné à la substance nécessaire ne peut aider personne« liegt der Ausgangspunkt der Lehre vom Existenzminimum, er verwirft deshalb alle Steuern auf unentbehrliche Lebensbedürfnisse. Praktisch suchte Turgot auf physiokratischer Grundlage für die Reform der Finanzen zu wirken, erreichte aber wesentlich nur eine freiere Bewegung des Handels und der Gewerbe und scheiterte in seinen weiteren Absichten an der Koalition der privilegierten Interessen.

Die französische Revolution unternahm eine Regelung der Finanzen nach physiokratischen Grundsätzen, deren Durchführung sich aber sofort als unmöglich erwies; auch die successive Wiederherstellung anderer direkter Steuern vermochte nicht den Bankerott aufzuhalten, aus dem erst Napoleon das Land rettete durch ein umfassendes indirektes Steuersystem, welches neben den direkten vier Hauptertragssteuern (Grundsteuer, Thür- und Fenstersteuer, Personal- und Mobiliarsteuer und Gewerbesteuer) fortan die Grundlage der französischen Finanzen geblieben ist.

In England trat 1784 William Pitt als Finanzreformer nach rationellen Grundsätzen auf, indem er den Zolltarif in liberalem Sinne revidierte, dadurch den Schmuggel beseitigte, die Einnahmen erhöhte und die Einkommensteuer einführte.

§ 13. Bereits zuvor, 1776, unternahm es A. Smith in seinem Wealth of Nations, Buch V, ch. II. p. 2, eine Staatswirtschaftslehre in Bezug auf die Besteuerung aufzustellen und ward damit der Begründer der Finanzwissenschaft im heutigen Sinne, daß die Gesetze der Volkswirtschaft den Gesetzen über Steuern zu Grunde liegen müssen. Freilich verwirft er einseitig alles Einkommen des Staates aus eigenem Besitz und Erwerb, seine Finanzwissenschaft ist nur Steuer- und Staatsschuldenlehre, aber er faßt zuerst den inneren Zusammenhang der einzelnen Steuern, welche auf eine oder mehrere der drei Einnahmequellen, Rente, Gewinn und Lohn, fallen müssen und gibt diesem Zusammenhang Ausdruck in seinen berühmten vier Steuerregeln.

II. III. und IV. derselben, daß jede Steuer in der möglichst wenig drückenden Weise und mit den möglichst geringen Unkosten erhoben werden solle, sind unbestritten. Die wichtigste aber ist die erste: „Die Unterthanen jedes Staates sollten zum Unterhalt der Regierung so genau als möglich im Verhältnis ihrer Leistungsfähigkeit beitragen, das heißt im Verhältnis des Einkommens, das sie unter dem Schutz der Regierung genießen." Es liegt auf der Hand, daß der zweite Satz keineswegs aus dem ersten folgt und daß der Grund, weshalb er die Beitragspflicht nach Verhältnis der Leistungsfähigkeit gleichstellt mit der nach Verhältnis der Einkünfte, nämlich der Schutz des Staates, ein mechanisch-abstrakter ist, da er gewisse unstreitig bestehende, aber wirtschaftlich nicht scharf abzugrenzende Größen auf arithmetisch feste Verhältnisse zurückführen will. Diese Auffassung, von der übrigens Smith im einzelnen praktisch manche Ausnahmen zugesteht, wurzelt in seiner dürftigen Auffassung des Staates, dessen Bedeutung für die Volkswirtschaft er sehr unterschätzt. So gewiß seine Steuerpolitik überwunden ist, so hat dieselbe doch ebenso epochemachend gewirkt wie sein ganzes Buch, wobei in Betracht zu ziehen ist, daß gerade bei der Finanzwirtschaft die psychologisch-sittlichen, nationalen und geschichtlichen Faktoren weniger in Betracht kommen, welche Smith im Wirtschaftsleben überhaupt entschieden unterschätzte. Nimmt man hierzu die reiche Ausstattung seiner Ausführungen mit Beispielen aus der positiven Finanzgesetzgebung, sowie die bewundernswürdige Feinheit der Methode, mit welcher ein vielfach unsicheres und sehr lückenhaftes Material verwertet wird, so wird man auch nach der finanziellen Seite die Verdienste Smith's kaum hoch genug anschlagen können.

Seine englischen Nachfolger haben die Finanzwissenschaft nicht erheblich gefördert, sie wurzelten zu sehr in den Parteigegensätzen ihres Landes, Ricardo z. B. steht ganz auf den Smith'schen Grundsätzen und weicht nur in der Auffassung einzelner Steuern von ihm ab; erst J. St. Mill unternahm es, das Werk seines großen Vorgängers den erweiterten Kenntnissen und fortgeschrittenen Ideen der Jetztzeit anzupassen.

Er widerlegt treffend die Lehre, daß die Steuer ein Entgelt für den Vorteil sei, den die Staatsanstalten dem Einzelnen bieten, diese seien ein so unbedingtes Bedürfnis für Jeden, daß eine Unterscheidung, wer mehr Vorteil davon habe, unmöglich sei. Gleichheit der Besteuerung liege vielmehr in der Gleichheit der Opfer, welche die Steuer auferlege, er verlangt deshalb Steuer-

freiheit des Existenzminimums, stärkere Heranziehung des fundierten Einkommens, Erbschaftssteuern, will aber den wesentlichen Staatsbedarf durch indirekte Steuern auf entbehrliche Verbrauchsgegenstände decken.

So wenig seine Ausführungen im einzelnen unanfechtbar sind, so bedeutend sind sie für die Gegenwart, namentlich auch weil er in England zuerst die Volkswirtschaft als ein mit dem übrigen nationalen und socialen Leben in enger Beziehung stehendes Gebiet behandelte und von diesem Gesichtspunkt haben die Kapitel 2—8 des V. Buches seiner Principles of political economy in ihrer Art für die Besteuerung ähnliche Wichtigkeit wie das Buch V von Smith. Hievon abgesehen hat England wohl treffliche Schriften über einzelne Fragen und die Geschichte seiner Finanzen, aber bis zur Gegenwart kein Werk von Bedeutung hervorgebracht, welches die gesamte Finanzwissenschaft umfaßt. Dagegen hatte es den Vorteil einer Reihe bedeutender Finanzminister, unter denen namentlich Peel und Gladstone zu nennen sind, welche dem Staatshaushalt eine für die Verhältnisse des Landes nahezu vollkommene Gestalt gegeben, seinen Kredit neu begründet und in ihren Reden eine Fundgrube geläuterter, finanzieller Erkenntnis geliefert haben.

Auch Frankreich hat seit 1815 sehr tüchtige Finanzminister gehabt, die elastische Kraft seiner Finanzen aber beruht weit mehr auf dem großen Reichtum des Landes als auf einem rationellen System, das vielmehr im wesentlichen ganz das napoleonische geblieben ist. — Auf wissenschaftlichem Gebiete fehlte es bis in die neuere Zeit zwar nicht an tüchtigen Arbeiten über einzelne Fragen und die Geschichte der französ. Finanzen, wohl aber an selbständiger Bearbeitung der Lehre vom Staatshaushalt im ganzen. Hier sind die Franzosen erst neuerdings eingetreten.

Parieu, Traité des impôts. 4 vol. 2. éd. 1847, der die progressive Steuer ebenso wie die stärkere Besteuerung des fundierten Einkommens als undurchführbar verwirft, sich aber über das Vorurteil seiner Landsleute erhebt, indem er die Einkommensteuer befürwortet, welche z. B. de Puynode einen »tribut détestable où tous les principes sont faussés« nennt. Proudhon's Ansichten, die sich zu verschiedenen Zeiten sehr widersprechen, haben vorwiegend nur die Bedeutung der Kuriosität, in den Contradictions économiques verwirft er alle einzelnen Steuern prinzipiell, erklärt aber das Uebel für unverbesserlich, so lange nicht die Organisation der Industrie und die politische Reform die Gleichheit der Vermögen herbeigeführt haben, in seiner Théorie de l'impôt dagegen bringt er ein System von Steuern, das zwar das Ideal der Gerechtigkeit nicht verwirkliche, aber sich ihm noch nähere. Die bedeutendste Leistung der Gegenwart ist Paul Leroy-Beaulieu's obengenanntes Werk Traité de la science des finances, das namentlich für französische und englische Verhältnisse ungemein reichhaltig ist, dagegen deutsche Verhältnisse nur unvollkommen berücksichtigt, ganz vermißt man bei ihm die Berücksichtigung der socialpolitischen Bedeutung des Finanzsystems; beachtenswert ist auch die Schrift von V. Bonnet, La question des impôts (1879).

§ 14. Die ersten deutschen Schriftsteller, welche ein rationelles Finanzsystem aufstellen, sind G. H. v. Justi (1766) und Sonnenfels[22]), auf dem Boden des Naturrechts und Vertragsstaates stehend, verlangen sie vor allem Gerechtigkeit in der Verteilung der Steuerlast durch Proportionalität zum Einkommen und fordern daneben Bestimmtheit, Nachhaltigkeit, Maßhalten, J. Möser, den Roscher den größten deutschen Nationalökonomen des 18. Jahrh. nennt, hat finanzielle Fragen wenig erörtert. Die ersten Vertreter der Smithschen Lehren in Deutschland, wie Kraus, Sartorius, Lueder, Stocker von Neuforn, Eschenmaier zeigen wenig Selbständigkeit, mehr thun dies in finanziellen Fragen Graf Julius Soden (1811), so undurchführbar sein Projekt einer einzigen, allgemeinen Produktensteuer ist, Harl (1811) mit dem Vorschlag einer einheitlichen nach Maß des Vermögens zu verteilenden Steuer und Krehl (1816) mit seiner Einteilung in Ertrags- und direkte Aufwandssteuern. Wahrhafte finanzielle Einsicht findet man in dieser Zeit vornehmlich bei den großen Staatsmännern, denen Preußen seine Wiedergeburt verdankt. Stein, Schön, Niebuhr waren Volkswirte ersten Ranges; an der englischen National-

22) Vgl. Roscher, a. a. O. S. 461 ff.

ökonomie gebildet, sind sie durch die Schule der Praxis von allem Doktrinarismus befreit. Stein's finanzielle Denkschriften sind mustergültig, Niebuhr's Beleuchtung der Finanzfragen in der französischen Revolution bleibt noch heute das beste, was darüber gesagt ist, neben ihm ist Fr. Gentz in seiner früheren Periode zu nennen mit seiner Uebersetzung und Kommentierung von Ivernois Geschichte der französischen Finanzverwaltung (1797) und seine Schrift über die Pitt'sche Finanzverwaltung.

Nach Herstellung des Friedens begründete Preußen durch Neuordnung seines Steuerwesens und weise Sparsamkeit ein Finanzsystem, welches den wesentlichsten Anforderungen für seine wirtschaftliche Erstarkung entsprach. Die bedeutsamste Erscheinung in diesem System war der Zolltarif von 1818, welcher mit einer damals unerhörten Freisinnigkeit zum erstenmale in Europa den bisher allgemeinen Grundsatz hoher Schutzzölle durchbrach und die Grundlage des Zollvereins ward, der, durch den Vertrag mit Hessen-Darmstadt 1828 begonnen, allmählich unwiderstehlich alle deutschen Staaten in seine Kreise zog. Der günstige Einfluß dieses Tarifes auf Handel, Gewerbfleiß und Ergiebigkeit der Einnahmen erregte bald allgemeine Aufmerksamkeit, aber erst in den vierziger Jahren folgte England dieser Politik; dann freilich um so entschlossener. Nachdem Peel die Unhaltbarkeit der Kornzölle erkannt, brach er mit dem bestehenden Schutzzollsystem überhaupt, so daß der britische Tarif bald nur aus wenigen ergiebigen Schutzzöllen bestand, während die Wiedereinführung der 1816 abgeschafften Einkommensteuer das Mittel gewährte, das Gleichgewicht des Budgets herzustellen. Frankreich beharrte von 1815 bis zur Gegenwart wesentlich auf dem napoleonischen Steuersystem und brachte die gesteigerten Anforderungen an seine Steuerkraft meist durch Erhöhung der bestehenden Steuern auf. Der Reichtum des Landes zeigte sich in der überraschenden Leichtigkeit, mit der es sowohl unter der Restauration als nach 1871 die große Mehrbelastung trug. Während diese letztere 700 Mill. betrug, war bereits 1876 das Gleichgewicht hergestellt und wenn in neuester Zeit das Defizit wieder chronisch zu werden scheint, so ist dies Folge schlechter Wirtschaft, welche bei voreiliger Aufhebung von Abgaben die Ausgaben ungemessen steigert, immer neue Schulden macht und vergißt, daß auch des reichsten Landes Spannkraft ihre Grenzen hat. Rußland und Oesterreich kamen von 1815 bis jetzt aus dem Defizit selten, aus dem Zwangskurs gar nicht heraus, Oesterreich und Ungarn stehen jetzt nach großen Anstrengungen im Begriff, das Gleichgewicht ihres Haushalts herzustellen. Das gleiche hatte das junge Königreich Italien nach schweren Opfern erreicht, scheint aber neuerlich das Gewonnene durch verkehrte Politik verlieren zu wollen. Zu erwähnen ist noch die Aera der liberalen Handelsverträge, zu welcher der englisch-französische Vertrag von 1860 den Anstoß gab, der bald die meisten europäischen Staaten außer Rußland und Spanien folgten und die einen ungeahnten Aufschwung der Produktion und des Verkehrs hervorrief. In den Vereinigten Staaten dagegen benutzte der Norden den Bürgerkrieg zur Einführung hoher Schutzzölle, die bedeutendsten autonomen Kolonieen Englands haben dasselbe gethan. In Europa trat eine rückläufige Bewegung erst mit dem deutschen Tarif von 1879 ein, nachdem wenige Jahre zuvor Fürst Bismarck die Beschränkung auf wenige ergiebige Finanzzölle als das richtige Ziel hingestellt hatte. Dieser Vorgang hat den Anstoß zu einer fast allgemeinen Erhöhung der Tarife der europäischen Staaten gegeben (England beharrt auf dem Peel'schen Finanzsystem), so daß man immer mehr zu dem widerspruchsvollen Ergebnis gelangt, auf der einen Seite die Verbindungswege zum Austausch der gegenseitigen Erzeugnisse zu vervollkommnen, auf der andern sich gegen letztere durch hohe Zollschranken abzusperren.

Im übrigen Steuerwesen sind für die neuere Zeit noch zu erwähnen: die mit Ausnahme Englands wohl allgemeine Einführung der Rübenzuckersteuer, welche durch die Verdrängung des Kolonialzuckers notwendig wurde; die Ausbreitung der Einkommensteuer, neben den

Ertragssteuern, über die meisten festländischen Staaten mit Ausnahme Frankreichs und Rußlands; in Deutschland die einheitlichere Gestaltung der Verzehrungssteuern, welche erst durch die Begründung des Reiches möglich ward, aber durch die Sonderstellung der Südstaaten noch beeinträchtigt wird. Daß die indirekten Steuern einen bedeutenderen Platz einnehmen müssen, ist durchaus berechtigt, da nur sie die Mittel geben, die wachsenden Bedürfnisse eines großen Staatswesens zu decken, die rationelle Ausbildung dieser Steuern aber läßt noch sehr viel zu wünschen übrig, da der Widerstand der Interessenten bisher eine ausgiebige Reform der Zucker- und der Getränkesteuern gehindert hat [23]). Die Beseitigung der beiden untersten Stufen der Klassensteuer in Preußen hat einem allgemein gefühlten Bedürfnis entsprochen, die Einführung der in den süddeutschen Staaten bestehenden Kapitalrentensteuer und die Reform der Einkommensteuer ist dagegen bis zur Stunde noch nicht erfolgt, die Reform der Erbschaftssteuer nach englischem und französischem Muster noch nicht einmal in Angriff genommen.

§ 15. Die Entwicklung der deutschen Finanzwissenschaft seit 1815 ist eine sehr nachhaltige gewesen. Wurde sie schon früher weit mehr als in England und Frankreich als ein selbständiger Teil der Volkswirtschaftslehre behandelt, so traten dafür in neuerer Zeit noch fördernde Momente hinzu. Einerseits machte sich eine Reaktion gegen die Kant'sche Schule geltend, welche die Wirksamkeit des Staates möglichst einzuschränken suchte, andrerseits gab das neuerwachte politische Leben, die Verleihung von Verfassungen, die Steuer- und Budgetdebatten Anlaß zur Beschäftigung mit finanziellen Fragen. Jene Reaktion und

---

23) Das Ergebnis des irrationellen Verfahrens der Reichsregierung in Betreff der Zuckersteuer ist ein schlagender Beweis der Richtigkeit des S. 11 aufgestellten Satzes: daß die Besteuerung Schritt halten muß mit den technischen Fortschritten der Produktion. Das Gesetz von 1869, welches die Steuer auf 80 Pf. vom Ztr. Rüben setzte, gewährte, da nur der im Inland verbrauchte Zucker besteuert werden sollte, bei der Ausfuhr eine Vergütung, die mit 9,40 M. p. Ztr. Rohzucker normiert ward; aber nur die Steuer, welche wirklich auf dem Zucker ruht, sollte vergütet werden, ausdrücklich erklärte der Regierungs-Kommissär im Zollparlament am 16. Juni 1869, jede Ueberschreitung des Betrages würde eine Prämie involvieren, welche die verbündeten Regierungen nie gewähren würden. Dies entsprach nur dem in Art. 4, b des zwischen Norddeutschland und den Südstaaten am 8. Juli 1867 für die Reorganisation des Zollvereines abgeschlossenen Vertrages, aufgestellten Grundsatz. „Die betreffenden Vereinsregierungen werden ihr besonderes Augenmerk darauf richten, daß in keinem Falle mehr als der wirklich bezahlte Steuerbetrag erstattet werde und diese Vergütung nicht die Natur und Wirkung einer Ausfuhrprämie erhalte." Die Bestimmung von Steuer und Ausfuhrvergütung von 1869 beruhte auf der Annahme, daß die Herstellung eines Zentners Rohzucker $12\frac{1}{2}$ Ztr. Rüben erfordere, durch die Fortschritte der Technik, namentlich der Einführung der Osmose und Elution, ist nun aber das Verhältnis auf durchschnittlich $9\frac{3}{4} : 1$ gesunken, so daß die Reichskasse nicht mehr $12\frac{1}{2} \times 80$ Pf. = 10 M., sondern durchschnittlich nur $9\frac{3}{4} \times 80$ Pf. = 7,80 M. für den Ztr. Rohzucker an Steuer erhebt und der Gewinn, der sich daraus für die Fabrikanten ergab, wurde noch gesteigert, indem es der Technik gelang, auch aus der Melasse, d. h. der bei der Rohzuckergewinnung unkrystallisiert zurückbleibenden Masse noch eine bedeutende Menge von Zucker zu gewinnen, die ganz unbesteuert blieb; sowohl hiefür wie für den zu gering besteuerten Zucker erhielten die Fabrikanten bei der Ausfuhr die Rückvergütung von 9,40 M., also gegen die Absicht des Gesetzes von 1869 und den Zollvereinsvertrag eine gewaltige Ausfuhrprämie. Statt nun den veränderten Verhältnissen der Produktion durch eine entsprechende Erhöhung der Steuer und derselben entsprechende Veränderung der Ausfuhrvergütung Rechnung zu tragen, verharrte die Regierung nicht nur in vollster Unthätigkeit, sondern widersetzte sich allen Reformbestrebungen. Die traurigen Folgen dieser verkehrten Politik sind nicht ausgeblieben, die ungeheueren Gewinne, welche die Fabrikanten während einiger Jahre machten, führten zu einer Ueberproduktion, welche die Preise des Zuckers auf einen unerhört niedrigen Stand brachten, andere Staaten wie Frankreich und Belgien erhöhten ihre Zuckerzölle, um sich vor der ferneren Ueberschwemmung mit deutschem Zucker zu wahren und der Staatssekretär v. Burchard mußte im Reichstag am 27. Novbr. 1884 eine Mindereinnahme aus der Rübenzuckersteuer von 21 Mill. zugeben. Das Ergebnis war also gleichmäßige Schädigung der Staatskasse wie der Industrie und die Schwierigkeit bei dem leidenden Zustand der letzteren die Steuer zu reformieren. Auch das neueste nach mehrfacher Flickarbeit zu stande gekommene Ges. vom 9. Juli 1887, welches die Rübensteuer auf 80 Pf. setzt, dagegen eine Verbrauchsabgabe von 12 M. pr. 100 Kilogr. einführt, läßt den alten Schaden der in der Ausfuhrvergütung von 8,50 M. enthaltenen Prämie bestehen, welche fast den ganzen Ertrag der Verbrauchsabgabe aufzehrt.

die lebensvollere Auffassung der Bedeutung des Staates fand ihren gediegensten Ausdruck in der Tüchtigkeit des preußischen Beamtentums, dem es gelang, das erschöpfte Land in verhältnismäßig kurzer Zeit wiederaufzurichten und ein für damalige Zustände rationelles Steuersystem durchzuführen.

Der beste wissenschaftliche Vertreter dieser Richtung ist J. G. Hoffmann (Die Lehre von den Steuern, 1840), während Rau, der von Roscher „der Volkswirtschaftslehrer der gut regierten Mittelstaaten" genannt wird, und in seiner Finanzwissenschaft weniger eigentümlich, aber von viel umfassenderem Wissen erscheint, mehr unter dem Eindruck des parlamentarischen Lebens steht. Rau hat zuerst die Unterscheidung von Gebühren und Steuern durchgeführt. Neben ihm und Hoffmann sind eine ganze Reihe von Schriftstellern zu nennen, welche entweder die Finanzen selbständig oder als Teil von staatswissenschaftlichen Werken behandelt haben, zu den ersteren gehören Lotz, Fulda, Jacob, v. Prittwitz, Moltke, zu den letzteren v. Haller, A. Müller, Zachariä, Murhard, Rotteck. Das bedeutendste systematische Werk ist Jacob's Finanzwissenschaft, der obwohl noch an der alten Idee festhaltend, daß die Steuern erst eintreten sollen, wenn Domänen und Regalien nicht ausreichen, dieselben mit umfassendem geschichtlichem Blick und Einsicht behandelt. Sehr viel bescheidener der äußeren Erscheinung nach, aber an Gedankenreichtum die meisten der genannten überragend ist die kleine Schrift von Johannes Schön „Die Grundsätze der Finanz", 1832. Die namhafteste Monographie dieser Periode ist wohl das Werk von Nebenius über den öffentlichen Kredit, welches Schärfe der Wissenschaft mit dem praktischen Blick des Staatsmannes verbindet.

In der Erörterung der prinzipiellen Fragen der Finanzwissenschaft stehen in der neuesten Zeit wie in der Volkswirtschaft überhaupt zwei Richtungen sich gegenüber: die individualistisch-liberale, welche die Thätigkeit des Staates möglichst einschränken will, und die social-politische in ihren verschiedenen Schattierungen. Die erstere ist besonders in der Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte durch J. Faucher, Alex. Meyer, K. Braun u. A. vertreten, die zweite geht von einer lebensvolleren Auffassung des Staates und örtlichen Selbstverwaltung als Gemeinwirtschaften aus und weist ihnen deshalb umfassendere Aufgaben zu, wenngleich große Verschiedenheit über den Umfang, in dem dies geschehen soll, bei den einzelnen Vertretern dieser Richtung besteht. Diese social-politische Auffassung der gesamten Volkswirtschaft mußte auch eine veränderte Behandlung der Finanzwissenschaft zur Folge haben.

Den Anstoß hiezu gaben Schäffle in seinem Aufsatz „Mensch und Gut in der National-Oekonomie" (Deutsche Vierteljahrschrift 1861), namentlich aber Schmoller in seiner gedankenreichen Untersuchung „Die Lehre vom Einkommen in ihrem Zusammenhang mit den Grundprinzipien der Steuerlehre" (Tübinger Zeitschr. f. Staatswissensch. 1863). Die Bedeutung beider Arbeiten geht weit über das Gebiet der Finanzwissenschaft hinaus, hier kommt in erster Linie die eingreifende Revision in Betracht, welche sie an den Grundlagen der Steuerlehre vollzogen, indem sie den Begriff des Einkommens und seine Bedeutung richtigstellten, die Theorie zurückwiesen, daß die Besteuerung auf dem Reineinkommen im Sinne des reinen Ueberschusses beruhen müsse, und die Steuerpflicht auf die Bürgerpflicht schlechthin begründeten. Auf die Einzelausführungen der beiden Abhandlungen und die Abweichungen von einander ist hier nicht näher einzugehen, nur das sei erwähnt, daß Schmoller den Standpunkt, wonach progressive Steuern gefordert werden, „schon um die Vermögensungleichheit dadurch zu hemmen und die unteren Klassen zu erleichtern" als durchaus unhaltbar verwirft (S. 80). Schäffle, der in einer Note zu Schmollers Abhandlung die seinige einen „bloßen Wurf" nannte, hat dann später den „Finanzwissenschaftlichen Durchbau des ganzen Steuersystems", von dem er damals sprach (S. 62), in seinem Werke „Die Grundsätze der Steuerpolitik und die schwebenden Finanzfragen Deutschlands und Oesterreichs, 1880", geliefert, das als eine der hervorragendsten Leistungen auf dem Gebiete der Wissenschaft wie der Praxis zu bezeichnen ist, selbst wenn man nicht überall den Ansichten des Verfassers beipflichten kann (vgl. meine Besprechung desselben, Annalen des deutschen Reiches 1882 S. 681). A. Wagner hat anfangs eine Bearbeitung von Rau's Finanzwissenschaft unternommen, die aber unter seinen Händen zu einem selbständigen Werk geworden ist. (Finanzwissenschaft I. Tl. 3. Aufl. 1884. Einleitung. Ordnung der Finanzwirtschaft. Finanzbedarf. Privaterwerb. II. Tl. Gebühren und allgemeine Steuerlehre. 2. Aufl. 1890. III. Tl. Geschichte, Gesetzgebung, Statistik der Besteuerung einzelner Länder. 1889.) Wagner eigentümlich ist die sehr eingehende Behandlung der Staatsausgaben und des Privaterwerbs, wo er die Ansicht vertritt, daß die Finanzwissenschaft in der socialen Phase der Finanzpolitik sich damit zu beschäftigen haben werde, „große Erwerbsquellen der Privatwirtschaft dieser zu entziehen und nach einem neuen Regalisierungsprinzip dem Staate zum Zwecke spezieller Leistungen für die unteren Klassen zu übertragen (I. S. 50). Im engen Zusammenhang hiemit steht die Betonung des socialpolitischen Standpunktes bei der Besteuerung, in dem Sinne, daß „die Steuer nicht nur Mittel zur

Deckung des Finanzbedarfs, sondern zugleich ein solches Mittel dazu ist, welches in die bei freier Konkurrenz entstandene Einkommens- und Vermögensverteilung korrigierend miteingreift" (II. S. 288). Spezieller ausgeführt hat Wagner seine Ideen in zwei Aufsätzen „Finanzwissenschaft und Staatssocialismus" (Tüb. Ztschr. f. Staatswissensch. 1887, vgl. meine Besprechung derselben Allg. Ztg. 1888 Nr. 268—271). Eine eigenartige Stellung nimmt L. v. Stein in seinem „Lehrbuch der Finanzwissenschaft" ein (5. Aufl. 1884—86), das in seinen verschiedenen Auflagen große Veränderungen erfahren hat und mit Fülle des Wissens und geistvoller Behandlung kühne aber problematische Konstruktionen, eine originelle, aber oft fragliche Systematik und Dialektik[24]) verbindet. Roscher hat sein Handbuch der Volkswirtschaft durch den IV. Teil „System der Finanzwissenschaft. 1886" 3. Aufl. 89 abgeschlossen, das sich namentlich durch reiche geschichtliche Nachweise auszeichnet. Eine umfassende Darlegung der für die Steuerpolitik maßgebenden Gesichtspunkte gibt Vocke in seinem schon eingangs angeführten Werke: Die Abgaben, Auflagen und die Steuer vom Standpunkte der Geschichte und der Sittlichkeit. 1887. In gedrungener Kürze hat der auch als praktischer Finanzmann bekannte Freih. v. Hock die Finanzwissenschaft behandelt (Die öffentlichen Abgaben und Schulden. 1863), namentlich aber zwei vorzügliche Monographien geliefert: „Die Finanzverwaltung Frankreichs. 1857" und „Die Finanzen der Vereinigten Staaten. 1867". Der erstere Gegenstand hat eine zeitentsprechende neue Bearbeitung durch R. v. Kaufmann (Die Finanzen Frankreichs. 1882) erfahren. Das britische Steuerwesen behandelten Vocke (Geschichte der Steuern des britischen Reiches. 1867) und Gneist im Engl. Verwaltungsrecht. Neueste Bearbeitung 1883. II. Viertes Kapitel. Besonders Preußen berücksichtigt Bergius, Grundsätze der Finanzwissenschaft. 2. Aufl. 1871, ist aber durch die neueren Reformen bereits teilweise veraltet. Bayerns Finanzwesen ist dargestellt in K. Stockar v. Umforn, Handbuch der gesamten Finanzverwaltung im Königreich Bayern. 3. Aufl. von F. Hock, 1882—83.

Neben diesen allgemeinen Werken würde eine vollständigere Bibliographie noch eine große Reihe von Monographien von Bedeutung zu nennen haben, wie von Knies, Nasse, Schmoller, Wagner, Held, Neumann, Gneist, Schönberg, Rob. Meyer, v. Scheel, Laspeyres, v. Reitzenstein, Helferich, Schanz, Bilinski u. A., die in den einzelnen folgenden Abschnitten Erwähnung finden werden. Eine vollständige kritische Aufführung derselben findet sich bei Wagner II. 1. S. 18—30. Als Fachzeitschrift ist das 1884 begründete Finanzarchiv von G. Schanz zu nennen, daneben zahlreiche Aufsätze in der Tüb. Ztschr. f. Staatswissenschaft, Hirth's Annalen des deutschen Reiches, Conrad's Jahrb. f. Nat.Oek. u. Statistik, Vierteljahrsschr. f. Volkswirtschaft u. Kulturgeschichte, Schmoller's Jahrb. f. Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft des deutschen Reiches. Die italienische Uebersetzung dieses Werkes von Boccardo 1889 gibt in einem Anhang zu diesem Abschnitt eine Storia delle dottrine finanziarie in Italia.

24) Eine eingehende Kritik seines Standpunktes bei Vocke: Die Abgaben, Auflagen und die Steuer, S. 49—57; kürzer Cohn, a. a. O. S. 19. 20.

II.

Die Staatsausgaben.

Bluntschli, St.W. X. S. 78 ff. Wagner, F.W. I. Zweites Buch. Der Finanzbedarf. Stein, F.W. Zweites Buch. G. Cohn, System der Nationalökonomie. 2. Band. Finanzwissenschaft. § 159 ff. E. Pfeiffer, Vergleichende Zusammenstellung der europäischen Staatsausgaben. 2. Aufl. 1877. R. v. Kaufmann, Die öffentlichen Ausgaben der größern europäischen Länder nach ihrer Zweckbestimmung in Hildebrand-Conrad J. 18. 1889. S. 129 ff. Schäffle, Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfs. Drei Aufsätze in der Z. f. St.W. 1883—84. v. Czörnig, Darstellung der Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung und Controle in Oesterreich, Preußen, Sachsen, Bayern, Württemberg, Baden, Frankreich und Belgien. 1866.

1. Die Staatsausgaben im Allgemeinen.

§ 1. Die Staatsausgaben sind der in Geld ausgedrückte Bedarf der Gesamtheit für Zwecke der Gesamtheit. Allerdings wird die Regierung auch Aufwendungen in Naturalien machen, z. B. Holz aus Staatsforsten anweisen, Beamten Dienstwohnungen geben; indes sollten solche Verwendungen im Budget stets in Geld ausgedrückt, also bei Dienstwohnungen ein bestimmter Prozentsatz der Besoldung berechnet werden, denn nur so lassen sich die Ausgaben wirklich feststellen und übersehen. Durchweg wird die Ausgabe in Geld geleistet, sei es, um persönliche Leistungen zu vergüten oder Sachgüter zu kaufen, oder endlich Schulden zu verzinsen und zu bezahlen.

§ 2. In den staatlichen Anfängen sind die Ausgaben unbedeutend, weil die Ansprüche an den Staat sehr bescheiden sind und noch keine Teilung der Arbeit eingetreten ist. Der Jäger, der Landmann ist zugleich Krieger, der Fürst Anführer und Richter. Bei weiterer Entwicklung bestreitet der König aus den ihm überwiesenen Domänen nicht bloß die sachlichen, sondern auch die öffentlichen Bedürfnisse, dazu kommen dann sachliche Leistungen, Zehnten von Feldfrüchten und Vieh, die zuerst der Kirche, dann auch dem Staate zugesprochen werden und in dem Maße als die Ausgaben mit den Bedürfnissen wachsen, regelmäßige Geldabgaben. Diese steigen auf dem Festlande besonders durch den Sieg des Königtums über die Stände, die Einführung stehender Heere und des Beamtentums und die Verminderung der Domänen, ein neues Element tritt sodann in der öffentlichen Schuld, ihrer Verzinsung und Amortisierung hinzu. Man kann indes nicht sagen, daß diese Steigerung wesentlich in der Willkür des absoluten Königtums liege, sie findet thatsächlich am stärksten da statt, wo die Ausgaben der gesetzgebenden Gewalt, d. h. der Mitbewilligung der Volksvertretung unterworfen sind. 1688 betrug der englische Staatsaufwand $1^1/_2$ Mill. £, 1815: 55 Mill. und ganz besonders sind die Ausgaben in neuester Zeit gewachsen, wo mit Ausnahme Rußlands und der Türkei alle Ausgaben der Kontrolle der Volksvertretung unterliegen. Es kommt dabei allerdings der gesunkene Geldwert in Betracht, auch stehen in manchen Staaten den Ausgaben große Einnahmen aus eigenem Besitz und Erwerb gegenüber, nicht nur aus Domänen und Bergwerken, sondern namentlich auch aus Eisenbahnen. Im ganzen aber beruht die Steigerung der Aus-

gaben auf den wachsenden Bedürfnissen des Staates und zu nicht geringem Anteil auf den Erfordernissen der öffentlichen Schuld.

Die Ausgaben aller europäischen Staaten betrugen ohne Lokalabgaben 1865: 9185 Mill., nach den letzten Budgets fast 17½ Milliarden M., so daß bei einer Bevölkerung von 320 Mill. fast 58 M. auf den Kopf kommen. Diese Ausgabe verteilt sich freilich sehr verschieden auf die einzelnen Staaten und auch bei jedem derselben läßt die bloße Steigerung des Ausgabebudgets nicht ohne weiteres auf die der Steuerlast schließen. Wenn wir z. B. in Preußen von 1878/79 bis 1889/90 ersteres von 441 auf 1513, die Schuldzinsen von 68 auf 210 Mill. wachsen sehen, so beruht dies wesentlich auf der Verstaatlichung der Eisenbahnen, welche einen erheblichen Ueberschuß abwerfen, also die Steuerlast erleichtern. Dagegen wird das Wachsen der Staatsausgaben Italiens von 1865 bis 1888 von 726 auf 1595, Frankreichs von 1733 auf 2500 Mill. M. ganz überwiegend durch vermehrte Besteuerung gedeckt. Dennoch wird man schwerlich mit Kaufmann allgemein sagen können, daß ein Land, das bedeutende Einkünfte aus eigenem Besitz hat, gar manche Ausgaben machen könne und dürfe, die ein anderes Land, das seine ganzen Einnahmen nur von Abgaben seiner Staatsbürger erhält, nicht machen darf. So gewiß ein solcher Eigenbesitz einen wertvollen Rückhalt gibt, so ist er doch keineswegs entscheidend für die Leistungskraft. Preußens großer Domanialbesitz half ihm in der Not von 1808—13 wenig, weil er nicht zu verwerten war, während England, das so gut wie keinen Eigenbesitz hat, hunderte von Millionen für den Kampf gegen Napoleon aufbrachte. Maßgebend ist allein der Volkswohlstand im ganzen; die Ausgaben Englands sind von 1865 bis 1887/88 von 1350 auf 1741 Mill. M. gestiegen und doch sind die Steuern nicht erhöht (vielmehr sind zahlreiche Steuern, noch 1875 der Zuckerzoll aufgehoben). Der Mehraufwand ist ganz durch größere Ergiebigkeit der Steuerquellen gedeckt.

§ 3. Der Inhalt der Staatsausgaben fällt zusammen mit den Aufgaben der Staatsverwaltung, um die ersteren richtig zu normieren, muß man also wissen, welche Zwecke die Verwaltung berechtigt ist in ihr Bereich zu ziehen. Die Thätigkeit derselben aber wechselt nach den Umständen, die Bedürfnisse jedes Staates sind so verschieden wie die Art ihrer Befriedigung, um die Ausgaben desselben zu prüfen, muß man also in seine Bedürfnisse, je nach den Zwecken seiner Verwaltungszweige, eingehen. Daß dies in richtiger Weise geschehe, ist die Aufgabe der gesamten Regierung des Landes, und von der Lösung dieser Aufgabe hängt auch das Geschick der Finanzen ab. „Faites-moi de la bonne politique et je vous ferai de bonnes finances“, sagte der französische Finanzminister Baron Louis mit Recht seinen Kollegen, und gerade hiezu mitzuwirken, ist eine wesentliche Aufgabe der Landesvertretung jedes Staates, welche, abgesehen von anderen ihr übertragenen Rechten, schon durch ihr Budgetrecht den Bereich der Staatsthätigkeit abgrenzt, indem sie über Einführung neuer Institutionen und Behörden, Anstellung neuer Beamten, Unternehmung öffentlicher Arbeiten u. s. w. entscheidet und andrerseits neben ihrer Finanzkontrolle zu Reformen anregt, indem die sachliche Seite der einzelnen Ausgaben bei der Budgetdebatte erörtert wird. Aber eben jenes Wort von Louis zeigt schon, daß dies nicht die eigentliche Aufgabe des Finanzministers ist, die vielmehr darin besteht, die Ansprüche der Verwaltungszweige nach den verfügbaren Mitteln zu kontrollieren. Noch weniger kann dies Aufgabe der Finanzwissenschaft sein, welche die Erörterung der Frage, was der Staat in den Bereich seiner Thätigkeit zu ziehen habe, der Volkswirtschaftspolitik und Verwaltungslehre überläßt und sich darauf beschränkt, die Grundsätze aufzustellen, welche stets und bei allen öffentlichen Ausgaben beobachtet werden müssen, wenn die Finanzen in gutem Zustand bleiben sollen, sowie welche Gesichtspunkte maßgebend für die richtige Beurteilung der Ausgaben eines Landes sein müssen.

2. Leitende Grundsätze für die Staatsausgaben.

§ 4. Solche Grundsätze und Gesichtspunkte sind: 1) Wenn im wirtschaftlichen Leben nur das ein richtiger Verbrauch ist, welcher zur Reproduktion befähigt, so sind auch nur die Staatsausgaben berechtigt, welche die Gesamtheit zu neuem Erwerb kräftigen, und zwar muß diese Wirkung mit dem möglichst geringen Aufwand erzielt werden. Die Finanzverwaltung soll handeln wie die Natur es macht, welche überall die überflüssige Feuchtigkeit von Boden und Pflanzen aufsaugt und sie denselben in be-

feuchtendem Thau und Regen wiedergibt. Jede Ausgabe ohne entsprechenden Nutzen für die Gesamtheit soll ausgeschlossen sein. Sinekuren sind daher schlechthin verwerflich, wo ein ausgezeichnetes Verdienst zu belohnen ist, sollte dies offen durch Verleihung einer Dotation oder Lebensrente geschehen, nicht durch die einer Stelle, wo ein Gehalt ohne Leistung gegeben wird, denn das Geschenk ersterer Art kann nicht leicht ohne ein wirklich vorliegendes Verdienst gegeben werden, die Sinekure aber, welche bleibt, sehr leicht solchen verliehen werden, die wenig oder nichts für das öffentliche Wohl geleistet haben. Man unterscheidet wohl in einem andern Sinne zwischen produktiven und unproduktiven Ausgaben und nennt erstere solche, welche eine direkte Einnahme oder Verzinsung des Anlagekapitals bringen, indes ist diese Terminologie wenig glücklich. Man übersieht dabei, daß die erzielte Geldeinnahme doch nur wieder für andere öffentliche Zwecke verwendet werden kann und daß jede richtige Staatsausgabe produktiv ist, weil sie irgend eine Bedingung der individuellen Produktivität enthält und letztere sichert. Die scheinbar unproduktivste Ausgabe, die für das Heer, ist doch sehr produktiv, insofern sie der Gesamtheit erst die Sicherheit gibt, ihrer friedlichen Arbeit nachgehen zu können, ohne einen Angriff fürchten zu müssen, der vielleicht in wenigen Wochen alle Früchte jahrelangen Fleißes zerstört. Ebendeshalb wird aber die Ausgabe unproduktiv in dem Maße, als sie den zur wirksamen Verteidigung und dauernden Machterweiterung nötigen Aufwand überschreitet [1]).

§ 5. 2) Sind die Ausgaben allein gerechtfertigt, welche die Erwerbsfähigkeit der Gesamtheit steigern, so dürfen sie nie so groß werden, daß dadurch die Kapitalbildung in der Privatwirtschaft gehindert wird. Dies gilt selbst für die dringlichste Aufgabe eines Finanzministers, die Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben, wenn dasselbe gestört ist. Wollte man dieses Ziel zu rasch durch eine plötzliche übertriebene Mehranspannung der Steuerkräfte des Landes erreichen, so würde das Gleichgewicht, selbst wenn es augenblicklich erreicht würde, kein dauerndes sein. Es kann ein bleibendes nur sein, wenn die Mehrbelastung mit dem Wohlstand der Steuerträger Schritt hält. Allerdings gibt es wie erwähnt Ausnahmen; wenn es sich um die Behauptung der Existenz handelt, ist keine Ausgabe zu groß, aber dieselben preußischen Staatsmänner, welche 1813 nicht zögerten, den letzten Mann und den letzten Thaler einzusetzen, schränkten nach dem Frieden die Ausgaben auf das äußerste ein, um dem Lande die Möglichkeit der Erholung zu geben. Erst durch innere wirtschaftliche Erstarkung wurde Preußen fähig, seine spätere große Politik der Einigung Deutschlands durchzuführen.

In neuerer Zeit haben die Vereinigten Staaten sich ähnlich ausgezeichnet durch die Energie, welche zur Erhaltung der Staatseinheit im Bürgerkriege vor den ungeheuersten Opfern nicht zurückschreckte, aber ebenso entschlossen nach dem Frieden die Ausgaben herabsetzte und die Tilgung der Schulden durchführte [2]). Ein Gegenbild zeigt Oesterreich nach 1852. Als die Revolution den Bestand des Reiches bedrohte, war es berechtigt, daß die Regierung für denselben alle Kräfte anspannte, aber der Absolutismus der Folgezeit mit einer Reihe unglücklicher Kriege brachte den Staatshaushalt in vollständige Verwirrung. Frankreichs Wohlstand erschien den finanziellen Folgen seiner Niederlage von 1871 vollkommen gewachsen, aber die Ergiebigkeit seiner Hilfsquellen, die bereits 1876 das Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben hergestellt hatte, verleitete zum Glauben an deren Unerschöpflichkeit. Während man Abgaben abschaffte, steigerte man fortwährend die Ausgaben, die der regelmäßigen Verwaltung stiegen gegen 1869 um 300 Mill. Fr., die Militärpensionen von 45 auf 84 Mill., in 8 Jahren betrugen die Supplementarkredite 1354 Mill., von 1879–84 wurden 3350 Mill. neu geliehen, die schwebende Schuld

1) Die Kriege der letzten Bourbonen, des ersten wie des zweiten Kaiserreichs waren sehr unproduktiv, denn Frankreich ging daraus ohne Gebietszuwachs nach ungeheuern Opfern an Blut und Geld hervor, die gewaltige Schuldenlast Englands aber, seines Gegners in einem hundertjährigen Kampfe, fand ihr Aequivalent in der Ausdehnung seines Kolonialreiches und Handels. Ebenso unproduktiv war für Oesterreich der Militäraufwand in der Zeit von 1852—66, die Kosten der preußischen Militärreorganisation dagegen erwiesen sich als sehr produktiv.

2) Am 31. August 1865 betrug die Schuld 2756½ Mill. Dollars, die Zinsenlast 151 Mill., nachdem erstere durch Amortisation auf 950½ Mill. gesunken, erforderte die Verzinsung 1888 nur 39 Mill., auch England hat in den letzten drei Jahren 25 Mill. £ Schulden getilgt.

betrug am 1. Jan. 1887 986,7 Mill. Fr., abgesehen von den kurzfristigen Obligationen, welche nachdem man 1884 1200 Mill. konsolidiert hatte, durch eine neue Rentenschuld von 700 Mill. beseitigt werden sollen. Dabei ergaben die abgeschlossenen Budgets von 1882—86 ein Defizit von 428,8 Mill. und während der Finanzminister Rouvier allein zur Beseitigung der kurzfristigen Obligationen ein großes Anlehen vorschlagen muß, verkündet er kühn, die Periode der Anlehen sei beendet. Das letzte Budget des Kaiserreichs belief sich auf 1744 Mill., das von 1876 auf 2860, das von 1879 auf 3108, das für 1891 vorgelegte auf 3247½ Mill. Kein Wunder, daß die Einnahmen zurückgehen, denn auch das reichste Land kann so gewaltsam steigenden Anforderungen nicht genügen. Wenn die Schulden stetig wachsen, also immer mehr Volkskapital unproduktiv absorbiert wird, wenn dem Einzelnen das, was er über die Notdurft hinaus erwirbt, zum großen Teile durch Steuern abgenommen wird, so wird die Privatthätigkeit gelähmt. Nichts steigert den wirtschaftlichen Pessimismus so wie Mißverwaltung der Finanzen. Andrerseits ist die allerdings selten vorkommende Erscheinung nicht zu rechtfertigen, welche die Finanzen der Vereinigten Staaten bieten, wo durch Ueberschüsse der Einnahmen über die Ausgaben sich gegenwärtig ein Kassabestand von mehr als 426 Mill. Doll. angesammelt hat, lediglich weil die Parteien sich nicht darüber einigen können, welche Steuern herabgesetzt werden sollen. Bereits in seiner Botschaft vom 7. Dez. 1877 bezeichnete Präsident Cleveland dies als eine Gefahr, weil es „nicht nur ungerechtfertigt sei, den Steuerpflichtigen mehr als notwendig abzunehmen, sondern weil der öffentliche Schatz, welcher nur einen Kanal bilden sollte, um die Beisteuer des Volkes zu den gesetzmäßigen Ausgaben aufzunehmen, ein Anhäufungsplatz für Geld wird, welches unnötigerweise dem Verkehr und der Benutzung des Volkes entzogen wird". Gleichwohl dauert dieser Zustand noch fort.

§ 6. 3) Wenn der Gesichtspunkt maßgebend sein muß, daß die Beitragspflicht der Einzelnen für öffentliche Ausgaben nicht zu stark angespannt werden darf, so darf man doch nicht in den umgekehrten Fehler verfallen, die Wohlfeilheit als das Kriterium einer guten Staatsverwaltung anzusehen. Es gilt auch von ihr vielmehr der Satz, daß die beste Qualität einer Sache die wohlfeilste ist, es kommt darauf an, was für die Ausgabe geleistet wird. Mit Recht sagt Stein (F.W. S. 137): „Es gibt eine wirtschaftliche Sparsamkeit auch in den Staatsausgaben, welche alles, was durch den wahren Zweck der Ausgabe nicht bedingt ist, mit voller Kraft bekämpft; aber die unwirtschaftliche Sparsamkeit ist auch im Staate diejenige, welche den Zweck dem Mittel opfert. Die wahre staatsmännische Sparsamkeit ist nicht diejenige, welche überhaupt möglichst wenig ausgeben will, sondern diejenige, welche das Maß der Ausgabe nach dem Werte des Zweckes zu bestimmen weiß." Dies gilt speziell auch von der Besoldungsfrage und zwar für alle Zweige des Staatsdienstes. Hohe Anforderungen an die Tüchtigkeit der Beamten kann man erfolgreich nur machen, wenn man dieselben auskömmlich stellt, durch unweise Kargheit gefährdet man nur die Wirksamkeit des Dienstes und bekommt Beamte, für welche auch ihre schlechte Besoldung noch zu hoch ist. Von allen Verwaltungen ist ziffermäßig die türkische die wohlfeilste, aber für das, was sie leistet, ist sie weit teurer als die Englands oder Preußens. Wenn daher mit der fortschreitenden Entwicklung eines Volkes auch die Ausgaben für die Verwaltung steigen, so bedeutet das bei richtiger Leitung derselben nur, daß es eine größere Summe für eine wesentliche Bedingung seines Fortschritts ausgibt. Wenn auch der oben (Abh. I. § 2) aufgestellte Satz durchaus bestehen bleibt, daß der Staat keine Ausgaben machen soll für Zwecke, welche ebenso gut durch individuelle oder korporative Thätigkeit erfüllt werden können, und er demgemäß bei fortschreitender Entwicklung manche Aufgaben den Privaten überlassen kann, welche er selbst in die Hand nehmen muß, wo die individuelle Initiative noch schwach ist, so ist, selbst da, wo nicht die falsche Tendenz herrscht, die Staatsthätigkeit unnötig und übermäßig auszudehnen, bei fortschreitender Gesittung die Ausdehnung derselben stärker als die Beschränkung. Dies gilt sowohl für den Staat wie für die Gemeinden, ja vielleicht noch mehr für die letzteren, insofern die Erfahrung gezeigt hat, daß mannigfache Aufgaben öffentlicher Natur, wie Kanalisierung, Beleuchtung, Wasserversorgung 2c., besser durch Gemeindebehörden als durch Private besorgt werden; vornehmlich aber kommt in Betracht, daß zahlreiche Funktionen der Regierung heute von den Bürgern als notwendig, ja selbstverständlich betrachtet werden, von denen frühere Zeiten bei geringerer Kulturentwicklung nichts wußten, und dement-

sprechend müssen auch die Aufgaben steigen. Die Höhe der Staatsausgaben an sich läßt also noch nicht beurteilen, ob die Mittel des Landes gut verwendet werden oder nicht. Man muß vielmehr erst wissen:

1) wofür das Geld ausgegeben wird. Es ist ein großer Unterschied, ob ein starker Teil der Einnahme mit Verzinsung unproduktiver Schulden an auswärtige Gläubiger weggeht oder ob dieselbe Summe für Wegbauten, öffentlichen Unterricht und andere produktive Zwecke ausgegeben wird;

2) welchen Grad der wirtschaftlichen Entwicklung das betreffende Land hat, nur nach dem Volkswohlstand lassen sich die Staatsausgaben beurteilen [3]).

Wenn demnach mit dem Wachsen des Volksvermögens die Ausgaben steigen, so ist das an sich nicht zu tadeln, das Maßgebende ist das Verhältnis von Mittel und Zweck, die Opfer, die in der Gewährung der ersteren liegen, müssen durch die Vorteile der Erreichung des letzteren reichlich aufgewogen werden. Es muß bei der Bemessung der Ausgaben das negative Prinzip weiser Sparsamkeit und das positive einsichtiger Befruchtung der Erwerbsfähigkeit der Staatsbürger zusammentreffen, auch auf finanziellem Gebiete gilt, daß der der größte Staatsmann ist, der mit verhältnismäßig geringen Mitteln das Meiste leistet.

§ 7. 4) Ist es demnach eine der wichtigsten Aufgaben gesunder Finanzpolitik, ein richtiges Verhältnis des öffentlichen Bedarfs zum Volkseinkommen einzuhalten, so ist es doch unthunlich, dies Verhältnis allgemein oder für einen besonderen Staat in einer bestimmten ziffermäßigen Quote festsetzen zu wollen, also z. B. zu sagen, daß der Staatsaufwand nicht 15 % des Volkseinkommens überschreiten dürfe. Die wirtschaftliche Lage der einzelnen Staaten ist zu individuell verschieden, um hier nach einer Schablone verfahren zu können; so macht es einen sehr wesentlichen Unterschied, aus welchen Quellen die Staatseinnahmen fließen, ob, wie z. B. in England, so gut wie ganz aus Steuern oder ob daneben ein umfassender Eigenerwerb des Staates aus Domänen, Bergwerken, Eisenbahnen ꝛc. in Betracht kommt, wie in Preußen, ob, wie dies Jahre lang in Holland der Fall war, ein bedeutender Teil der Ausgaben durch den Ueberschuß kolonialer Kultivation gedeckt wird. Ein reiches Land kann selbst für längere Zeit eine größere Quote seines Einkommens an den Staat abgeben, als ein ärmeres, weil ihm trotzdem noch genug übrig bleibt, seine Bedürfnisse zu befriedigen, wie dies die enorme Steuerlast zeigt, die England während der Revolutionskriege trug.

§ 8. 5) Es kommt nicht bloß darauf an, ob eine Ausgabe an sich gerechtfertigt ist, sondern mit jeder Ausgabe kommt die Zweckmäßigkeit aller übrigen Ausgaben wieder in Betracht. Bei Entstehung einer neuen dringlichen Ausgabe werden vielleicht andere weniger notwendige, die früher ganz gerechtfertigt waren, nicht mehr zu verteidigen sein. Kann das Land die neue Mehrausgabe nicht aufbringen, ohne an seinem Wohlstand Schaden zu leiden, so müssen die bisherigen Ausgaben ermäßigt werden. Ebendeshalb ist bei dem Ausgabebudget genaue Spezialisierung nach Verwaltungszweigen notwendig, wie sie auf dem Festlande zuerst Necker in seiner Schrift „De l'administration des finances en France“ (1785) durchführte, denn nur dadurch kann die Volksvertretung wirklich klaren Einblick in die finanzielle Lage des Staates gewinnen.

3) England und Frankreich bringen mit Leichtigkeit ein Ausgabebudget auf, das für Deutschland bei stärkerer Bevölkerung drückend sein müßte, für Rußland bei mehr als doppelter Volkszahl unerschwinglich wäre. Frankreich hat die Welt erstaunt durch die Leichtigkeit, mit der es den 1871 notwendig werdenden gewaltigen Mehraufwand getragen hat, England, das 1688 unter einer Ausgabe von 1½ Mill. £ seufzte, hatte dieselbe 1762 ohne besonderen Steuerdruck auf 20 Mill. gesteigert und trägt jetzt ein Budget von 88 Mill. ohne Beschwerde; als Peel die Einkommensteuer 1842 einführte, brachte jeder vom £ erhobene Penny weniger als 1 Mill. £, jetzt ist der Ertrag des Penny etwas über 2 Mill., das steuerpflichtige Einkommen des Volkes ist also in diesem Zeitraum auf mehr als das Doppelte gestiegen.

Dies bezweckt die Spezialisierung, nicht das unbeschränkte Bewilligungsrecht jedes einzelnen Postens durch die Landesvertretung, denn die überwiegende Menge der im Staatshaushaltsanschlag vorausgesetzten Rechtsverhältnisse leiten ihre Begründung nicht aus diesem her, sondern aus der allgemeinen Gesetzgebung, innerhalb deren Grenzen sich die Beschlüsse der Volksvertretung halten müssen, so daß die Bewilligung von gesetzlich feststehenden Gehalten oder von Zinsen regelrecht gemachter Anleihen nichts anderes als eine Form ist und die Bewilligung sich thatsächlich auf nicht schon gesetzlich feststehende Ausgaben beschränkt. Aber die finanzielle Lage muß vollständig klar sein. Eine ehrliche, einsichtige Regierung, der es nicht bloß darum zu thun ist, sich augenblicklich Geld zu verschaffen, muß selbst den Wunsch haben, sich einer wohlunterrichteten Vertretung gegenüber zu befinden, denn nur bei einer solchen wird sie nicht dem Mißtrauen begegnen, das da entsteht, wo man den Zusammenhang der Dinge nicht durchschaut und deshalb absichtliche Verschleierung vermutet; nur dann wird das Andringen auf Nachlaß von Steuern oder auf größere Leistungen die vernünftigen Grenzen nicht überschreiten und das Parteiinteresse in den richtigen Schranken gehalten werden können.

Wo, wie in Frankreich unter dem zweiten Kaiserreich, die Ausgaben en bloc nach Ministerien votiert wurden, wo willkürliche Uebertragungen von einem Posten auf den andern (virements) gestattet sind, da ist keine Kontrolle der Volksvertretung möglich. In England sind solche Uebertragungen, mit Ausnahme einzelner Positionen des Heeres- und Flottenbudgets, ausgeschlossen durch die Appropriationsklausel, welche bei jedem Jahresbudget bestimmt, daß die bewilligten Geldmittel zu keinem andern als den angeführten Zwecken verwendet werden dürfen. Sehr weise ist andrerseits, wenigstens für alle parlamentarisch regierten Länder, der englische Grundsatz, daß keine Geldbewilligung gemacht werden darf, die nicht von der Regierung selbst vorgeschlagen wird (Standing Order Dec. 11. 1706). Das Unterhaus hat sich dadurch gegen unweise Freigebigkeit seiner eigenen Mitglieder schützen wollen; namentlich bei sich ergebenden Ueberschüssen sind die einzelnen Abgeordneten nur zu geneigt, das Geld für Zwecke zu beanspruchen, die ihnen besonders am Herzen liegen und meist lokaler Natur sind, während doch nur die Regierung die Staatsbedürfnisse in ihrer Gesamtheit übersehen kann. Peel nannte diese Beschränkung die wichtigste Garantie der englischen Verfassung gegen die Omnipotenz des Parlaments, und wie Recht er darin hatte, zeigt das Beispiel der dritten französischen Republik, wo das maßlose Steigen der Ausgaben wesentlich durch das Streben der Abgeordneten bedingt ist, Zuwendungen aus Staatsmitteln für persönliche und lokale Zwecke zu erhalten. Die Regierung aber kann dem nicht widerstehen, weil sie fürchtet, sonst die Majorität zu verlieren. Man kann die Finanzpolitik der Republik seit 1876 damit bezeichnen, aus parlamentarischen Parteirücksichten je nachdem eine oder die andere Klasse der Bevölkerung, die mit dem bestehenden Regime zur Zeit unzufrieden war, auf Kosten derjenigen zu befriedigen, die sich jeweilig fügten.

§ 9. 6) Zur guten Ordnung der Staatsausgaben gehört schließlich noch die rechnungsmäßige Kontrolle, welche ausschließt, daß die Regierung Ausgaben macht, welche dem Staatshaushaltsgesetz zuwiderlaufen. Es liegt aber in der Natur der Sache, daß eine solche Kontrolle nur dann sicher wirksam ist, wenn sie vor der Ausgabe geübt wird, finde sie erst nachher statt, so ist sie wesentlich illusorisch, denn selbst wenn man mit der persönlichen Verantwortlichkeit der Minister Ernst machte, so würde nicht leicht ihr Privatvermögen ausreichen, Regierungsausgaben von einigem Belang zu ersetzen.

In Frankreich z. B. befand sich die Kammer bei den Krediten für die Kriege in Ostasien meist in einer Zwangslage, weil das Geld großenteils schon ausgegeben war, ehe es bewilligt wurde, die Budgets werden erst jahrelang nach Ablauf des Finanzjahres geregelt. Die preussische Oberrechnungskammer, mit der der Rechnungshof des deutschen Reiches vereinigt ist, hat zwar eine von der Regierung durchaus unabhängige Stellung, übt aber nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 27. März 1872 doch nur eine nachträgliche Kontrolle. Diese umfaßt 1) die kalkulatorische Prüfung und Richtigstellung der Kassenrechnungen nebst Belegen, 2) die Kontrolle der Verwaltung, indem geprüft wird, ob die Verwendung der Einkünfte und Verwaltung des Staatsvermögens im Einklang mit den bestehenden Gesetzen und Vorschriften erfolgt ist, speziell ob die Ausgaben dem Staatshaushaltsgesetz entsprechen. So musterhaft diese Behörde nun auch ihre Thätigkeit übt, so ist dieselbe im wesentlichen doch nur kritisch, sie rügt Unregelmäßigkeiten, fordert Auskunft, veranlaßt die Ausgleichung von Fondsverwechslungen, aber ihr fehlt die Dienstgewalt, gegen Beamte vorzugehen, welche etatswidrige Ausgaben gemacht haben, oder Ansprüche des Staates gegen Dritte selbst geltend zu machen. Das Gleiche gilt von dem französischen Rechnungshof, man lese bei Kaufmann (Die Finanzen Frankreichs S. 110 ff.) nach, wie verwickelt und doch wie wenig wirksam die Kontrolle desselben ist.

Es liegt auf der Hand, daß von ganz anderer Bedeutung eine Behörde ist, wie das englische Department of Exchequer and Credit und die belgische Cour des comptes, ohne deren vorgängige Genehmigung überhaupt keine Auszahlung von Staatsgeldern stattfinden darf. Diese Behörde prüft, ob die Zahlungsanweisungen oder Kreditgesuche des Finanzministers dem Budgetgesetz entsprechen, und erst nachdem sie dies durch ihr Visa bestätigt hat, darf die Zahlung erfolgen. So heißt es im Art. 14 des belgischen Gesetzes vom 29. Okt. 1846: »Aucune ordonnance de payement n'est acquittée par le trésor, qu' après avoir été munie du visa de la Cour des Comptes. Lorsque la Cour ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en conseil des ministres. Si les ministres jugent, qu' il doit être passé outre au payement sous leur responsibilité, la Cour vise avec réserve. Elle rend compte de ses motifs dans les observations annuelles aux Chambres.« Ebenso wird in Italien nach den Gesetzen über den Rechnungshof vom 14. Aug. 1862 und über die contabilità generale del Stato vom 7. Febr. 1884 verfahren.

§ 10. 7) Bei den als nötig anerkannten Ausgaben wird es immer wünschenswert sein, daß sie innerhalb des Landes geschehen, so weit nicht der Zweck der Ausgabe darunter leidet. Es ist z. B. bei der Staatsschuld ein großer Unterschied, ob ein Land dieselbe bei seinen eigenen Angehörigen kontrahiert hat und diesen die Zinsen zahlt, wie England und Holland, oder ob es ständig große Summen an auswärtige Gläubiger remittieren muß, wie Rußland und Oesterreich. Ausführung von Staatsunternehmungen durch die heimische Industrie werden diese fördern, also reproduktiv wirken, aber andererseits würde es ein falscher Patriotismus sein, im Inland teurer oder schlechter zu kaufen, also den Zweck der Ausgabe zu schädigen, sofern man nicht ein gewisses Opfer in dieser Hinsicht aus anderen gewichtigen Gründen zu bringen berechtigt ist; so war es gewiß berechtigt, daß die deutsche Marineverwaltung nach 1871 den Bau ihrer Kriegsschiffe deutschen Werften übertrug, selbst wenn dieselben anfangs etwas teurer arbeiteten als ausländische, denn die Befähigung, die Schiffe im Inlande herzustellen, war ein Gebot politischer Unabhängigkeit und Sicherheit und rechtfertigte selbst eine Prämie für den deutschen Schiffbau. Sodann kommt es darauf an, wie die Staatsausgaben sich über das Staatsgebiet verteilen. Im Mittelpunkt desselben werden sie naturgemäß hoch sein, weil in der Hauptstadt der Hof und die höchsten Zivil- und Militärbehörden residieren, allgemeine Landesanstalten sich konzentrieren, eine besonders hohe Quote der Schuldzinsen zur Auszahlung gelangen wird; hier wird also der verhältnismäßig größte Teil des Hauptfinanzbedarfs verausgabt, der für Zwecke des Staates als Ganzen geleistet wird. Dies ist bis zu einem gewissen Grade unvermeidlich, aber das Verhältnis, in dem dies geschieht, ist doch sehr verschieden.

In einem straff zentralisierten Lande wie Frankreich betrugen 1846 im Seinedepartement die Ausgaben 527, die Einnahmen ohne Zölle nur 128 Mill., das übrige Land mußte die Differenz tragen, nach neueren Ermittlungen ist das Verhältnis noch sehr viel ungünstiger geworden. In Oesterreich hatten nach Wagner (F.W. I. S. 90) 1862 die Provinzen für die Zentralausgaben 199,3 Mill. Fl. zu leisten, während für sie und in ihnen 86,9 Mill. verwendet wurden. In einer föderativen Republik wie die Schweiz dagegen wird der Prozentsatz der in Bern zur Ausgabe gelangenden Summen wenig höher sein als in Genf oder Zürich. Auch in monarchischen Staaten aber ist jede unnötige Zentralisierung vom Uebel und geboten, die Ausgaben so weit zu verteilen, als der Zweck der Leistung dies zuläßt.

3. Einfluß der Formen der Gesamtwirtschaft.

§ 11. Um ein zutreffendes Urteil über die Höhe der Staatsausgaben zu haben, müssen selbstverständlich in föderativen Staatsbildungen die Ausgaben der Bundesgewalt mit denen der Einzelstaaten zusammengerechnet werden. In Staatenbünden d. h. nur völkerrechtlich, wenn auch dauernd unter einander verbundenen Staaten, besteht allerdings entsprechend der geringen Kompetenz der Bundesgewalt kaum ein wirkliches Budget derselben. Die Bundesausgaben werden durch Beiträge der einzelnen Staaten nach gewissem Verteilungsmodus (Matrikularbeiträge) gedeckt und erscheinen in deren Budgets als ihre Ausgaben. Der Staatenbund hat zwar eine Verfassung, aber keine eigene

Staatsgewalt, kein Gesetzgebungs- und folglich auch kein Besteuerungsrecht. Anders in Bundesstaaten, wo die Zentralgewalt eine selbständige Stellung und Gesetzgebung gemäß den ihr übertragenen wichtigeren Funktionen hat, hier bedarf sie eines eigenen Haushaltes und einer selbständigen Finanzverwaltung, wofür ihr bestimmte Einnahmequellen überwiesen werden, die aus dem Haushalt der Einzelstaaten ausscheiden. Der Natur der Sache nach werden dies regelmäßig die indirekten Abgaben sein, deren Ergiebigkeit auf der Voraussetzung eines größeren geschlossenen Wirtschaftsgebietes, gemeinsamer und einfacher Kontrolle und folglich wohlfeilerer Erhebung beruht, während die direkten Abgaben und Erwerbseinkünfte den Gliederstaaten bleiben. Als Aushilfe und um das Gleichgewicht des Budgets herzustellen, haben in Deutschland bisher die Matrikularbeiträge nicht entbehrt werden können, doch müssen diese auf ein geringes Maß beschränkt bleiben, da sie auf dem Prinzip der Kopfsteuer beruhen. Die Größe der Bundesausgaben hängt naturgemäß von der der Aufgaben ab, welche der Zentralgewalt zugewiesen sind. Stets dazu gehören werden die Landesverteidigung, die auswärtige Vertretung und die gemeinsame Schuld, von inneren Angelegenheiten solche, welche einheitliche Regelung und Verwaltung erfordern, wie Münze, Post und Telegraphen [3]), Patentamt, höchstes Gericht. Da der Bundesstaat souverän ist, also gesetzlich seine eigene Kompetenz bestimmen kann, führt der Drang der Umstände sehr leicht zu einer Erweiterung der Bundeskompetenz; indes ist dies doch in sehr verschiedenen Graden der Fall und keineswegs liegt schon in einer solchen Ausdehnung das Betreten des Weges zum Einheitsstaat. Die Vereinigten Staaten haben zwar in der Not des Bürgerkrieges schließlich auch zur Ausschreibung einer Bundeseinkommensteuer greifen müssen, haben dieselbe aber nach Herstellung des Friedens sofort wieder abgeschafft, die Kompetenz der Bundesgewalt ist dort im wesentlichen dieselbe geblieben, wie sie in der Verfassung von 1787 festgestellt war. Dasselbe gilt von der Schweiz, die nie direkte Bundessteuern erhoben hat. Im deutschen Reich dehnt sich die Kompetenz der Bundesgewalt allerdings aus, aber auf finanziellem Gebiete doch nur durch die Entwicklung der indirekten Abgaben, welche früher durch die politische Zersplitterung gehemmt war; auf die direkten Lokal- und Staatsabgaben, die vielfach dringend Verminderung erheischen, noch direkte Reichssteuern zu setzen, dürfte ausgeschlossen sein.

Der Aufwand für die einzelnen Zweige hängt natürlich von der Größe und Natur des Staates ab, die kleine neutralisierte Schweiz gibt für ihr Militär nur 28,8 Mill. Frks. aus, Flotte und Heer kosten den Vereinigten Staaten 55,4 Mill. Doll., dem deutschen Reich 506 Mill. M., dagegen zahlt dieses für seine öffentliche Schuld nur 37,5 Mill. M., während dieser Posten im amerikanischen Budget noch 39 Mill. Doll. aufweist. Im deutschen Reich betrug das Ausgabebudget desselben für 1889/90: 968 053 836 M., das aller Gliederstaaten zusammen rund 2000 Mill. In der Schweiz bezifferten sich nach der Abrechnung von 1876 die Bundesausgaben auf netto 18 303 499 Frks., die der Kantone auf 44 103 073 Frks. [5]). In Oesterreich-Ungarn, welches als Real-Union nur die Armee und Marine, die auswärtige Vertretung und die Verwaltung der gemeinsamen Finanzen als Ausgaben für die Gesamtmonarchie beibehalten, weist deren Budget für 1887: 157 505 027 Fl. auf, außerdem 540 045 885 Fl. für Cisleithanien und 358 566 939 Fl. für Ungarn. In der schwedisch-norwegischen Personal-Union besteht überhaupt kein gemeinsames Budget; das mit Rußland in Realunion stehende Großfürstentum Finnland hat ein vom russischen ganz getrenntes Budget und selbst eine andere Währung. Aehnliche finanzielle Selbständigkeit hatten Schleswig und Holstein vor 1866 Dänemark gegenüber, Rumänien war bereits vor Erlangung der Souveränetät finanziell ganz unabhängig von der Pforte und zahlte derselben nur jährlichen Tribut, wie dies jetzt bei Bulgarien der Fall ist.

§ 12. Der öffentliche Bedarf beschränkt sich nicht auf den Staatsbedarf, neben demselben kommen die Ausgaben der Selbstverwaltungskörper in dem Maße in Betracht, als die Aufgaben dieser engeren und weiteren Gesamtwirtschaften sich steigern und demgemäß finanzielle Mittel erfordern. Die Frage der Organisation der Selbstver-

4) Bayern und Württemberg haben im deutschen Reich allerdings für die beiden letzteren ihr Sonderrecht erhalten, Art. 4 der Reichsverfassung zählt genau die Gegenstände auf, welche der Kompetenz des Bundes unterstellt sind.

5) Neuere Angaben fehlen.

waltung gehört nicht in die Finanzwissenschaft, wohl aber kommen bei derselben gerade finanzielle Gesichtspunkte sehr wesentlich in Betracht. Ist die Selbstverwaltung darin begründet, daß der Staat die Aufgaben der örtlichen Verwaltung am richtigsten den lokalen Organen überläßt, welche die betreffenden Verhältnisse am besten aus unmittelbarer Anschauung kennen, so ist denselben auch hinreichender Spielraum zur Aufbringung der dazu erforderlichen Mittel zu gewähren. Je mehr dies geschieht, desto williger werden die Steuerpflichtigen zu den Lasten beitragen, deren Vorteile sie fühlbar in ihrem engeren Kreise genießen, und der Staat kann sich auf die notwendige Oberaufsicht beschränken, welche leichtsinnige Wirtschaft, Vergewaltigung der Minoritäten, Verletzung höherer allgemeiner Interessen ꝛc. verhindert. Ist doch deshalb für den Einzelnen der Haushalt der Gemeinde in dem Maße der wichtigste, als dieselbe sich selbst genügt, während bei geringerer Leistungsfähigkeit namentlich der ländlichen Gemeinden und kleinen Städte der Kreis und schließlich die Provinz ergänzend eintreten muß. Zur Deckung der erforderlichen Ausgaben stehen nun den Selbstverwaltungskörpern in verschiedenem Maße Einnahmen aus Privatwirtschaften und Gebühren zu Gebote, sodann die Zuschüsse, welche der Staat, sei es dauernd für gewisse örtliche Aufgaben, wie Schul-, Weg-, Sanitätswesen ꝛc., leistet, sei es in der Form einmaliger oder jährlicher Dotationen, allgemein zur Hebung der Leistungsfähigkeit der betreffenden Verbände oder für bestimmte Zwecke gewährt. Dies kann sowohl durch Ueberweisung von Staatsgütern, wie Forsten, als von Geldsummen geschehen, wie dies der preußische Staat zuerst für die Provinz Hannover, dann durch die Gesetze vom 30. April 1873 und 8. Juli 1875 auch für die übrigen Landesteile gethan hat. Indes der Hauptbedarf der Selbstverwaltung wird doch durch Steuern gedeckt werden müssen[6]) und hier entspricht nur ein ausgebildetes selbständiges System der Lokalbesteuerung dem Bedürfnis. Nur ein solches kann sich den wirtschaftlichen Verhältnissen der einzelnen Selbstverwaltungskörper und den Aufgaben, welche sie zu erfüllen haben, richtig anpassen, ihre Sonderverhältnisse müssen hier maßgebend sein, womit natürlich nicht eine absolute Autonomie gefordert wird, sondern dem Staat eine Korrektur, sowohl was die Wahl als die Höhe der Steuern betrifft, vorbehalten bleibt. Ein derartiges selbständiges System der Lokalbesteuerung besitzt England bei altentwickelter Selbstverwaltung, ruht dasselbe auch vielleicht zu ausschließlich auf direkten Realsteuern (Haus- und Grundsteuer) und läßt es die staatliche Oberaufsicht und Remedur so gut wie ganz vermissen, so ist es doch dem sehr vorzuziehen, welches auf dem Festlande bis jetzt überwiegt und, außer dem besonders in Frankreich und Italien ausgebildeten städtischen Oktroi, wesentlich nur Zuschläge zu den direkten Staatssteuern gestattet, selbständige Abgaben wie Miete- und Luxussteuern nur ausnahmsweise in größeren Städten kennt. Durch dies System der Zuschläge wird einmal in dem Maße als sie steigen die bestehende Ungleichheit in der Veranlagung der Staatssteuern gesteigert, andererseits außer Acht gelassen, daß manche Abgaben sich sehr für lokale Verhältnisse eignen, die zu Staatssteuern nicht geeignet sind und gewisse Aufwendungen vornehmlich gewissen Interessierten zu Gute kommen, die deshalb billig auch vorzugsweise zur Tragung der Lasten herangezogen werden sollten. Dieses festländische System der Zuschläge erklärt sich durch die geschichtlich gewordene Zentralisation des absoluten Staates und das Mißtrauen gegen zu weitgehende Selbstverwaltung, ist aber eben-

6) Nach Kaufmann a. a. O. S. 144 ist das Verhältnis der Staats- und Lokalsteuern in den sechs Hauptstaaten Europas folgendes:

	Staatssteuern (in Mark).	Lokalsteuern		Staatssteuern (in Mark).	Lokalsteuern
Preußen	570 009 342	266 631 356	Frankreich	2059 736 272	712 800 000
Oesterreich (Cisl.)	910 924 528	322 762 309	Großbritannien	1447 920 000	766 856 620
Italien	1035 742 443	377 813 311	Rußland	1806 474 003	277 172 640

Auf vollständige Genauigkeit können, wie der Verf. selbst bemerkt, diese Angaben keinen Anspruch machen, da er beim Mangel einer ausreichenden Statistik sich vielfach auf Schätzungen angewiesen sah.

deshalb mit dem Wesen der letzteren unverträglich. Es ist, wie Wagner bemerkt (I. S. 107), noch am wenigsten bedenklich bei den dem Staate selbst ähnlichsten Körpern, den Provinzen und zum Teil auch bei den Kreisen, am unrichtigsten aber bei den Gemeinden, wo die speziell örtlichen Verhältnisse maßgebend sein müssen. Das eigentümliche Band der Gemeinde ist die Gemeinschaft in dem engen Raum, den der Mensch mit seiner leiblichen Gegenwart zu beherrschen vermag, alles Gemeinsame berührt ihn hier weit unmittelbarer als in größeren Verbänden; je umfassender sie daher ihren Charakter als einer Gemeinschaft für die Befriedigung örtlicher Gemeindebedürfnisse geltend macht, um so mehr bedarf sie eines selbständigen örtlichen Besteuerungsrechtes.

Zu den finanziellen Hilfsquellen der Selbstverwaltungskörper gehört schließlich wie beim Staate die Benutzung des Kredits durch Anleihen für Zwecke, welche aus den laufenden Einnahmen nicht gedeckt werden können. Für die Aufnahme solcher Schulden, die vornehmlich für die Herstellung gemeinnütziger Anstalten dienen sollte, sei es solcher, die selbst einen Ertrag geben, wie Markthallen, Gas- und Wasserwerke &c., sei es solcher, die im gemeinsamen Interesse unentbehrlich sind, wie Irren- und Krankenhäuser, Wegebauten &c., ist die Genehmigung der Staatsbehörde ebenso erforderlich wie zur Veräußerung von Gemeindevermögen. Eine unbedingte Bürgschaft für richtige Praxis ist damit freilich nicht gegeben, wie das Beispiel Frankreichs in den letzten Jahren gezeigt hat, wo die Regierung die Gemeinden und Departements förmlich zu kostspieligen Schulbauten und umfassender Herstellung von Vizinalwegen gedrängt hat.

Diese örtlichen Lasten verteilen sich im Gegensatz zu den Anforderungen des Staates sehr ungleich über das Land und wenn daher die Klage über Steuerdruck oft weit mehr auf der Höhe der Gemeinde- als der Staatsabgaben beruht, so gibt die Summe aller in einem Staate geleisteten Ausgaben der lokalen Verbände nur einen sehr relativen Anhalt über die wirkliche Belastung der einzelnen, ganz abgesehen von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit; bei der Vergleichung zweier Selbstverwaltungskörper, die unter demselben Steuersystem stehen, kommt es sehr auf die Umstände an. Wenn es z. B. heißt, daß die eine Stadt 100 %, die andere 200 % Zuschlag zu den Staatssteuern als Gemeindeabgaben zahlt, so ist damit noch keineswegs gesagt, daß die zweite doppelt so viel zahlt als die erstere; ist die Veranlagung und Einschätzung der Staatssteuer bei der einen eine höhere als bei der andern, so können 100 % Zuschlag bei der einen thatsächlich so viel betragen als 200 % bei der andern. Die Ausgaben der Gemeinden, Kreise, Bezirke, Provinzen beruhen entweder auf gesetzlich allgemein vorgeschriebenen Leistungen oder sind freiwillig aus Zweckmäßigkeitsrücksichten übernommen. Unter den ersteren finden sich solche, bei denen die Selbstverwaltung innerhalb ihrer Grenzen nur gewisse staatliche Funktionen übernimmt, z. B. Quartierleistung für die bewaffnete Macht, Unterhaltung der Standesämter, Veranstaltung für Wahlen zur Landesvertretung, statistische Aufnahmen, Veranlagung und Erhebung von Staatssteuern. Eine zweite Gruppe gesetzlicher Leistungen bilden solche, welche den Lokalverbänden in ihrem eigenen Interesse auferlegt sind, Sicherheitspolizei, Haftpflicht für Schäden bei Aufruhr, Armenpflege, Volksschulunterricht, Straßen- und Wasserbauten, Irrenhäuser &c. Diesen beiden Kategorien gegenüber ist der Kreis der freiwillig übernommenen Leistungen kein fest begrenzter und demgemäß auch das Ausgabebudget beweglich. Was in der einen Gemeinde zum Gegenstand öffentlicher Fürsorge gemacht ist, bleibt in der andern oft noch lange den Privaten überlassen, z. B. Abfuhr von Fäkalstoffen, Straßenreinigung und Beleuchtung &c. Je lebhafter und verzweigter sich das privatwirtschaftliche Getriebe entwickelt, desto mehr pflegt auch der Kreis der Kommunal-Verwaltungsausgaben zu wachsen. Man findet, daß gewisse Leistungen billiger oder besser durch das Gemeinwesen besorgt werden als durch Unternehmer oder Aktiengesellschaften, die in erster Linie auf Erwerb ausgehen. Das engere Zusammenleben, die Ausdehnung

der Stadt erzeugen ganz neue, bisher nicht gefühlte Bedürfnisse, eben deshalb zeigen die ländlichen Gemeinden in dieser Beziehung stabilere Verhältnisse, während die größeren Verbände, wie der Kreis, sich den steigenden Anforderungen wirtschaftlicher und politischer Entwicklung nicht entziehen können. Das Wachsen des Aufwandes der Selbstverwaltungskörper ist an und für sich so wenig eine bedenkliche Erscheinung als das der Staatsausgaben, vielmehr nur eine Folge steigender Entwicklung, und wenn die größeren Ausgaben für Zwecke der Volkswirtschaft und Bildung gemacht sind, so werden sie auch die Steuerfähigkeit der Angehörigen des Lokalverbandes erhöhen. Aber freilich muß das rechte Maß dabei innegehalten werden, die Steigerung der Ausgaben darf nicht zu plötzlich geschehen, der öffentliche Bedarf nicht auf Kosten noch wesentlicherer privater Bedarfe, nicht durch Steuerüberbürdung zur Befriedigung gelangen, in dieser Beziehung bieten in neuerer Zeit viele industrielle und Großstädte allerdings bedenkliche Erscheinungen. Allerdings gestattet der bloße ziffermäßige Nachweis des starken Steigens der Gemeindesteuern noch kein absolutes Urteil, es wird oft der Fall sein, daß die betreffenden Städte durch ihre großen Ausgaben wertvolle und dauernde Anlagen hergestellt, wie Gasanstalten, Wasserleitungen, öffentliche Gebäude, den Wert der Immobilien gehoben, durch Sorge für Sanitätswesen und Bildungsanstalten die Erwerbsfähigkeit ihrer Angehörigen gesteigert haben, ja in gewissem Grade wird man sagen können, daß eine entwickelte und thätige Gemeindeverwaltung am wenigsten kostspielige, aber direkt oder indirekt produktive Anlagen scheut und sich dafür durch Wachsen der Bevölkerung und des Wohlstandes entschädigt finden wird. Aber ebenso gewiß hat häufig eine Steigerung der Ausgaben stattgefunden, die nicht im Verhältnis zu den Mitteln des Gemeinwesens stand oder Luxuszwecken diente, man denke, was andere Staaten betrifft, nur an die Haußmann'sche Verwaltung in Paris, an den Bankerott von Florenz und Neapel, von denen ersteres für die Anlage des Viale dei Colli allein 60 Mill. Lire verausgabte, neuerlich das Defizit der römischen Stadtverwaltung; in Deutschland ist nach 1871 gleichfalls in dieser Richtung stark gesündigt worden, viele Städte haben sich rasch verschuldet, wozu die Leichtigkeit, aus dem Invalidenfonds Geld zu erhalten, beitrug[7]).

§ 13. Endlich ist noch zu erwähnen, daß *viele Leistungen der Bürger gar nicht oder doch nicht vollständig durch die Rechnungen des Staates* oder selbst der *Lokalverwaltung gehen* z. B. das was ihnen Einquartierung mehr als die dafür gewährte Vergütung kostet, andere Naturalleistungen und persönliche Dienste. Der Grund für solche Leistungen ist, daß in diesen Fällen die Bedeckung des Staatsbedarfs durch Geld nicht ausreicht oder zu unverhältnismäßig ungünstigen Bedingungen erfolgen würde. Es wird also den Kreisen und Gemeinden die Verpflichtung auferlegt, hiefür durch Naturallieferungen zu sorgen, vorbehaltlich späterer, aber selten ausreichender Entschädigung. Besonders wichtig werden diese Leistungen bei dem Kriegsbedarf, dessen Beschaffung zu einem bedeutenden Teile Brot, Futter, Holz und Pferde den Lokalverbänden auferlegt wird, speziell werden Besitzer von Pferden genötigt solche zu stellen und zu Friedenspreisen abzulassen. Dies ist dadurch berechtigt, daß bei der Befriedigung des plötzlichen starken Bedarfs durch freihändigen Ankauf die Preise unverhältnismäßig in die Höhe getrieben werden müßten[8]). Erst wenn die Gesamtheit aller derartigen Opfer zu den Lokal- und Staatsausgaben hinzugerechnet werden, läßt sich ein abschließendes Urteil über die Größe des Aufwandes und sein Verhältnis zu dem Volkseinkommen bilden.

7) An dieser Stelle sind nur die allgemeinen Gesichtspunkte hervorgehoben, für das Nähere über das kommunale Finanzwesen s. Abh. XI.

8) Vergl. Ges. des Nordd. Bundes v. 25. Juni 1868 über Quartierleistung. Ges. des Deutschen Reichs vom 13. Febr. 1876 über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden, sowie die preußischen, jetzt deutschen Bestimmungen wegen der Kriegsleistungen und deren Vergütung vom 11. Mai 1851 und Ges. v. 12. Sept. 1855.

4. Betriebsausgaben und eigentliche Regierungsausgaben.

§ 14. Obwohl alle Staatsausgaben in einer oder der andern Weise vom Lande aufgebracht werden müssen, ist es doch für die richtige Beurteilung der finanziellen Lage eines Staates von Wichtigkeit, bei der Gesamtsumme seines Aufwandes die Betriebsausgaben von den eigentlichen Regierungsausgaben zu scheiden. Die ersteren sind nur die unvermeidlichen Auslagen, um die Mittel zur Bedeckung der letzteren zu schaffen, welche den eigentlichen Finanzbedarf repräsentieren. Die Betriebsausgaben aber müssen im Budget mit aufgeführt werden, weil die kontrollierenden Instanzen sich ein Urteil über die Höhe derselben und ihr Verhältnis zu den Regierungsausgaben müssen bilden können. An sich sollen die Betriebskosten gewiß möglichst gering sein, fordert die Erhebung einer Steuer sehr hohe, so ist dies ein gewichtiger Grund gegen diese Abgabe, allein durchaus maßgebend kann dieser Gesichtspunkt nicht sein, direkte Steuern fordern durchweg sehr viel geringere Erhebungskosten als indirekte, aber dies ist kein durchschlagender Grund gegen die letzteren, welche allein die Möglichkeit gewähren ein großes Budget zu decken. Die Betriebsausgaben beschränken sich in Staaten, welche wie England kein erhebliches werbendes Vermögen besitzen, wesentlich auf Steuererhebung, Münz-, Post- und Telegraphenverwaltung, sie müssen aber steigen in dem Maße als Regierungen monopolisierte Gewerbe betreiben, wie in Frankreich und Oesterreich, oder wie in Preußen und andern deutschen Staaten einen umfassenden Besitz an Staatseisenbahnen, Domänen, Berg- und Hüttenwerken ꝛc. zu verwalten haben. Da für die Einnahmen nur die Ueberschüsse dieser Betriebe in Betracht kommen, müssen also die Verwaltungskosten derselben, so gut wie bei den Steuern die Erhebungskosten, abgezogen werden, um die Regierungsausgaben zu ermitteln. Bei solchen Einnahmen aus Privatwirtschaft und Monopolen kommt wieder sehr das Verwaltungssystem in Betracht, die Domänen z. B. werden jetzt durchweg verpachtet, die Staatsforsten niemals, bei letzteren müssen also die Betriebskosten sehr viel höher sein als bei ersteren, ebenso bei den Monopolen in Frankreich, Oesterreich und Italien. Die Betriebskosten zu den Einnahmen nach den neuesten Budgets stellten sich: in Frankreich für Tabak, Pulver und Zündhölzchen 68,2 Mill. Fr. bei 396,8 Mill. Einnahmen, in Italien 46,8 Mill. zu 252 Mill. Fr. für Tabak und Salz, für dieselben in Oesterreich (Cisleith.) 42,8 Mill. fl. zu 101,7 Mill.

In Preußen stellten sich die Betriebskosten für 1889/90 folgendermaßen:

		Bruttoeinnahmen.		Betriebskosten.
Domänen und Forsten	M.	79 407 451	M.	38 856 030
		wovon auf Forsten	„	32 050 000
Direkte Steuern	„	159 403 000	„	11 714 700
Indirekte Steuern	„	64 691 200	„	31 016 100
Berg-, Hütten-, Salinenwerke	„	111 540 610	„	95 809 385
Eisenbahnen	„	775 023 674	„	496 466 731
In Frankreich für 1890:				
Direkte Steuern	Fr.	491 117 350	Fr.	19 848 160
Enregistrement, Stempel	„	663 901 700	„	19 357 450
Zölle	„	334 396 800	„	31 077 301
Verbrauchssteuern einschl. Monopole	„	1159 712 400	„	108 242 620
Posten und Telegraphen	„	131 144 600	„	135 782 624

Für Post und Telegraphie im deutschen Reiche war das Verhältnis nach dem Budget für 1889/90: Einnahme 201 362 290, Ausgabe 172 127 873 M.

Für das Verhältnis von Betriebskosten und Einnahmen kommen außer der Natur der Einkünfte selbst daneben noch mannigfache Umstände in Betracht, der Wohlstand, die Verkehrs- und Produktionsbedingungen, der moralische Stand der Bevölkerung, die geographischen Verhältnisse des Landes wie z. B. namentlich bei den Zöllen.

Von den Betriebskosten zu unterscheiden sind die eigentlichen Regierungsausgaben, deren Begriff freilich einigermaßen dehnbar ist, so rechnet Kaufmann (a. a.

O. S. 146 ff.) die Pensionen und die Lokalverwaltung dazu, nicht aber die Polizei. Für Preußen kommt er danach 1888—89 einschließlich der Quote für das Reich auf 161 708 900 M. (7,78 %) der Gesamtbruttoausgaben), welche Summe um 8½ Mill. durch die Steigerung der Krondotation zu vermehren ist, für Oesterreich auf 138 524 830 M. (8,82 %), für Italien auf 130 427 753 M. (6,72 %), für Frankreich auf 263 526 054 M. (7,24 %), für Großbritannien auf 97 846 360 M. (3,16 %), für Rußland auf 329 467 696 M. (10,56 %).

5. Ordentliche und außerordentliche Ausgaben.

§ 15. Die Ausgaben sind ordentliche und außerordentliche, je nachdem sie regelmäßig wiederkehrenden Bedürfnissen oder einmaligen entsprechen. Diese Einteilung aber muß richtig verstanden werden, während thatsächlich bei derselben teils oft Unklarheit herrscht, teils geradezu Mißbrauch getrieben wird. Oft werden ganz willkürlich ordentliche und außerordentliche Ausgaben geschieden, indem man in letztere alles mögliche hineinwirft, um nur erstere im Gleichgewicht mit den Einnahmen erscheinen zu lassen und die Aufnahme eines Anlehens für angeblich außerordentliche Zwecke zu rechtfertigen, während thatsächlich ein Defizit des ordentlichen Budgets vorliegt. Aber auch wo nicht eine solche geradezu verwerfliche Wirtschaft geführt wird, wie sie z. B. unter den Finanzministern v. Pretis in Oesterreich, Graf Lonyay in Ungarn stattfand, werden oft vielfach Ausgaben als außerordentliche aufgeführt, die bei richtiger Auffassung in den Kreis der ordentlichen, jährlich zu deckenden Bedürfnisse bezogen werden müßten. Nicht jede Ausgabe, die in einem speziellen Ressort eine ausnahmsweise ist, darf unter die außerordentlichen des Budgets gestellt werden, denn derartige Ausgaben kommen für andere Bedürfnisse in jedem Jahre so sicher vor, daß die Ausnahme Regel ist. Grundsatz für den Finanzminister soll bleiben, daß alle Ausgaben eines Jahres den Einnahmen desselben gegenübergestellt werden und daraus die Bilanz zu ziehen ist, aber es bleibt dabei unbestreitbar, daß unvorhergesehene Bedürfnisse eintreten, welche aus den laufenden Einnahmen nicht zu decken sind, das außerordentliche Budget soll daher in den engsten Grenzen gehalten werden, läßt sich aber nicht beseitigen und dies liegt im Wesen des Budgets. Der ordentliche Staatsbedarf ist die Summe der in jeder finanzgesetzlichen Wirtschaftsperiode wiederkehrenden Ausgaben für den öffentlichen Dienst, die, weil sie einem dauernden Bedürfnisse entsprechen, sich regelmäßig annähernd vorausbestimmen lassen. Die einzelnen Punkte dieser Begriffsbestimmung aber dürfen nicht auf die Spitze getrieben werden; wenn der ordentliche Staatsbedarf ein stetig wiederkehrender ist, so ist er darum nicht unbeweglich, er steigt vielmehr im regelmäßigen Laufe der Dinge, kann sich aber ebenso wohl ermäßigen durch Ersparungen, Abtragung von Schulden u. s. w. Sodann aber ist die Vorausbestimmung der ordentlichen Ausgaben nicht wörtlich zu nehmen, zunächst tauchen bei einem umfassenden öffentlichen Dienst notwendige kleinere Aufwendungen auf, die nicht im einzelnen vorausgesehen werden konnten, hiefür wird teils gesorgt durch die sogen. Dispositions- oder Reservefonds, die den einzelnen Zweigen des Dienstes zugewiesen werden, teils werden die Mehrbeträge geleistet als Etatsüberschreitungen, die sich durch Umstände als notwendig ergeben und nachträglich von der Volksvertretung genehmigt werden, wogegen solchen Ausgaben die Annullierungen von Krediten, bewilligten aber nicht notwendig gewordenen Ausgaben, gegenüberstehen. Derartige Ueberschreitungen des ordentlichen Budgets sind nicht eigentlich als außerordentliche Ausgaben zu betrachten, was diese charakterisiert, ist, daß die Zwecke, für welche sie erfolgen, weder allgemein noch im besonderen wiederkehren, sei es, daß sie nur einmal vorkommen, sei es, daß sie nur in unregelmäßiger Periodizität sich wiederholen. Solche außerordentliche Aufwendungen sind das natürliche Ergebnis unserer finanzwirtschaftlich notwendigen, kurzfristigen Staatshaushaltsperioden gegenüber den unberechenbaren Faktoren, welche das gesellschaftliche und politische Leben

bestimmen. Sie sind also an sich eine durchaus normale Erscheinung, sowie in keinem Privathaushalt unvorhergesehene Ausgaben ausbleiben und wie im Privatleben kann der außerordentliche Bedarf des Staates nach seiner Bedeutung für die Volkswohlfahrt allen ordentlichen Anforderungen des Ausgabebudgets vorangehen. Aber wenn dies auch bei Verteidigungskriegen, Bewältigung von Notständen u. s. w. der Fall sein mag, so kommt es wirtschaftlich doch sehr auf die Art der Zwecke an, für welche die Ausgabe gemacht wird, so notwendig ein Krieg oder die Unterstützung einer Gegend bei Ueberschwemmungen sein mag, so handelt es sich bei solchen Aufwendungen doch um einen Kapitalverlust, während durch außerordentliche Ausgaben für große Bauten, Beschaffung von Kriegsschiffen, Ausrüstung des Heeres und der Festungen doch immer ein Kapitalwert geschaffen wird. Anderer Art sind wieder außerordentliche Ausgaben für staatswirtschaftliche Zwecke, wie Durchführung von Verwaltungsreformen, Grundentlastungen, Zinsgarantieen, Dotationen u. a. m. Privatwirtschaftliche Kapitalsanlagen, wie z. B. Ankauf von Eisenbahnen, sind, wenn sie auch nur mit außerordentlichen Mitteln durchgeführt werden können, kaum als Staatsausgaben zu betrachten, da sie regelmäßig einen Reinertrag liefern, rechnet doch auch ein Privatmann eine zinsbringende Kapitalanlage nicht als Ausgabe. Immer aber entscheidet der Zweck der Ausgabe, nicht die Art der Bedeckung darüber, ob eine Ausgabe als außerordentliche anzusehen ist. Sie kann dies sein, wenn auch die ordentlichen Einnahmen sie vollständig decken, sowie umgekehrt für unzweifelhaft ordentliche Ausgaben bei einem allgemeinen Defizit eine außerordentliche Bedeckung notwendig werden kann. Zu häufig aber wird in der Praxis nicht nach den Zwecken der Ausgaben richtig unterschieden.

Wenn man z. B. in einem größeren Staate die Erbauung oder Wiederherstellung eines Gerichtsgebäudes unter die außerordentlichen Ausgaben bringt, so ist es freilich richtig, daß eine gleiche Ausgabe für dasselbe Gebäude auf längere Zeit nicht nötig sein wird, wohl aber werden anderswo ähnliche Bauten für gleiche Zwecke notwendig werden. Es sollte also für solche Ausgaben ein Posten im Ordinarium aufgenommen werden, wogegen der Bau eines Gesandtschaftsgebäudes mit Recht in das Extraordinarium gehört. Die deutsche Marineverwaltung hat selbst berechnet, daß 6⅔ Mill. jährlich notwendig sind, um das vorhandene Material gehörig in Stand zu halten, diese Ausgabe müßte daher unter die ordentlichen aufgenommen werden, die aus den regelmäßigen Einnahmen zu bestreiten sind. In Preußen werden bald Ausgaben, welche 20 Jahre fortdauern, als außerordentliche aufgeführt, bald solche, welche demnächst aufhören, als ordentliche. Es kommt dazu, daß dieser Scheidung keine entsprechende bei den Einnahmen gegenübersteht, wo mitten zwischen den laufenden auch Summen stehen für Ueberschüsse aus den Vorjahren, für Ablösungen und Verkäufe von Domänen, für Rückzahlungen auf Darlehen, ja sogar für die zur Ausgleichung eines Defizits aufzunehmenden Anlehen, während doch in einem geordneten Haushalt außerordentliche Einnahmen als solche bezeichnet werden müssen. Im österreichischen Budget werden, wie Schäffle bemerkt, die Steuerexekutionskosten, Zulagen für Geistliche, Unterstützung von Volksschulen als außerordentliche Ausgaben bezeichnet, obwohl sie regelmäßig wiederkehren.

Auch in der Gruppierung der Kategorien des Staatshaushalts herrscht in vielen Budgets Verwirrung, so zeigt das französische neben dem Ordinarium und Extraordinarium noch ein Spezialbudget und andere spezielle Rubriken; in anderer Weise ebenso verwickelt ist die Aufmachung des italienischen Budgets in vier verschiedenen Kategorien. England kennt kein außerordentliches Budget, sondern nur Supplementarkredite, welche nach der Votierung des Budgets nötig werden, in der Staatshaushaltsrechnung aber mit den andern zusammengeworfen werden. Dagegen besteht dort die sehr empfehlenswerte Einrichtung, aus der jährlichen Ausgabe einen Teil als stabiles Budget auszuscheiden, das nur von Zeit zu Zeit revidiert wird. Gewisse auf bestimmten Gesetzen beruhende Ausgaben, für die Schuld, die Zivilliste, die Gerichtshöfe, Pensionen 2c., welche zusammen über Dreiviertelle des Gesamtaufwandes ausmachen, gelten als feststehend und werden daher im Etat dem Parlament nicht zur Bewilligung vorgelegt, welche sich nur auf die übrigen Ausgaben für den Dienst des Jahres erstreckt. Jenes stabile Budget ist auf den sog. konsolidierten Fonds angewiesen, d. h. auf den Betrag einer bestimmten Reihe von Abgaben, welche Pitt 1787 für diese Ausgaben bleibend bewilligen ließ, so daß nur der Ueberschuß dieses Fonds dem Parlament für den Dienst des Jahres zur Verfügung steht. Abgesehen von der Deckung durch spezielle Abgaben ist dieser Vorgang unstreitig nachahmenswert, indem gewisse dauernde Ausgaben, die unter allen Umständen bestritten werden müssen, so lange der Staat noch überhaupt zahlungsfähig ist, wie z. B. die Verzinsung der Staatsschuld, dadurch eine erhöhte Gewähr erhalten und die Prüfung und Bewilligung einmal feststehender Ausgaben

doch nur Formsache ist, während im andern Falle die wandelbaren Ausgaben um so sorgfältiger kontrolliert werden. Einzelne Posten, wie Zivilliste und aus privatrechtlichen Verpflichtungen herrührende Zahlen gelten auch in andern Staaten als dauernd festgestellt, im deutschen Reich ist das Militärbudget auf eine bestimmte Reihe von Jahren fixiert.

Nicht praktisch ist die Forderung eines sogenannten Normalbudgets, das einmal festgestellt, nur mit Zustimmung der Regierung und Landesvertretung geändert werden soll, während die letztere frei über die darüber hinausgehenden Ausgaben zu beschließen hat. Dieser Gedanke ist deshalb verfehlt, weil damit versucht wird, wider die Natur der Verhältnisse das an sich Bewegliche mechanisch zu fixieren, denn auch die Ausgaben, die zum regelmäßigen Staatsbedarf gehören, wie Heer, Beamten, Flotte &c. sind fortwährenden Schwankungen unterworfen; werden dieselben von vornherein festgelegt, so wird die Regierung, um möglichst freie Verfügung zu behalten, bestrebt sein das Normalbudget zu steigern, um nicht später außerordentliche Bewilligungen nachsuchen zu müssen und umgekehrt wird die Landesvertretung bemüht sein, dasselbe herabzudrücken und nur deshalb verweigern, manche nützliche Ausgabe zur stehenden zu machen. Ebenso wenig empfehlen sich zwei- oder mehrjährige Budgets, das Wesen jedes Voranschlages ist möglichste Genauigkeit, schon bei den einjährigen Wirtschaftsperioden läßt sich dieselbe nicht vollständig erzielen. Die Unvorhersehbarkeit des Bedarfs und seiner Deckungen wächst aber in dem Maße als der Anschlag sich über eine längere Zeit hinauserstreckt, die außerordentlichen Ausgaben und Supplementarkredite werden nur um so zahlreicher werden und so wird nicht einmal hinsichtlich der Beratung Zeit erspart werden.

Es sind schließlich noch solche Ausgaben zu erwähnen, welche als durchlaufende Posten bezeichnet werden, indem ihnen gleiche Einnahmen gegenüberstehen, z. B. Rückvergütungen von inländischen Verbrauchssteuern bei der Ausfuhr der betreffenden Artikel. Diese Ausgaben bezeichnen in Wirklichkeit nur eine Mindereinnahme aus den betreffenden Steuern und werden nur speziell aufgeführt, um eine Uebersicht der vom Staate in dieser Hinsicht übernommenen Verpflichtungen zu geben.

6. Die Besoldungspolitik im Besondern.

§ 16. Die Staatsausgaben umfassen den gesamten Natural- und Personalbedarf für öffentliche Zwecke, der wie erwähnt durchweg von vornherein auf Geld gesetzt wird. Von besonderer Wichtigkeit für die Staatsverwaltung ist die Befriedigung des Personalbedarfs oder mit andern Worten die Grundsätze, auf denen die Ausbildung und Besoldung der Staatsbeamten beruhen, denn wie ausgebildet auch die Selbstverwaltung in unentgeltlichen Ehrenämtern sein mag, so wird mit der Entwicklung des Staatslebens in immer wachsendem Maße ein berufsmäßiges Beamtentum notwendig, das dem öffentlichen Dienste seine volle Kraft ausschließlich widmet (vgl. Abh. I § 1), wenn der Staat es übernimmt, für gewisse Bedürfnisse der Gesellschaft zu sorgen, so muß er auch über die entsprechende Zahl von Werkzeugen und ihre Thätigkeit unbedingt verfügen können. Dies gilt zum Teile selbst für die örtliche Verwaltung, die der Provinzen und Kreise läßt sich nicht ausschließlich durch Ehrenämter besorgen, noch weniger die einer großen Stadt, welche mehr oder weniger zahlreiche festangestellte Berufsbeamte erfordert.

Die Frage, wie dies Beamtentum am besten zu organisieren ist, zerfällt in die zwei, welche Art der Besetzung der öffentlichen Aemter die richtigste ist und welche Grundsätze für die Besoldung derselben maßgebend sein sollen.

§ 17. Die erstere Frage gehört nicht eigentlich in die Finanzwissenschaft, es mag nur wegen ihres engen Zusammenhanges mit der zweiten folgendes bemerkt werden. Die Ernennung findet in Republiken wohl durch Wahl statt, wie in der Schweiz, den Hansestädten, ganz überwiegend aber durch den Träger der höchsten Staatsgewalt nach bestimmten

Normen. Die roheste und verwerflichste Art ist offenbar die Uebertragung öffentlicher Aemter lediglich nach politischen Rücksichten, wie sie in den Vereinigten Staaten durch den Präsidenten bei seinem Amtsantritt stattfindet, wogegen die Bestätigung der wichtigsten Ernennungen durch den Senat kein Gegengewicht bildet, nach diesem Grundsatz „die Beute gehört dem Sieger" wechseln alle Beamten ohne Rücksicht auf ihre Befähigung mindestens alle vier Jahre. In Frankreich bestand schon früher mit Ausnahme der Gerichte kein Recht auf das übertragene Amt, indes wurden bis vor kurzem doch nur die höheren Beamten (Präfekten und Unterpräfekten) aus politischen Gründen ernannt und abberufen, unter der dritten Republik aber ist das amerikanische Prinzip der Stellenjägerei, die sich unter dem Namen der republikanischen „épuration" verbirgt, maßgebend geworden und hat auch die Gerichte nicht verschont.

In England ist das Anstellungsrecht (patronage) verwickelt, die politischen Aemter (etwa 50) wechseln mit den Ministerien, der Premier hat von kirchlichen Würden abgesehen nur das Ernennungsrecht für die Präsidenten der obersten Gerichte, für die wichtigsten militärischen und diplomatischen Posten verständigt er sich mit den betreffenden Ministern, welche die festangestellten Beamten der Zentralverwaltung nicht ohne politische Rücksichten, aber doch mit vorwiegender Rücksicht auf amtliche Tüchtigkeit ernennen, dieselben steigen dann regelmäßig nach dem Dienstalter auf; um dem früheren Sinekurenwesen entgegenzutreten, wurden in immer weiterem Umfange für die Kandidaten Prüfungen eingeführt, die jedoch meist nur sehr elementarer Natur sind. Die Beamten sind widerruflich angestellt, doch erfolgt eine Entlassung nur höchst selten, die Verwaltung des nicht politischen Dienstes ist durchaus bureaukratisch und stark zentralisiert, indem es fast durchweg an provinziellen Mittelbehörden fehlt und die Kontrolle durch reisende Inspektoren geübt wird; das englische Beamtentum ist eng mit dem dortigen parlamentarischen System verwachsen[9]).

Das deutsche System ist die Ernennung von Männern, welche ihre Tauglichkeit für das Amt durch Erfüllung gesetzlicher Vorbedingungen nachgewiesen haben seitens des Staatsoberhauptes. Diese Ernennung gibt einen dauernden Rechtsanspruch auf das Amt, so lange dasselbe ohne Pflichtverletzung verwaltet wird und auf das mit dem Amte verbundene Gehalt, bei Dienstunfähigkeit auf Pension. Nur dies System sichert einen Stand berufsmäßig ausgebildeter Beamten, der von politischen Parteiungen unabhängig ist, freilich sich deshalb aber auch nicht in dieselben mischen dürfte, wenn seine Integrität erhalten bleiben soll, was leider viel zu wenig in der Gegenwart beachtet wird. Daß dies System in bureaukratischen Kastengeist und Vielregiererei am grünen Tisch ausarten kann, ist gewiß, es bedarf der parlamentarischen Kontrolle und der Ergänzung durch die örtliche Selbstverwaltung, thatsächlich hat sich das deutsche Beamtentum immerhin tüchtiger und verdienstvoller als das irgend eines andern Landes gezeigt und somit den ziffermäßig größeren Aufwand gerechtfertigt, den es verursacht, weil es im ganzen genommen die richtigste Teilung der Arbeit zeigt.

§ 18. Wie nun auch der Staatsdienst organisiert sein mag, so sollte für die Besoldungspolitik allgemein der Gesichtspunkt maßgebend sein, möglichst wenige aber tüchtige Beamte zu haben und diese auskömmlich zu bezahlen. Abgesehen von einzelnen Ausnahmen werden bei mangelhafter Besoldung sich nur die Untüchtigeren zur Uebernahme von Aemtern bereit finden und diese werden dann entweder schlechte Arbeit leisten und neue Stellen als nötig erscheinen lassen oder ihre unbefriedigende äußere Stellung durch unerlaubte Nebeneinnahmen zu verbessern suchen. Gewiß kommt auch das gesellschaftliche Ansehen in Betracht, das der Beamte in einem oder dem andern Lande genießt und äußere Ehren haben oft ein kärgliches Gehalt heben müssen, indes ist

9) Vgl. Gneist, Engl. Verwaltungsrecht der Gegenwart. 1884. I. S. 240 ff.

in dieser Art doch nur bis zu einem gewissen Grade Aushilfe möglich, ein Beamter muß, um seine Pflicht thun zu können, unter normalen Verhältnissen von Nahrungssorgen frei sein und das Bewußtsein haben, daß seine Arbeit ihrem Werte entsprechend gelohnt werde.

Dieser allgemeine Grundsatz wird aber je nach dem System des Staatsdienstes, das in einem Lande herrscht, sich praktisch verschieden gestalten. In England ist, soweit nicht die politische Patronage mitspricht, das Verhältnis so, daß der Staat als Arbeitgeber wie ein Kaufmann oder Fabrikant auf dem Arbeitsmarkt nach den tüchtigsten Kräften für seinen Bedarf sucht. Dies kann bei dem deutschen System nur in seltenen Fällen geschehen; wir sehen wohl einzeln, daß ein General oder ein Mitglied parlamentarischer Versammlungen zu hohen Stellungen im diplomatischen oder inneren Dienste, ein hervorragender Schriftsteller oder Beamter zur Professur berufen, ein Reisender zum Konsul ernannt wird, aber dies bleiben Ausnahmen. Der regelmäßige Staatsdienst erfordert eine bestimmt geregelte Vorbildung, welche dem Staat von vornherein eine gewisse Sicherheit dafür giebt, daß der Beamte sich der Erfüllung seiner Aufgabe gewachsen zeige. Gilt dies schon für den Subalterndienst, für den eine bestimmte Schulbildung und Prüfungen in den Spezialfächern verlangt werden, so ist dies noch mehr für den höheren Staatsdienst zutreffend, der eine in sich zusammenhängende Reihenfolge von Aemtern in aufsteigender Linie bildet. Hier wird eine spezielle, längere und daher kostspielige Vorbereitung gefordert, welche wesentlich nur für das Amt und nur sehr bedingt in andern Lebensberufen verwendbar ist. Der Aufwand an Arbeit und Geld, welchen diese Vorbildung verlangt, rechtfertigt es, daß nachdem der Betreffende durch Prüfung und Probezeit seine Befähigung nachgewiesen, derselbe damit auch einen Anspruch auf ein entsprechendes Amt und das damit verbundene Gehalt erwerbe. Dieser Anspruch kann zwar kein unbedingter sein, denn der Staat kann sich nicht verpflichten, so viele Aemter zu schaffen, als berechtigte Bewerber um solche vorhanden sind, übersteigt der Andrang zu der betreffenden Laufbahn das Bedürfnis, so müssen die Kandidaten eben warten, bis ein Amt offen ist. Ist dies aber der Fall, so sollen die berechtigten Bewerber nach ihrer Altersstellung und der durch die Prüfurg bezeugten Würdigkeit dazu berufen werden. Noch wichtiger aber ist es, daß die Uebertragung des Amtes als eine dauernde angesehen wird, so daß der Betreffende nicht wider seinen Willen aus demselben entfernt werden darf, so lange er sich keine Pflichtwidrigkeit zu Schulden kommen läßt.

Eine Versetzung muß sich freilich jeder Beamte im Interesse des Dienstes gefallen lassen[10]), aber dieselbe darf nicht mit einer Minderung seines Ranges und Gehaltes verbunden sein. Ist aus politischen Gründen für gewisse höhere Stellen die Entlaßbarkeit des Beamten nicht zu entbehren, so muß mit der Entlassung doch eine Sicherung seiner Existenz durch ein Wartegehalt von entsprechender Höhe verbunden sein. Der Beamte hat aber nicht bloß Anspruch darauf die Stellung zu behaupten, die er auf der Dienstleiter einnimmt, sondern auch auf derselben aufzusteigen. Auch dieser Anspruch ist kein absoluter, ist die Laufbahn überfüllt, so muß das Vorrücken stocken, es muß auch dem Vorgesetzten frei bleiben unter den Gleichberechtigten den befähigtsten zu wählen, allein diese Wahlfreiheit sollte sich in den engsten Schranken halten und alles vermeiden, was Beförderung aus persönlicher Gunst vermuten läßt, nimmt man dem Beamten die Aussicht auf Beförderung bei pflichttreu verwaltetem Dienste, so schneidet man den Nerv der dienstlichen Pflichterfüllung ab. Der Beamte hat endlich bei unverschuldeter Dienstuntauglichkeit Anspruch auf ein Ruhegehalt, das der Dauer seiner Thätigkeit und der Stellung die er ausgefüllt hat, entsprechend gesetzlich festgestellt ist und nach gleichen Ge-

10) Eine Ausnahme bilden die Lehrer an wissenschaftlichen, künstlerischen und technischen Hochschulen, welche überhaupt in mancher Hinsicht eine Sonderstellung einnehmen, die ihre Bedenken hat, aber schwer zu beseitigen sein wird. Vgl. dar. insbesondere Wagner F.W. I. § 155.

sichtspunkten werden auch seiner Witwe Pension, bezw. seinen unmündigen Kindern Erziehungsgelder bewilligt.

Als durchgehender Grundsatz gilt, daß die Besoldung der Beamten eine feste ist, daß sie also nicht auf Sporteln und Gebühren angewiesen sind, welche früher oft den größten Teil ihres Einkommens bildeten, jetzt aber durchweg in die Staatskasse fließen. Eine Ausnahme, deren Berechtigung recht zweifelhaft erscheint, bilden die Kollegiengelder und Gebühren der Universitätslehrer [11]). Eine Anteilsbeteiligung am Gewinn oder Prämien werden nur bei einzelnen privatwirtschaftlich betriebenen Unternehmungen zur Anwendung kommen können, persönliche Zulagen für besondere Leistungen oder in besonderen Umständen werden zwar nicht ganz zu entbehren sein, sollten aber in möglichst engen Schranken gehalten werden, da Willkür der Vorgesetzten bei der Verleihung schwer auszuschließen ist.

Ist demnach grundsätzlich das Gehalt des Beamten ein festes, so sollte es auch, abgesehen von gewissen durch örtliche Verhältnisse begründete Zulagen, für alle Beamten desselben Ranges das gleiche sein. Eine Ausnahme machen hier wieder die Professoren, deren Besoldungen oft die größte Ungleichheit zeigen. Die Unzuträglichkeit dieses Verhältnisses liegt zu Tage, wenn z. B. ein berühmter Kliniker hohes Gehalt, bedeutende Kollegiengelder bezieht und daneben noch durch Konsultationen und Operationen große Einnahmen hat, während ein Professor der orientalischen Sprachen, der vielleicht ebenso viel arbeitet nur ein weit geringeres Gehalt und unerhebliche Nebeneinnahmen hat. Gleichwohl ist es schwer, wenn nicht unmöglich, hier eine Ausgleichung herbeizuführen.

Was sodann die Höhe des Gehaltes für jedes Amt betrifft, so kommt es darauf an, dieselbe sowohl an sich als mit Rücksicht auf das stufenmäßige Aufrücken im Dienst richtig zu bemessen. Was das erstere betrifft, so sollte Grundsatz sein den Beamten der Art zu stellen, daß er seinem Stande gemäß, bescheiden, aber anständig von seinem Gehalte leben kann. Eine gewisse unbesoldete Probezeit mag nicht zu entbehren sein, aber sie sollte so kurz wie möglich dauern, die nötige Vorbildung legt dem Beamten schon große Opfer auf und seine Thätigkeit muß erlahmen, wenn er lange ohne Entgelt arbeiten muß. Nur der Vorbehalt muß auch hier Platz greifen, daß bei zu großem Andrang gleich befähigter Bewerber der Staat nicht verpflichtet sein kann, dieselben durch besoldete Anstellung zu versorgen, der Bedarf muß maßgebend bleiben. Das einmal gewährte Gehalt aber soll auskömmlich sein, d. h. der Beamte soll bei mäßigen Ansprüchen standesgemäß davon leben können; die Natur des Amtes muß hier das Maß bilden, Subalternbeamte werden selbst bei angestrengter Arbeit geringer bezahlt als akademisch gebildete, weil für ihre Vorbildung wie Lebenshaltung geringere Ansprüche gestellt werden und die Art ihrer Thätigkeit eine untergeordnete ist. Die Beamten müssen wenigstens einigermaßen im Stande sein den Anforderunden zu entsprechen, welche in der Klasse der Gesellschaft gemacht werden, der sie angehören. Von diesem Gesichtspunkte aus muß ein gewisser Durchschnitt des Bedarfs für die Bemessung des Gehaltes gezogen werden. Der Staat kann nicht verlangen, daß der Beamte eigenes Vermögen besitze oder sich zur Ehelosigkeit verdamme, es kann aber ebenso wenig vom Staate verlangt werden, daß er die Ansprüche befriedige, welche eine zahlreiche Familie stellt, es muß also dem Beamten möglich sein, im üblichen Lebensalter eine Familie von mäßigem Umfang zu begründen und von seiner Besoldung zu unterhalten. Um den Durchschnitt des Lebensbedarfs richtig festzustellen, müssen sowohl die örtlichen Verhältnisse, als die Veränderungen im Geldwert berücksichtigt werden. In größeren Städten sind unzweifelhaft Preise wie Steuern höher als in kleineren, es ist deshalb kein Verstoß gegen die grundsätzlich geforderte Gleichheit

11) Vgl. Wagner F.W. I. § 155.

der Gehalte für dasselbe Amt, wenn dies in größeren Städten etwas höher besoldet ist, sondern nur eine Ausgleichung für das teurere Leben durch Lokalzulage. Allgemein fühlbar macht sich andererseits die durchgehende Preissteigerung der Lebensbedürfnisse, die sowohl auf eigentlicher Geldentwertung als auf erhöhter Nachfrage nach einzelnen Artikeln beruht. Sind auch manche Waren wohlfeiler geworden, so wird das mehr als ausgeglichen durch die große Teurung anderer, die Geldentwertung, die sich im letzten Menschenalter vollzogen hat, ist unleugbar, dieselbe Summe an Gehalt hat also nicht mehr die Kaufkraft, welche sie vor 30 Jahren besaß. Der Beamte ist nicht in der Lage wie der Werkführer oder Handlungsdiener seinem Arbeitgeber die Wahl zwischen Erhöhung seines Gehaltes oder Niederlegung des Amtes zu stellen, der Staat muß also um seine Angestellten arbeitstüchtig und arbeitswillig zu erhalten, aus eigener Initiative unter solchen Verhältnissen die Gehalte entsprechend aufbessern. Nicht ganz außer Betracht kann dabei bleiben die Rücksicht auf vermehrte Ansprüche der Lebensführung in der Gesellschaftsklasse, welcher der Beamte angehört, indes wird darauf doch nur in geringerem Maße Rücksicht genommen werden können, da die Berechtigung dieser Ansprüche immerhin sehr relativ bleiben wird. Eine vollständige Gleichheit nach dem Maße des Bedürfnisses wird sich überhaupt nicht erreichen lassen, weil auch unter Berücksichtigung der angeführten Umstände die Ausgabenposten ungleich bleiben werden, der Staat muß diesen Umständen bei Revision und Verbesserung der Besoldungen nur möglichste Aufmerksamkeit schenken. Es wäre z. B. unrichtig sämtliche Gehalte wegen Geldentwertung gleichmäßig um 10 % zu erhöhen, da die Preissteigerung die niederen Gehalte viel schärfer trifft, als die höheren, es muß also thunlichst individualisiert werden.

Nicht minder wichtig als die Auskömmlichkeit des Gehaltes an sich ist die entsprechende Steigerung mit dem Aufrücken im Amt, beides zusammen bildet den richtigen Sporn für die Thätigkeit des Beamten. Der Staat kann natürlich keine Gewähr für rasches Vorrücken leisten, da dies von mannigfachen, allgemeinen wie individuellen Umständen abhängt, aber grundsätzlich muß der Beamte die Aussicht haben bei tüchtiger Pflichterfüllung auch materiell vorwärts zu kommen, um den wachsenden Ansprüchen seiner heranwachsenden Familie genug thun zu können. Dabei wird es weniger auf starke als stetige Steigerung ankommen, damit die höheren Leistungen auch angemessen bezahlt werden, Beförderungen außer der Reihe werden nicht vermieden werden können, da für den Staat der Gesichtspunkt maßgebend sein muß, den Befähigtsten in die höhere Stellung einrücken zu lassen, allein jede persönliche Begünstigung sollte vermieden werden und bei gleichen Ansprüchen das Dienstalter maßgebend sein. Zu den höheren Stellungen gelangt der Beamte doch meist erst in reifem Alter, um so mehr ist es berechtigt, diese, die der Natur der Sache noch wenig zahlreich sind, reichlich zu dotieren. Da wo dieselben einen besonderen Aufwand für äußere Vertretung erfordern, wie bei Ministern, Gesandten, Präsidenten u. s. w. wird eine besondere Zulage dafür gewährt, die vom Gehalte getrennt ist. Durchaus zu verwerfen aber ist die Häufung von Gehalten für verschiedene Funktionen auf eine Person, wie z. B. unter dem zweiten Kaiserreich einige Marschälle als solche, als Minister, Senatoren, Mitglieder des Regentschaftsrates u. s. w. über 300 000 Frcs. bezogen. Für besondere Leistungen werden Reisekosten und Diäten, bei Versetzungen Umzugskosten 2c. vergütet.

Der Beamte hat schließlich Anspruch auf ein Ruhegehalt bei Dienstuntauglichkeit und auf eine gewisse Fürsorge des Staates für seine Familie nach seinem Tode. Der Anspruch auf Ruhegehalt sollte nicht zu spät eintreten, anfangs nur einen kleinen Bruchteil des Gehaltes betragen, aber jährlich etwa um $1/40$ steigen, nur bis zu gewissem Alter sollte Nachweis der unverschuldeten Dienstuntauglichkeit gefordert werden, dagegen vom sechszigsten Jahre ab jeder Beamte ohne solchen mit entsprechendem Ruhegehalt zurücktreten können. Umgekehrt muß es der Regierung freistehen einen dienstunfähig werdenden

Beamten zu pensionieren, auch wenn derselbe nicht darauf anträgt, bei einem gewissen hohen Dienstalter sollte jeder Beamter mit vollem Gehalt zurücktreten können und mit einem gewissen hohen Lebensalter sollte unter gleicher Bedingung jeder genötigt werden können, seinen Abschied zu nehmen. Für die nachbleibende Familie kann der Staat natürlich nur in sehr bescheidenem Maße sorgen, meist sind die Beamten verpflichtet, während ihrer Amtsdauer Beiträge hiefür an die Pensionskasse zu zahlen, jedenfalls aber soll der geringste Beitrag gesetzlich feststehen und nicht Gnadensache oder Gegenstand jedesmaliger Bewilligung sein. Als Entschädigung für die mit dem Tode des Beamten verknüpften Kosten wird den Verbleibenden noch auf bestimmte kurze Zeit der Gehalt ausbezahlt (Gnadenquartal, Sterbemonate).

7. Die einzelnen Staatsausgaben.

§ 19. Die einzelnen Staatsausgaben lassen sich in folgende Klassen scheiden: 1. Ausgaben aus der Verfassung; 2. Ausgaben für die Landesverteidigung; 3. Ausgaben für Rechtspflege; 4. Ausgaben für die Civilverwaltung; 5. Ausgaben für den öffentlichen Unterricht und kirchliche Zwecke; 6. Ausgaben für die Volkswirtschaftspflege; 7. Ausgaben für die öffentliche Schuld.

§ 20. 1. Ausgaben aus der Verfassung. Das monarchische Prinzip erfordert die Ausstattung des Staatsoberhauptes mit einem Einkommen, das seiner hervorragenden politischen und gesellschaftlichen Stellung entspricht. Der geschichtliche Hergang ist fast überall der Art, daß das Königtum nur begrenzte Aufgaben und diesen entsprechenden Ausgaben hat, wofür es auf die ihm gehörigen Stammgüter angewiesen ist, aus deren Einkünften der Fürst nicht bloß die Bedürfnisse seiner Haushaltung, sondern wesentlich auch die Regierungsausgaben zu bestreiten hat. Im Laufe der Zeit aber gingen durch Kriege, Umwälzungen, schlechte Wirtschaft 2c. jene Stammgüter vielfach verloren, sei es, daß sie einfach in Privathände kamen oder an die Stände verpfändet und nicht wieder eingelöst wurden. In dem Maße als die Domänen für den Aufwand des Staatsoberhauptes nicht mehr ausreichten, mußte das Land eintreten. Formell hat sich dadurch im Laufe der Zeit das Verhältnis des Hofhalts zum Staatshaushalt umgekehrt, während im Mittelalter die Staatsausgaben aus dem Einkommen des Fürsten bestritten wurden, trägt jetzt der Staat auch die Ausgabe für den fürstlichen Hofhalt. Diese äußere Wandlung wird eben bedingt durch die Entwicklung des modernen Staates aus der patrimonialen Landeshoheit. Die genauere Scheidung zwischen Ausgaben des Hofes und der öffentlichen Verwaltung vollzieht sich aber verhältnismäßig spät, so wurde 1660 in England das königliche Einkommen auf 1 200 000 £ festgesetzt, die auf gewisse Einkünfte (civil list revenues) angewiesen wurden, wovon auch die Kosten der Land- und Seemacht bestritten werden mußten, der richtige Plan der Whigs nach der dynastischen Revolution von 1689 die Ausgaben für den königlichen Haushalt ganz von den eigentlichen Staatsausgaben zu trennen, blieb unausgeführt, veränderte Einrichtungen bewährten sich nicht, die Krone mißbrauchte ihre Einkünfte zur Erkaufung der Parlamentsmehrheit und war trotz wiederholter Erhöhung ihrer Bezüge doch stets verschuldet, erst 1839 trat eine vollständige Sonderung der Staatsausgaben von der Civilliste ein. Danach überließ die Königin alle erblichen Kroneinkünfte der Verfügung des Parlamentes, wogegen sie eine Civilliste von 395,000 £ erhielt, das Budget von 1888/89 führt 458 000 £ und 100 555 £ Apanagen auf, außerdem 122,655 £ für Unterhalt der königl. Paläste und Parks.

In Frankreich gingen die Domänen ebenfalls allmählich verloren, aber im Gegensatz zu England schwand die Kontrolle der Generalstände im Staatshaushalt und die Könige verfügten über das Staatseinkommen für ihren Hof ebenso unbeschränkt wie für Staatszwecke. Die Verfassung von 1791 Art. 10 führte die Scheidung ein und überwies dem

König eine Civilliste, die beim Thronwechsel für die Dauer der Regierung festgesetzt werden sollte, diese Bestimmung blieb in allen späteren Verfassungen, nur die Höhe der Summen wechselte, unter den Bourbonen betrug sie 28 Mill. Fr., unter Louis Philipp 12 Mill. unter dem zweiten Kaiserreich 25 Mill., dazu aber kam der Genuß der Krondomänen worunter ein Teil der Orléans'schen Güter und die Dotationen der kaiserlichen Prinzen und Prinzessinnen, so daß Kolb (Statistik S. 272) den Gesamtaufwand des kaiserlichen Hofes 1868 auf 40 Mill. Fr. veranschlagt, jedenfalls wohl die höchste Summe, die für die Civilliste vorgekommen und die doch oft nicht ausgereicht haben soll. Die für das kaiserliche Haus in Rußland ausgeworfene Summe betrug 1888: 10 560 000 Rubel, die italienische Civilliste 15 350 000 Fr.

In Deutschland ruhte die Bestreitung der öffentlichen Ausgaben noch bis in die neuere Zeit hinein zu einem großen Teile auf den Einkünften der landesherrlichen Domänen, in der Zeit der absoluten Monarchie aber verschwand thatsächlich jeder Unterschied der Einkünfte und die Fürsten nahmen für ihren Hofhalt, so viel ihnen beliebte. Eine bessere Ordnung und Scheidung fand zuerst in Preußen statt, als die Könige zu Anfang des 18. Jahrhunderts sich selbst ein aus dem Domänenertrage zu bestreitendes festes Einkommen bestimmten. Durch die Verordnung vom 20. Januar 1820 wurde aus diesen Einkünften eine jährliche Rente von 2 573 000 Thlr. für den Unterhalt des königlichen Hauses vorbehalten, wozu aus Staatsmitteln noch Zuschüsse von ½ Mill. in 1859, nach Vergrößerung des Staatsgebietes 1868 von 1 Mill. und bei Regierungsantritt Wilhelms II. gleichfalls 3½ Mill. M. kamen, zusammen jetzt 15 719 296 M.

Die Trennung des Hof- vom Staatshaushalt ist jetzt in allen verfassungsmäßig regierten Ländern durchgeführt, denn die Kontrolle der Finanzverwaltung, welche in denselben der Landesvertretung zukommt, würde zum Schein werden, wenn der Fürst sein Einkommen beliebig festsetzen könnte. Nur die Art, in welcher die Civilliste gewährt wird, ist verschieden, entweder sie besteht einfach in einer Geldsumme, welche aus den Staatseinnahmen dem Souverän gesichert wird, wie in England, oder sie wird, auf Staatsgüter radiziert, d. h. es wird entweder hiefür eine bestimmte Summe aus dem Ertrag derselben vorweggenommen oder ein Güterkomplex, der zur Zeit der Vereinbarung eine bestimmte Summe abwirft, ausgeschieden und dem fürstlichen Hause zu freier Verwaltung übergeben. Das letztere ist vorzuziehen, weil die Dynastie dadurch unabhängiger gestellt wird und der steigende Ertrag der Güter die Möglichkeit gibt, den steigenden Bedarf zu decken, während bei einer festen Summe jedes Mehrerfordernis erst bewilligt werden muß, es ist nicht zweckmäßig, die pekuniäre Stellung des fürstlichen Hauses unnötig in die Diskussion zu ziehen.

Aus demselben Grunde sollte die Civilliste so bemessen werden, daß sie für den Unterhalt des ganzen fürstlichen Hauses ausreicht und nicht bei der Großjährigkeit jedes Prinzen oder der Verheiratung einer Prinzessin eine besondere Bewilligung der Landesvertretung nötig werde, was, wie man in England gesehen, zu parlamentarischen Erörterungen führt, welche der Würde der Krone nicht förderlich sind. Die Civilliste ein für allemal festzusetzen ist nicht zweckmäßig, da mit Veränderung der Verhältnisse doch eine Erhöhung, möglicherweise aber auch eine Erniedrigung notwendig werden kann, am meisten empfiehlt sich die Festsetzung beim Regierungsantritt des Fürsten auf die Dauer der Regierungszeit.

Natürlich ist der Aufwand für diesen Zweck in einer Republik sehr viel geringer als in einer Monarchie von ähnlicher Größe, aber in der Civilliste des Souveräns bezahlt das Land nur einen kleinen Teil des Segens, daß die höchste Gewalt dem Kampfe des Ehrgeizes und der Parteien entrückt ist. Allerdings steht dieser Preis im Verhältnis einer geordneten Regierung und der Größe des Landes. Ein Despot kann mit einem verschwenderischen Hofhalt die Finanzen so gut ruinieren wie durch Kriege, Versailles kostete über 121 Mill. Frks., der Hof noch unter Necker 33,7 Mill. bei einem Budget von 610 Mill., der russische Hofetat zählte unter Nikolaus I. 3858 Bedienstete, die Verschwendung des Sultans hat keine Grenzen. Der Prozentsatz der Ausgabe steigt im Verhältnis der geringeren Größe des Landes, denn können kleine Fürsten auch nicht

den großen im Aufwand gleichkommen, so bleiben gewisse Ausgaben doch unerläßlich. Abgesehen von den beiden großen Republiken der Vereinigten Staaten und Frankreichs [12]) betragen die Zivillisten nach neuesten Angaben in Mark: in Preußen 15,7 Mill., in Bayern 4,2 Mill., Reichsverwesung 0,44 Mill., Apanagen 0,73 Mill., in Sachsen 2,9 Mill. nebst 392 036 M. Apanagen, in Württemberg 1,8 Mill. nebst 279 332 M. Apanagen, in Hessen 1,2 Mill., in Baden 1,7 Mill., Sachsen-Weimar 930 000, Sachsen-Meiningen 394 286, Koburg-Gotha 594 000 M.; in Oesterreich-Ungarn etwa 15,8 Mill., in Italien 12,6 Mill., in England 8,4 Mill. und etwa 4 Mill. Apanagen, in Spanien 7,5 Mill., in Dänemark 1,13 Mill. und 2 500 000 für Apanagen, in Rußland 34,2 Mill., in Schweden 1,5 Mill., in Norwegen 0,6 Mill., in Belgien 3,6 Mill., in Niederlande 2,1 Mill., in Portugal 3,2 Mill., in Griechenland 900 000 M. Die höchste Zivilliste bezog wohl Napoleon III mit 40 Mill. Fr., während dieselbe unter Louis Philipp nur 12 Mill. Fr. betrug.

Auch die Ausgaben für die Volksvertretung sind um so größer, je kleiner der Staat ist, bei Diäten schon deshalb, weil die Vertreter verhältnismäßig um so zahlreicher sind, denn sollte in Meiningen ein Abgeordneter auf 50 000 Einwohner kommen, so bestände die Kammer aus 4 Mitgliedern. Die Kosten für die Landesvertretung hängen übrigens wesentlich davon ab, ob den Mitgliedern Tagegelder bezw. feste Bezüge gewährt werden, daneben kommen nur die Ausgaben für die Gebäude, das Dienstpersonal, Druckkosten und ähnliche sachliche Auslagen in Betracht. Der deutsche Reichstag ohne Tagegelder, aber freier Fahrt auf den Eisenbahnen kostet 1889/90: 383 370 M., das preußische Abgeordnetenhaus mit 15 M. Tagegeldern und Reisevergütung 1 382 360 M. In Frankreich erhielten unter dem zweiten Kaiserreich die Senatoren 30 000 Fr., die Mitglieder des gesetzgebenden Körpers 25 Fr. täglich, das Budget von 1870 bestimmte für beide 11 274 000 Fr., das von 1890: 11 844 048 Fr., Abgeordnete und Senatoren beziehen 9000 Fr. jährlich. England gibt ohne Tagegelder nach dem Budget von 1888/89 für das Parlament 1 876 800 M. aus, Pfeiffer dagegen berechnet mit Baukosten 4 315 000 M., wobei 1 632 000 M. für Druckkosten (S. 76).

§ 21. 2. Ausgaben für die Landesverteidigung. Dieselben bilden den Gegenstand der wohlfeilsten Entrüstung der Reformer, welche die stehenden Heere durch Milizen ersetzen wollen, lassen sich aber nur nach den konkreten Umständen beurteilen. Ein Reich wie die Vereinigten Staaten, das nur das friedliche Canada und das zerrüttete Mexiko zu Nachbarn hat, reicht mit geringem Aufwand aus, ebenso ein kleiner neutralisierter Staat wie die Schweiz, der durch die Eifersucht seiner großen Nachbarn mitverteidigt wird. Ein großer Staat dagegen, der in der Mitte militärischer Nebenbuhler liegt, bedarf eines starken schlagfertigen Heeres als des einzigen sicheren Mittels, sich den Frieden zu erhalten, England, dessen Kolonialreich den vierten Teil des bewohnten Erdbodens umfaßt, muß eine mächtige Flotte haben, während festländische Staaten, welche neben ihrem großen Heere auch zugleich eine Flotte ersten Ranges besitzen wollen, dadurch ihre Handelsmarine lähmen, wie Frankreichs Beispiel zeigt. Auch das ist sicher mit Wagner zu betonen, daß nur eine starke Armee das Mittel bietet aus Zuständen staatlicher Zersplitterung, welche die ganze Volkskraft lähmen müssen, herauszukommen, die Einigung Italiens und Deutschlands hat jedenfalls die Lage Europas normaler gestaltet, also dazu beigetragen künftigen Kriegen vorzubeugen. Und ebenso sichert ein starkes Heer den inneren Frieden, die Vereinigten Staaten haben den Mangel eines solchen in vierjährigem Bürgerkrieg teuer genug bezahlen müssen. Es ist gewiß, daß die deutschen Mittel- und Kleinstaaten für militärische Zwecke früher weit weniger zahlten als wie jetzt, aber einmal waren ihre Kontingente meist wenig leistungsfähig, andrerseits zahlte Preußen für sie mit.

Deutschlands Militärausgaben sind verhältnismäßig keineswegs zu groß, für Heer und Flotte zusammen weist das Budget von 1889/90 an ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben 506 034 168 M. auf, wovon 100 129 041 M. außerordentliche waren, das französische für 1890: 759 481 775 Fr., wobei aber nicht die außerordentlichen Kredite angeführt sind, die jedenfalls erheblich 100 Mill. übersteigen, das italienische 362 799 678 Fr. ordentliche und 45 735 000 Fr. außerordentliche, das österreichisch-ungarische 114 158 578 Fl. ordentliche und 11 244 077 Fl. außerordentliche; für Rußland weist der Voranschlag von 1889: 255 076 639 Rubel auf.

12) Die Dotation des französischen Präsidenten ist 1 200 000 Fr., die des amerikanischen 40 000 Doll.

Die allgemeine Wehrpflicht ist für den Staat, der die Voraussetzungen dafür hat, das wohlfeilste System; die geworbene reguläre englische Armee von 221 208 M. nach dem Sollbestand der Army-Estimates vom 1. Januar 1889 kostete 320 Mill. M., das deutsche Heer in Friedensstärke von rund 500 000 Mann 370 Mill. Es ist berechnet, daß jeder Soldat kostet: in England 1718 M., in Frankreich 1341, in Rußland 1077, in Deutschland 880 M. (eine abweichende Berechnung stellt Pfeiffer auf, wonach die Kosten der Friedensarmee auf den Mann betragen: in Oesterreich 760 M., in Frankreich 942, in Rußland 968, in Deutschland 998, in England 3112 M.). Nach Kaufmanns Berechnung ist das Verhältnis der Ausgaben für Landesverteidigung zu den Gesamtausgaben in Deutschland 12,40%, in Oesterreich 12,31%, in Italien 15,78%, in Frankreich 17,50%, in England 19,27%, in Rußland 25,44%; p. Kopf verwenden Oesterreich 7,96 M., Rußland 8,54 M., Deutschland 9,10 M., Italien 10,23 M., Frankreich 16,66 M., England 16,92 M.

Zu den budgetmäßigen Ausgaben müssen freilich hinzugerechnet werden die Leistungen der Gemeinden, Kreise und Privaten wie z. B. die Unterhaltung der Freiwilligen, auch ist der große Verlust in Anschlag zu bringen, den die nationale Produktion dadurch erleidet, daß ihr so viele Arme entzogen werden; dagegen steigt bei Kriegen die Mehrausgabe relativ nicht so stark wie bei Konskription und geworbenen Heeren und jedenfalls erfüllt die allgemeine Wehrpflicht die erste Bedingung, dem Staate Sicherheit zu gewähren, sehr viel wirksamer, als geworbene und konskribierte Heere es vermögen. Es kommt hinzu, daß die allgemeine Wehrpflicht der Politik des betreffenden Staates durchweg einen defensiven Charakter gibt, so unbesiegbar ein Volk, das organisiert, einheitlich geführt und bewaffnet, seinen Herd verteidigt, so sicher wird es sich unprovocierten Offensivkriegen widersetzen, wie sie bei geworbenen oder auf Konskription beruhenden Heeren so häufig vorkommen, die Opfer der allgemeinen Mobilmachung sind dafür zu groß, Kriege, wie der von 1866, werden daher bei allgemeiner Wehrpflicht die Ausnahme bleiben. Für außereuropäischen Kolonialbesitz in tropischem Klima ist die allgemeine Wehrpflicht ganz unbrauchbar, wie Frankreich neuerlich erfahren hat; hiefür bedarf es eines Berufsheeres mit langer Dienstzeit, dessen Material, Ausrüstung und Verwaltung den örtlichen Umständen so angepaßt ist, wie es die englisch-ostindische Armee den indischen Verhältnissen ist. Zum deutschen Militärbudget gehört auch der Reichskriegsschatz, den man mit Unrecht als unwirtschaftlich angegriffen hat, er ist dies nicht mehr als das Heer selbst, dessen Leistungsfähigkeit er für den Kriegsfall verbürgt. Da Deutschland weder eine Insel wie England, noch über einen Reichtum von Kapitalien verfügt wie Frankreich, das deshalb leicht Anlehen kontrahieren kann, so ist ein bereites Betriebskapital in barem Gelde nötig, welches das wuchtige sofortige Zuschlagen ermöglicht, auf das es bei unserer Heeresverfassung vornämlich ankommt.

Die Kriegskosten zerfallen in eigentliche und mittelbare. Die ersteren umfassen die Mobilmachung und Aufstellung des Heeres, den erhöhten Aufwand für Sold und Naturalverpflegung, Nachschub der Truppen, Ersatz des verbrauchten Kriegsmaterials, Lazarettwesen, Unterhaltung der Gefangenen, nach beendigtem Kriege die Ausgaben für Ergänzung und Verbesserung der Ausrüstung des Heeres, Herstellung und Umbau der Festungen und Kriegsschiffe, Ersatz der durch die Ortsverbände gemachten Kriegsleistungen, Entschädigung von Landesteilen, welche besonders durch den Krieg gelitten haben und die Fürsorge für die Invaliden, sowie die Familien der gefallenen Soldaten. Die mittelbaren Lasten, welche der Krieg für ein Land herbeiführt, lassen sich gar nicht allgemein berechnen, sie können die eigentlichen Kriegskosten weit übersteigen, wenn der Kampf auf dem Boden des Landes selbst geführt wird, um so mehr wenn derselbe lange dauert, man denke nur an den dreißigjährigen Krieg und die Verheerungen der napoleonischen Kriege, daher auch die zerrüttende Wirkung der Bürgerkriege; sie können dagegen sehr gering sein wie die Deutschlands im letzten französischen Kriege, es kann sogar das Gegenteil eintreten, daß der Reichtum eines Landes während des Kriegszustandes sehr zunimmt, wie das bei Englands langem Kampfe gegen die französische Revolution und Napoleon der Fall war, wo dessen Handel aus der

Alleinherrschaft zur See und der Ausdehnung des Kolonialbesitzes Vorteile zog, welche die aufgewandten Kriegskosten sicher weit überstiegen.

Hinsichtlich der Fürsorge für die Invaliden und Hinterbliebenen ist, was Deutschland betrifft, zu bemerken, daß der auf allmähliche Aufzehrung berechnete Invalidenfonds als eine finanziell sehr fragwürdige Einrichtung erscheint. Die Motive, welche begründen sollten, daß diese Pensionen nicht auf das ordentliche Budget zu stellen, sondern durch die Zinsen eines besonderen Fonds aufzubringen seien, erscheinen wenig stichhaltig, das ganze Institut widerspricht aller bisherigen Finanzpraxis und weist auf Eingebung von Bankiers hin, wie auch die Belegung der Kapitalien zeigt, wobei Pfandbriefe und Hypotheken ausgeschlossen, Eisenbahnprioritäten aber zugelassen wurden, die bei Herannahen des Termines, wo sie gesetzlich hätten realisiert werden müssen, nur mit starkem Verlust zu begeben gewesen wären. Der Aufwand für militärische Pensionen ist in Deutschland übrigens sehr beträchtlich, das Budget für 1885/86 weist einen Ausgabebedarf von 21 467 607 M. auf, der Etat von 1889/90 von 33 711 086 M. Ende Juni 1884 standen auf der Pensionsliste der preußischen und unter preußischer Verwaltung stehenden Kontingente 46 Generale, 159 Generallieutenants, 199 Generalmajore, 417 Obersten, 415 Oberstlieutenants, 988 Majore ꝛc.

Dem materiellen Schutz von Heer und Flotte zur Seite steht der für friedliche Beziehungen durch Gesandtschaften und Konsuln. Eine würdige Vertretung des Landes nach außen ist von großem Vorteil und dieselbe muß, um wirksam zu sein, auskömmlich besoldet sein. Was hiefür erforderlich ist, hängt natürlich sehr von den Verhältnissen ab, es kommt auch bei der auswärtigen Vertretung vor allem darauf an, was für die Ausgabe geleistet wird.

Die zahlreiche Diplomatie der deutschen Staaten bis 1866 kostete sehr viel im Verhältnis zu dem, was sie den Gesamtinteressen Deutschlands nützte. Ein kleiner neutralisierter Staat wie die Schweiz kann sich damit begnügen, in einigen wichtigen Hauptstädten vertreten zu sein, eine Großmacht muß es überall sein, wo ihre weitverzweigten politischen Interessen in Frage kommen können, und die Gesandten derselben müssen in der Lage sein auch für die Aufrechterhaltung ihrer äußeren Stellung einen Aufwand machen zu können, den niemand von den Vertretern kleinerer Staaten erwartet. Je umfassender Handel, Schiffahrt und Gewerbefleiß eines Landes sind, desto wirksameren Schutz werden dieselben im Ausland bedürfen, wo daher die Regierung darauf hingewiesen ist, an den wichtigsten Punkten Berufskonsuln anzustellen, welche viel kosten, aber sich ganz ihrer Aufgabe widmen können und unabhängiger dastehen als Wahlkonsuln, die aus den ansäßigen Kaufleuten genommen werden. Deutschlands Budget für auswärtige Vertretung ist mit 9 322 254 M. sicher nicht hoch bemessen, Englands Budget weist 428 813 £ auf, Rußlands 4 545 438 Rubel, Frankreichs 14 168 500, Italiens 7 986 256 Fr. Entschieden anomal ist, daß einzelne deutsche Staaten noch Gesandte im Auslande und bei anderen Bundesstaaten und in letzteren auch Konsuln haben.

§ 22. 3. Ausgaben für Rechtspflege. Eine unparteiische, prompte Justiz ist nächst der äußeren Verteidigung die wichtigste Aufgabe jeder Regierung und geringe Ausgaben für dieselbe sind ein zweifelhaftes Verdienst; so betrugen diese in Oesterreich 1849 2 718 000 fl., 1887 über 20 Mill. Auch hier kommt viel auf die Organisation an; bei der sehr ausgebildeten Selbstverwaltung Englands auch auf diesem Gebiete finden wir für Gerichtshöfe nur wenig über ½ Mill. £ im Budget, so lange in Preußen noch Patrimonialjustiz bestand, war die Staatsausgabe eine sehr viel geringere, Vereinfachung des Prozeßgangs, mündliches Verfahren, schiedsrichterliche Einrichtungen sind ebenso im finanziellen Interesse als in dem prompter Justiz zu wünschen. Nehmen auf der einen Seite die Geschäfte der Gerichte mit dem Steigen der Bevölkerung und des Verkehrs gewiß stetig zu, so erleichtern andrerseits die modernen Verkehrsmittel ihre Zugänglichkeit, so daß die Aufhebung mancher kleineren Gerichte möglich wird. Zu den Ausgaben für die Justiz gehören unstreitig auch die für die Gefängnisse, obwohl sie in manchen Staaten auf dem Budget des Innern stehen, die Kosten für dieselben sind in neuerer Zeit teils durch unzweifelhafte Zunahme der Verbrechen, teils durch die Verbesserungen des Gefängniswesens sehr gestiegen, viele derselben für Einzelhaft, religiöse und geistige Pflege ꝛc. sind gewiß berechtigt, in anderen geht eine falsche Humanität wohl zu weit. In Deutschland betragen die Aus-

gaben für Rechtspflege in den größeren Staaten, abgesehen von 1 851 596 M. für die Reichsjustizverwaltung, in Preußen 86 377 500 M., in Bayern 12,9 Mill., in Württemberg 3,8 Mill., in Sachsen 3,5 Mill., in Frankreich 1890: 54 Mill. Frs., in England etwa 42 Mill. M., in Rußland 21,7 Mill. R.

§ 23. 4. Ausgaben für die Civilverwaltung. Hier besteht eine große Verschiedenheit der Budgetaufmachung. In kleineren Staaten sind naturgemäß manche Zweige unter das Ministerium des Innern gestellt, die in größeren selbständige Verwaltungen bilden, wie z. B. Post, Telegraphie, Handel und Wegebau. Hievon abgesehen, zeigt sich in der Zivilverwaltung am bezeichnendsten das Regierungssystem jedes Staates. Ein stärkeres Eingreifen derselben ist notwendig in wenig entwickelten oder zerrütteten Zuständen; Preußen verdankt seinem Beamtenstand unendlich viel, ebenso Indien der englischen Verwaltung. Wünschenswert bleibt allerdings in normalen Zuständen eine kräftige Entwicklung der Selbstverwaltung, wenn auch dieselbe thatsächlich nicht deshalb wohlfeil ist, weil ihre Kosten nicht im Staatsbudget erscheinen, denn der Aufwand an Arbeit muß irgendwie bestritten werden und erscheint, wie Wagner bemerkt, dann im volkswirtschaftlichen Budget, d. h. in der Zeit und Mühe, welche die Inhaber der Ehrenämter dem Gemeinwesen widmen. Aber auch bei der bestorganisierten Selbstverwaltung muß im modernen Staate eine hierarchisch geordnete und zentralisierte Staatsverwaltung bestehen, für die der allgemeine Grundsatz gilt, daß das Verhältnis des Wertes der Leistung zu den Kosten maßgebend ist.

Dieselben sind nur in den verschiedenen Staaten sehr schwer vergleichbar, da sie sich nach der verschiedenen Organisation der Verwaltung richten, vor allem danach, wie weit Ortsverbände Aufgaben der Staatsverwaltung übernommen haben und ob deren Kosten nicht mehr auf dem allgemeinen Budget erscheinen. So handelt es sich z. B. in Deutschland bei Lokalpolizei, Armen- und Gesundheitswesen, Standesämtern ꝛc. meist nur um Zuschüsse des Staates. Das preußische Budget für 1889/90 gliedert die innere Verwaltung: Ministerium 621 121 M., allgemeine Verwaltung 8 440 356 M., Polizei 14 014 869 M., Gensdarmerie 10 135 226 M. ꝛc., zusammen 43 464 125 M.; sehr wenig zweckmäßig ist in Preußen das Medizinalwesen mit 1½ Mill. dem Kultusministerium zugewiesen. Frankreichs Budget zeigt 68 Mill. Fr., Rußlands 75 M. R. für das Ministerium des Innern. In England kamen bei ausgebildeter Selbstverwaltung 0,18 M. an Ausgaben für Staatszivilverwaltung auf den Kopf, in Belgien 0,30, in Oesterreich-Zisl. 0,52, in Bayern 0,80, in Preußen 0,95, in Frankreich 0,88, in Elsaß-Lothringen 0,98. Wenn andrerseits Italien nur mit 0,31, Rußland mit 0,82 erscheinen, obwohl sicherlich in beiden die Selbstverwaltung auf einer geringen Stufe steht, so zeugt das nicht für die Güte der Staatsverwaltung.

§ 24. 5. Ausgaben für den öffentlichen Unterricht, Wissenschaft und Kunst. Keine Ausgabe ist reproduktiver als die, welche der Staat für die Bildung seiner zukünftigen Bürger macht und es ist erfreulich, daß dieses Kapitel des Budgets in allen Kulturstaaten gerade in neuester Zeit rasch gewachsen ist. Die Aufwendungen der einzelnen Länder hiefür lassen sich aber schwer übersehen, es gibt kaum ein Budget, welches auch nur die von der Regierung für Lehrzwecke gemachten Ausgaben vereinigt, weil die Fachschulen unter verschiedenen Rubriken zerstreut sind. Aber selbst wenn man diese vereinigt, hat man noch keinen Maßstab für das, was für den Unterricht im ganzen geschieht, denn gerade für den wichtigsten Zweig, die Volksschule, haben in den meisten Ländern die Gemeinden große Summen aufzubringen, oft größere als der Staat. Außerdem bestehen in Deutschland, England, Vereinigten Staaten zahlreiche Stiftungen für Unterrichtszwecke. Die Ausgaben sind häufig von denen des Kultus nicht genau geschieden [13]), weshalb die nachfolgenden Angaben nur annähernd zutreffen.

Die sachliche Gliederung des Unterrichtswesens stellt sich so, daß von den Kosten der Grundlage alles Unterrichtes, der Volksschulen, der Staat nur den geringeren Teil trägt, derselbe ist aber durchweg im Wachsen und dies entspricht der Billigkeit, da der Staat selbst die Anforderungen an die Volksschule gesteigert hat und die Lehrer noch durch-

13) So z. B. erscheint im preußischen Budget Unterricht, Wissenschaft und Kunst, noch ein Posten: nach Aufführung der Ausgaben für Kultus, „Kultus und Unterricht gemeinsam“ von 9 Mill. M.

aus nicht auskömmlich besoldet sind. Dabei hängt natürlich wieder alles von einer richtigen Schulpolitik ab, die Verwendung von 700 Mill. Fr., um auf Staatskosten den Gemeinden Schulhäuser zu bauen, war seitens der jetzigen französischen Republik sehr verkehrt, indem man vielen Gemeinden Schulen gab, welche weit über ihre Bedürfnisse hinausgingen, und für eine Menge anderer nichts mehr thun konnte. Die tyrannische Art, mit der in Belgien das liberale Ministerium Rogier allen Gemeinden religionslose Schulen aufzwang, war ebenso wenig zu billigen wie die Rücksichtslosigkeit, mit der die klerikalen Nachfolger die einmal angestellten Lehrer auf geringes Wartegehalt setzten; aus beiden Maßregeln erwuchs dem Staate eine starke Belastung ohne entsprechende Vorteile.

Für Preußen finden wir 1889/90 für öffentlichen Unterricht eingestellt: 69 180 522 M., wovon über die Hälfte auf Volksschulen fällt, die Kommunalverbände geben aus 97 373 100 M., aus eigenen Einnahmen, Stiftungen 2c. werden bestritten 47 977 300 M. Für Gymnasien gibt der Staat etwas über 5 Mill., für technische Hochschulen 2 Mill., für Universitäten 7,2 Mill.[14]), für Kunst und Wissenschaft 3,8 Mill., Gesamtausgabe p. Kopf 7,44 M. In den meisten andern deutschen Budgets sind die Ausgaben für Unterricht und Kultus zusammengeworfen. In Oesterreich betragen die Staatsausgaben für Unterricht nur 14½ Mill. Fl., die von Kommunal- und Provinzialverbänden gegebene Summe schätzt Kaufmann auf etwa 32 Mill. Fl., zusammen p. Kopf 4,23 M. In Italien betragen die ordentlichen Ausgaben für Unterricht 39 055 677, die außerordentlichen 1 151 319 Fr., Gemeinden und Provinzen geben 59,2 Mill., im ganzen 2,67 M. p. Kopf. Das französische Budget für 1890 führt auf: Oeffentlicher Unterricht 139 984 038 Fr., schöne Künste 12 083 905 Fr., dazu Gemeindeausgaben ohne Paris 109 Mill., Paris 23,6 Mill., Departementalzuschüsse 23,1 Mill., p. Kopf 6,35 M. Von der Gesamtsumme von rund 310 Mill. entfallen 209,3 Mill. auf Elementarunterricht. Das englische Budget von 1888/89 gibt für öffentlichen Unterricht, Kunst und Wissenschaft die Gesammtsumme von 5 744 580 £, davon für ersteren 5 057 993 £, Wissenschaft und Kunst 47 155 £, Museen 163 111 £, Universitäten 47 391 £, Verschiedenes 4430 £, die Ausgaben der lokalen school boards berechnet Kaufmann auf 3 470 629 £, zusammen p. Kopf 5,30 M. Die Frage der Uebernahme der lokalen Kosten durch den Staat ist noch in der Schwebe. Das russische Budget gibt für Unterricht 21 381 405 R., dazu die Ausgaben der Semstwos 5 998 338 R., den Zuschuß der Städte setzt Kaufmann an mit 9 610 557 R. und nimmt an, daß von der Gesamtsumme von ca. 37 Mill. 20 auf die Volksschulen entfallen. 1,27 M. p. Kopf.

§ 25. Hieran schließen sich die **Ausgaben für kirchliche Zwecke**, wobei die obige Bemerkung hinsichtlich der Zuschüsse der Gemeinden und Stiftungen zu wiederholen ist. In einigen Staaten wie in England, Schweden, Ungarn, Spanien hat sich ein bedeutendes **Kirchenvermögen** erhalten, so daß der Staat wenig oder nichts für kirchliche Zwecke thut, auch Oesterreich hat noch bedeutendes Kirchenvermögen, die Erträgnisse des Religionsfonds fließen in die Staatskasse und erlauben fast die Hälfte der Ausgaben für Kultuszwecke zu bestreiten. Ganz eingezogen wurde das Kirchengut in Frankreich während der Revolution, wogegen der Staat den Unterhalt der anerkannten Kulte übernahm: 1890: 45 Mill. Fr.; dabei hat die Kirche unzweifelhaft seit der Revolution wieder ein bedeutendes Vermögen in beweglichen Werten angesammelt. In England gibt es keine staatlichen Aufwendungen für Kultus, sondern nur gewisse Zehnte für die Staatskirche, die übrigens ihren Aufwand aus eigenem Besitz bestreitet, sowie die andern Konfessionen den ihrigen aus freiwilligen Beiträgen. In Italien hat der Staat neuerlich die große Masse des Kirchengutes eingezogen, noch 1888 weist das Budget an außerordentlichen Einnahmen für Verkauf von Kirchengütern 14 Mill., von Kirchengüterobligationen 6 560 000 L. auf, die Kultusausgaben werden aber aus dem Fonds bestritten, der aus dem Erlös der Güter gebildet ist. In deutschen Ländern wurde zu Anfang des Jahrhunderts das noch vorhandene Kirchengut großenteils eingezogen, so in Preußen durch das Edikt von 1810, das aber zugleich den Kirchen und ihren Anstalten eine spätere reichliche Dotierung verhieß, diese wurde der katholischen Kirche zufolge der Kabinets-Ordre vom 23. August 1821 gewährt, der evangelischen aber noch immer nicht. Die empfehlenswerteste Lösung ist den Kirchen

14) Diese Summe verteilt sich sehr ungleich, da einige Hochschulen wie z. B. Greifswald und Göttingen bedeutendes Stiftungsvermögen besitzen, andere wie Berlin, Bonn, Breslau fast ganz vom Staat unterhalten werden. Vgl. auch Wagner, F.W. I. 3. Aufl. § 195.

für das eingezogene Vermögen eine feste Rente zu gesetzmäßig bestimmter Verfügung zu überweisen, diese auskömmlich zu bemessen ist um so mehr geboten, als in Deutschland die Geistlichen durch die Zivilstandsgesetzgebung größtenteils die Stolgebühren verloren haben, auf die sie kraft ihrer Anstellung ein ebenso gutes Recht hatten als auf ihre Besoldung.

Was im ganzen ein Land für kirchliche Zwecke ausgibt, ist nicht leicht festzustellen, da die Kultusausgaben vielfach mit denen für Unterricht vermischt sind und andrerseits meist ein gewisses örtliches Kirchenvermögen vorhanden sein wird, sowie Verpflichtungen Privater durch Patronatsrechte und besondere Kirchensteuern. Preußen verwendet für katholischen und evangelischen Kultus 12 238 149, die Stadt- und Landgemeinden 9 220 280 M., das übrige wird aus Kirchengut und Kirchensteuern bestritten, über deren Betrag keine Angaben vorliegen, in den meisten andern deutschen Budgets sind die Kultusausgaben mit denen für Unterricht zusammengeworfen.

§ 26. 6. Ausgaben für die Volkswirtschaftspflege. Dieselben umfassen den Aufwand für Münz-, Maß- und Gewichtswesen, die Verkehrsanstalten, Wasser- und Wegebau, andere öffentliche Bauten, Landwirtschaft und Gewerbe. Die Kosten müssen sich in den verschiedenen Ländern schon danach verschieden stellen, jenachdem die Regierung die Sorge für die einzelnen betreffenden Anstalten selbst in die Hand nimmt. Alle Regierungen thun dies hinsichtlich des Münz-, Maß- und Gewichtswesens, sowie des Postbetriebs; mit Ausnahme der Vereinigten Staaten und der überseeischen Kabel, auch der Telegraphen; die Kosten dieser Anstalten erscheinen aber nicht unter den eigentlichen Ausgaben, da die Einnahmen derselben sie mindestens decken, bei Post und Telegraphie durchweg erhebliche Ueberschüsse bieten. Dasselbe gilt von den Staatseisenbahnen, die namentlich in Preußen große Ueberschüsse geben, während sie in andern Staaten das Anlagekapital nur schwach verzinsen; sicher aber wird das Budget belastet, wenn der Staat Privatbahnen Zinsgarantien oder sonstige Subventionen gewährt hat, wie in Frankreich 85 Mill. Fr. an Annuitäten in 1890, Oesterreich ca. 9 Mill. Fl. England kennt weder Staatsbahnen noch Subventionen, gibt aber letztere an überseeische Dampferlinien, wie dies Frankreich gleichfalls in großem Maßstabe, nun auch Deutschland in mäßigem Betrage thun. Die öffentlichen Bauten umfassen die Kosten der leitenden und beaufsichtigenden Behörden, die Neubauten und Unterhaltung von Straßen, Brücken, Kanälen, Häfen, Deichen, Flußregulierungen, Küstenschutz &c. Hier wird Hauptgrundsatz die richtige Teilung der Arbeit sein, indem der Staat den örtlichen Verbänden die Aufgaben überläßt, welche sie mit ihren Mitteln erfüllen und zu erfüllen besonderes Interesse haben, während er da eintritt, wo die Aufgaben die Mittel dieser Verbände überschreiten und allgemein staatliche Interessen vorwalten. Derart richtig aufgefaßt wirken solche Ausgaben sehr segensreich und reproduktiv, während Ausschreitungen durch plötzliche Inangriffnahme vieler großer Bauten die Finanzen zerrütten müssen und auch nicht einmal entsprechenden Nutzen schaffen, da bei der Ueberstürzung unzweckmäßig und teuer gebaut wird und das Begonnene schließlich aus Mangel an Mitteln nicht durchgeführt werden kann. Die jetzige französische Republik hat es in dieser Beziehung noch schlimmer gemacht als das zweite Kaiserreich, das Budget von 1890 weist allein für außerordentliche Arbeiten 57½ Mill. Fr. auf.

Die Ausgaben für Landwirtschaft betreffen Zuschüsse für Meliorationen, Ablösungen, Gemeinheitsteilungen, Güterzusammenlegung, Musteranstalten, Gestüte, Ausstellungen und Prämien, Schutz der Jagd und Fischerei, Maßregeln gegen Viehseuchen und Reblaus. Die Fürsorge für Gewerbe umfaßt alle Anstalten zur Förderung derselben wie Bergämter, Handels- und Gewerbekammern, Museen, Patentwesen, Markenschutz, Banken, soweit dieselben nicht vom Staat selbst zur Erzielung eines Gewinnes benutzt werden, Sorge für die Schiffahrt (Lotsen, Leuchtwesen) &c.

Alle diese Ausgaben für die verschiedenen Zweige der Volkswirtschaftspflege sind in den Budgets der einzelnen Staaten sehr abweichend aufgeführt. Kaufmann berechnet für 1) Verkehrsmittel (ohne Post, Telegraphen und Eisenbahnen) Preußen: Staatsausgaben 50 040 052 M., Oertliche Verbände 54 260 995 M., Oesterreich etwa 59 891 694 M., Italien

210 415 525 L., Frankreich (Staat, Departements und Gemeinden) 419 645 430 Fr., England 7 613 242 £, Rußland ca. 20 Mill. R. 2) Förderung des Erwerbslebens: Preußen 35 Mill. M., Oesterreich 27 Mill. Fl., Italien 16 Mill. L., England 1½ Mill. £, Frankreich 45 Mill. Fr., Rußland 8,7 Mill. R.

§ 27. 7. Oeffentliche Schuld. Wie schon Eingangs bemerkt beruht das rasche Wachsen der Staatsausgaben in neuester Zeit zu einem großen Teile im Steigen der Schulden. Freilich gilt dies nicht für alle Staaten. England, das 1815 die ungeheure Summe von 902 Mill. £ aufgehäuft hatte, hatte dieselbe 1889 auf 658½ Mill. reduziert (nach dem neuesten Budget sind allein in den letzten drei Jahren 25 Mill. £ Schulden getilgt) und hat seit 1815 überhaupt nur während des Krimkrieges ein geringes Anlehen gemacht, Preußens Schuld wird fast ganz durch werbenden Staatsbesitz gedeckt. Dagegen sind die unproduktiven Schulden Frankreichs, Italiens, Oesterreich-Ungarns und Rußlands reißend gestiegen.

Das deutsche Reich, das 1876 schuldenfrei war, hat seitdem Anlehen im Betrag von weit über 1 Milliarde aufgenommen, welche im Budget für 1889/90: 37½ Mill. Zinsen erfordern. (Hiezu kommen noch an unverzinslichen Reichskassenscheinen 126 552 405 M. und kurzfristige Schatzanweisungen im Maximalbetrag von 100 Mill. als schwebende Schuld.) Diese sind nur zu sehr geringem Teile für produktive Anlagen (Reichseisenbahnen, Posten, Telegraphen) gemacht), meist für militärische Zwecke, ein Teil der als außerordentlich bezeichneten Ausgaben sollte unstreitig aus den ordentlichen Einnahmen bestritten werden, namentlich aber gegenüber den in Zukunft durch die Alters- und Invaliden-Versicherung stark wachsenden Jahresausgaben, Vorsorge für Schuldentilgung getroffen werden. Preußen zeigt im Etat von 1889/90 ein Kapital von 4457 Mill. M. mit 210 Mill. Zinsen und Tilgung, eine Summe, welche aber weit überschritten wird durch den werbenden Staatsbesitz, und das Gleiche gilt von den meisten deutschen Staaten. Frankreichs Schuld, ohne die dette viagère, welche Pensionen, Dotation der Ehrenlegion ꝛc. mitumfaßt, betrug 1888: 25 514 Mill. mit einem Zinserfordernis von 1 079 745 150 Fr. Seit 1876 das Gleichgewicht des Budgets hergestellt war und bis 1882 Ueberschüsse sich ergaben, sind seitdem stets Defizits vorhanden gewesen, und die Schulden dadurch wie durch maßlose Ausgaben für Schulbauten, öffentliche Arbeiten ꝛc. fortwährend gesteigert. Aehnliches gilt für Italien, das 571 Mill. für Schuldzinsen bei einer Gesamteinnahme von 1801 Mill. aufzubringen hat, und für Rußland, das von seinen Gesamtausgaben von 895 Mill. R. 272½ Mill. für Schuldzinsen verwendet. Die Schuld Oesterreichs (Zisleith.) beträgt 3982 Mill. Fl. mit 165,7 Mill. Zinsen, die englische Staatsschuld erfordert nach der Konversion der Hauptmasse der Konsols auf 2¾% 24 863 309 £.

8. Die Ausgaben der bedeutendsten Staaten (1888—89 [15]).

§ 28. Deutsches Reich. (Haushaltsetat für 1889/90. [16]) Die Finanzverhältnisse des deutschen Reiches sind so eigentümlich, daß sie besser getrennt von denen der übrigen Staaten dargestellt werden.

Reichsausgaben	Fortdauernde	Einmalige.
1) Reichstag	M. 383 370	M. —
2) Reichskanzler und Reichskanzlei	„ 147 960	„ —
3) Auswärtiges Amt und Konsulate	„ 8 518 854	„ 1 804 000
4) Reichsamt des Innern	„ 8 373 172	„ 14 598 189
5) Post- und Telegraphenverwaltung	„ —	„ 5 726 860
6) Verwaltung des Reichsheeres	„ 370 171 807	„ 84 746 271
7) Marineverwaltung	„ 35 733 320	„ 15 372 777
8) Reichsjustizverwaltung	„ 1 851 596	„ 450 000
9) Reichs-Schatzamt	„ 286 733 994	„ 7 149 900
10) Reichs-Eisenbahnamt	„ 298 240	„ —
11) Reichsschuld	„ 37 583 500	„ —
12) Rechnungshof	„ 555 040	„ —
13) Eisenbahn-Verwaltung	„ —	„ 3 357 900
14) Allgemeiner Pensionsfonds	„ 34 510 339	„ —
15) Reichsinvalidenfonds [17])	„ 26 174 843	„ —
16) Reichsdruckerei	„ —	„ 719 000
17) Fehlbetrag des Jahres 1887/88	„ —	„ 22 696 484
	M. 311 036 512	M. 157 017 374
	Summa 968 053 886 M.	

15) Nach dem Gothaer Kalender für 1890.
16) Gesetze vom 4. u. 27. März 1889.
17) Der Ausgabe des Reichsinvalidenfonds gegenüber steht das Kapital desselben im Betrag

Zu den Reichsausgaben treten die der einzelnen Bundesstaaten (exkl. der Matrikularbeiträge):

1) Preußen	M. 1379 634 912		10) Braunschweig	M.	9 413 100
2) Bayern	„ 229 295 271		11) Thüring. Fürstent.	„	20 847 921
3) Württemberg	„ 50 622 181		12) Waldeck, Lippe	„	2 104 000
4) Sachsen	„ 69 269 423		13) Hansestädte	„	72 499 899
5) Baden	„ 45 895 797		14) Elsaß-Lothringen	„	48 701 073
6) Hessen	„ 17 453 974		Summa ca.	M.	1986 725 335
7) Mecklenburg-Schwerin[18])	19 130 000		Reich u. Bundesstaaten ca.	M.	2954 547 211
8) Sachsen-Weimar	„ 5 838 574		1884—85	„	2221 736 314
9) Oldenburg	„ 6 019 210				

Die nachstehenden Tabellen I und II (S. 56) enthalten die Ausgaben für Preußen, Frankreich, Rußland, Oesterreich, Ungarn, Italien, Belgien, Vereinigte Staaten nach den Budgets von 1889/90; für Großbritannien nach der Rechnung von 1888/89.

Nach den Berechnungen von v. Kaufmann (a. a. O. S. 188 ff.) wird dann noch für die Hauptstaaten: Preußen, Oesterreich, Italien, Frankreich, Großbritannien und Rußland in Tabelle III (S. 56) der durchschnittliche Betrag aller öffentlichen Ausgaben (Staats- und Lokalausgaben) per Einwohner in Mark und in Tabelle IV (S. 56) die prozentuale Verteilung dieser Ausgaben angegeben.

Tabelle I.

Ausgaben von: Preußen, Frankreich, Großbritannien, Rußland.

Ausgaben	Preußen Mark	Frankreich Frks.	Großbritannien Pfd. St.	Rußland Rubel
1) Betriebskosten . . .	674 709 656	329 893 085	11 090 551	nicht angegeb.[23])
2) Schuld u. Dotationen	437 449 484	1 331 292 450	29 358 828 [20])	285 262 534[24])
3) Allgem. Finanzverw.	224 763 681	—	in Posit. 10 enth.	—
4) Staats-Ministerium .	3 314 071	—	—	—
5) Auswärtiges . . .	503 000	14 168 500	630 680	4 507 193
6) Finanz-Ministerium .	52 748 897	19 577 370	in Posit. 10 enth.	115 529 435[25])
7) Oeffentl. Arbeiten .	20 614 220	170 761 318	in Posit. 10 enth.	34 858 850
8) Handel u. Gewerbe .	4 016 225	22 445 483[19])	in Posit. 10 enth.	
9) Justiz	86 377 500	37 436 450	6 799 378 [21])	21 784 369
10) Minist. des Innern .	43 464 125	68 155 945	2 368 268	75 530 570
11) Landwirtschaft, Domänen und Forsten .	14 800 827	20 737 830	—	25 251 148[26])
12) Kultus u. Unterricht .	91 580 951	197 133 446	5 744 580	33 228 346
13) Kriegs-Ministerium .	119 462	556 333 550	15 957 738	215 569 510
14) Marine u. Kolonien .	s. Reich	255 386 941	12 999 895	39 383 129
15) Außerordentl. Ausg. aller Ministerien . .	76 942 396	154 073 000	45 813 611 [22])	40 206 982
Gesamtausgaben[27]) .	15 13 894 879	3 046 417 120	133 497 441	895 161 810

von 488 399 103 M. am Schluß des Rechnungsjahres 1888/9 gegenüber. Die drei andern Fonds des Reiches sind der S. 49 erwähnte Reichskriegsschatz in Gold von 120 Mill. M., der Reichsfestungsbaufonds im Betrag von 2 524 200 M. in Obligationen sowie 290,59 M. bar, der Fonds für das Reichstagsgebäude von 17 641 100 M. in Obligationen und 3585,86 M. bar.

18) nur annähernd, da es kein allgemeines Staatsbudget gibt und die Matrikularbeiträge nicht aufgeführt sind, letzteres ebenfalls nicht bei Waldeck und Lippe-Detmold, über Mecklenburg-Strelitz liegen überhaupt keine zuverlässigen Angaben vor.

19) enthält auch die Ausgaben für Post und Telegraphen.

20) enthält auch die Kosten der Konversion des Hauptteils der Schuld.

21) enthält auch die Polizeikosten.

22) Darlehen, Zuschüsse, Schuldentilgung.

23) von Kaufmann auf 55 049 562 R. geschätzt.

24) Oeffentliche Schuld, Oberste Staatskörperschaften, Ministerium des Kaiserlichen Hauses.

25) Finanzministerium und Reichskontrolle.

26) Ausgabe des Ministeriums der Staatsdomänen und Generaldirektion der Gestüte.

27) In den Gesamtsummen sind auch kleinere Posten enthalten, welche bei verschiedener Aufmachung der Budgets nicht in die angeführten Kapitel fallen, so daß die Gesamtsumme nicht genau mit der Addition der aufgeführten Posten stimmt.

Tabelle II.

Ausgaben von: Oesterreich, Ungarn, Italien, Belgien, Ver. Staaten.

Ausgaben	Oesterreich Fl. [28]	Ungarn Fl. [28]	Italien Lire	Belgien Frks.	Ver. Staaten Doll. [34]
1) Betriebskosten	164 754 420	nicht angegeben	—	—	—
2) Schuld, Dotat.	155 655 295	106 050 627	770 811 665	104 414 398	13 706 942
3) Allg. Finanzv.	—	—	in Pos. 2 enth. (3 u. 4)	—	—
4) Staats-Minister.	in Posit. 2.	194 900		—	—
5) Auswärtiges . .	in gemeinsch. Ausg. enthalten		8 545 495	2 427 720	1 593 461
6) Finanz-Minister.	82 777 856	56 699 137	198 449 375	15 603 585	—
7) Oeffentl. Arbeiten	56 433 800 (7 u. 8)	43 475 523	29 314 224	16 984 032[31] (7 u. 8)	44 228 353[35]
8) Handel u. Gewerbe		11 639 472	53 796 611		—
9) Justiz	20 097 400	12 095 282	33 873 771	15 722 075	—
10) Minist. d. Innern	16 391 687	11 525 154	60 940 073	22 777 261	22 852 334
11) Landwirtschaft, Domänen, Forsten	11 900 175	in Posit. 8 enth.	teils in 8, außer 13 964 278	in Pos. 7 enth.	6 249 308[36]
12) Kultus u. Unterr.	19 927 718	6 707 788	40 998 914[30]	in Pos. 10 enth.	—
13) Kriegs-Minister.	12 599 264[29]	9 814 121[29]	256 002 959	51 013 032[32]	38 522 435
14) Marine . . .	in gemeinsch. Ausg. enthalten		106 859 719	—	16 926 438
15) Pensionen, Subv.	18 415 030	11 968 691	in Pos. 2 enth.	1 656 500	80 288 509
16) Außerord. Ausg. aller Ministerien	43 062 919	21 909 125	284 349 766	—	4 278 113[37]
Gesamtausgaben	540 045 885	352 566 939	1 857 906 850	322 414 138[33]	259 453 959

Tabelle III. Durchschnittliche Ausgaben per Einwohner in Mark.

Gesamtausgaben	Preußen	Oesterr.	Italien	Frankreich	Großbrit.	Rußland
1) Landesaufwand (brutto)	73,40	70,94	64,84	95,21	87,81	33,54
Steuern (netto) . . .	29,54	55,71	46,87	72,54	62,85	22,40
2) Allg. Staatsausgaben .	5,71	6,26	4,36	6,90	2,78	3,54
3) Staatsschulden	8,08	12,77	17,26	22,60	14,88	9,91
4) Steuerhebekosten . . .	(1,61)	(2,44)	(1,62)	(2,64)	(1,54)	(0,99)
5) Landesvertheidigung . .	9,10	7,96	10,23	16,66	16,92	8,54
6) Sicherheit im Innern .	7,23	5,06	5,12	5,05	13,34	2,64
7) Kultus	—	—	—	—	—	—
8) Unterricht u. Wissenschaft	7,44	4,23	2,67	6,31	5,23	1,27
9) Verkehrsmittel	3,68	2,70	5,62	8,78	4,32	0,69
10) Förderung d. Erwerbslebens	1,27	2,44	0,44	0,98	0,90	0,30
Zus. 2. 3. 5. 6. 8. 9. 10 . .	42,51	41,42	45,70	67,28	55,37	26,89
Verschiedenes, einschl. 4 u. 7	30,89	29,52	29,52	27,93	29,44	6,65

Tabelle IV. Prozentuale Verteilung der Ausgaben.

Ausgaben	Preußen	Oesterr.	Italien	Frankreich	Großbrit.	Rußland
Allg. Staatsausgaben . . .	7,78	8,82	6,72	7,24	3,16	10,56
Staatsschulden	11,00	18,00	26,62	23,74	16,94	29,54
Finanzen, Betriebskosten . .	31,46	20,98	10,21	7,15	7,17	5,65
Landesverteidigung . . .	12,40	12,31	15,78	17,50	19,27	25,44
Innere Sicherheit, Armee .	9,85	7,13	7,89	5,30	15,19	7,86
Unterricht und Wissenschaft .	10,14	5,96	4,11	9,63	5,95	3,80
Verkehrsmittel	5,02	3,81	8,62	9,20	4,92	2,07
Förderung des Erwerbslebens	1,73	3,44	0,68	1,26	1,03	0,90
Verschiedenes, einschl. Kultus	10,42	19,55	19,37	21,98	26,37	14,18

28) Dazu an gemeinschaftlichen Ausgaben für die Gesamtmonarchie: 4 686 300 fl. für Auswärtiges, 114 158 578 fl. für Krieg, 11 244 077 für Marine, 2 006 180 gemeins. Finanzministerium, 89 617 109 fl. für Zinsen der gemeinsamen Schuld, 4 470 000 fl. gemeins. außerordentliche Ausgaben.

29) Kosten der sog. Landesverteidigung, Landwehr, Gensdarmerie, Polizei.

30) enthält die Kosten für Kultus, Posit. 12 allein für Unterricht.

31) Außerdem im Budget für Eisenbahnen, Post und Telegraphen: Ausgaben 91 815 535 Fr., Einnahmen 140 926 000 Fr.

32) einschließlich der Gendarmerie.

33) inkl. der Anm. 31 erwähnten Ausgaben für Eisenbahnen, Post und Telegraphen.

34) hiezu die Ausgaben der Einzelstaaten, die Schulden derselben betragen nach dem American Almanac von 1888: 221 785 000 D.

35) enthält auch die Steuererhebungskosten.

36) Kosten für die Indianer.

37) Kosten für den Bundesdistrikt Columbia.

III.

Die Erwerbseinkünfte des Staats.

In neueren Lehrbüchern der Finanzwissenschaft ist das Bemerkenswerteste zu diesem Thema an den nachfolgend bezeichneten Stellen enthalten: Wagner, F.W. I. 3. Aufl. 1883. S. 471 ff., II. 1. 2. Aufl. 1890. S. 141 ff. Stein, F.W. 5. Aufl. 1885. II. 1. S. 138 ff. K. Umpfenbach, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 2. Aufl. 1887. S. 308 ff. P. Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances. I. 4. Aufl. 1888. S. 11 ff. W. Roscher, S. IV. 3. Aufl. 1889. S. 20 ff., 112 ff. G. Cohn, System der Nationalökonomie. Bd. II. System der Finanzwissenschaft. 1889. S. 92 ff., 610 ff. — Ferner: Fr. J. Neumann, Die Steuer. I. 1887. S. 63 ff., 374 ff. Emil Sax, Grundlegung der theoretischen Volkswirtschaft. 1887. S. 413 ff., 446 ff. P. Leroy-Beaulieu. L'état moderne et ses fonctions. 1890. S. 129 ff.

Als auf allgemein zugängliche Quellen für die Finanzstatistik der verschiedenen Staaten, abgesehen von den amtlichen statistischen Jahrbüchern, ist auf die (freilich nur mit Vorsicht zu benutzenden) Staatskalender: Gothaischer Genealogischer Hofkalender, Statesmans Yearbook, American Almanac und auf die Zeitschriften: Bulletin de Statistique et de Legislation Comparée (sehr reichhaltige Monatsschrift des französischen Finanzministeriums) und Schanz' Finanzarchiv hinzuweisen.

I. Die Erwerbseinkünfte als Art der Staatseinnahmen.

§ 1. Wir schicken dieser Abhandlung statistische Zusammenstellungen über die Staatseinnahmen überhaupt voraus, welche den Zweck haben, aus den Etats verschiedener Länder die Zusammensetzung der Staatseinnahmen aus ihren Kategorien und den dabei staatenweis hervortretenden Verschiedenheiten zu zeigen, mit besonderer Berücksichtigung der Erwerbseinkünfte, die in den deutschen Staaten am mannigfaltigsten und für deren Budgets von großer Wichtigkeit sind.

Da die Wirtschaft von Staatenverbänden naturgemäß anders geartet ist, wie die von Einzelstaaten, sind 1) die wichtigsten Ziffern aus den Budgets einiger solcher Verbände hier zur Uebersicht gebracht; dann ist 2) die Zusammensetzung der Einnahme-Etats derjenigen europäischen Kulturstaaten gezeigt, auf deren Verhältnisse die nachfolgenden Betrachtungen überhaupt gerichtet sind; 3) sind die Erwerbseinkünfte der vier größten deutschen Staaten besonders zergliedert.

In der nachfolgenden Abhandlung ist die Kenntnis dieser statistischen Daten, als von Beispielen aus der Praxis, vorausgesetzt.

Als Versuche zu einer umfassenderen internationalen Finanzstatistik sind zu nennen: J. Faure Budgets de la France depuis vingt ans et des principaux états de l'Europe depuis 1870 1887; Ph. Westphal-Conn, Die Steuersysteme und Staatseinnahmen sämtlicher Staaten Europas. 1884. — Internationale Vergleiche auf breiterer Grundlage, in Form von statistischen Tabellen, in denen Gleichartiges unter bestimmten Bezeichnungen zusammengefaßt und ein vollständiges Bild der Finanzgebarung gegeben werden soll, müssen wegen der formellen und materiellen Verschiedenheit der Aufstellung der Budgets als ein Beginnen bezeichnet werden, welches kritisch haltbare Ergebnisse nicht zu Tage fördern kann. Nur im engeren Rahmen, bei sorgfältiger Auswahl des leidlich Vergleichbaren wird in der Finanzpolitik Brauchbares zu geben sein.

1. Aus den Budgets von Staaten-Verbänden.

Einnahmen in Mark.

Einwohnerzahl Einnahmen	Deutsches Reich	Oesterreich-Ungarn	Schweiz	Vereinigte Staaten von Amerika
Einwohnerzahl [1])	48 263 500	40 700 000	2 933 334	50 445 336
Gesamt-Einnahmen [2])	926 475 200	224 781 400	(58 025 800)	(1 625 610 200)
Darunter Netto-Erträge aus:				
1. Zöllen	286 140 100	67 547 400	18 394 800	855 450 100
2. Inneren Steuern [3])	281 561 500	—	1 064 000	555 121 100
3. Wirtschaftlichen Unternehmungen (Post, Telegraph, Eisenbahn) [4]) .	55 256 900	—	1 663 400	—
4. Kapitalien anderer Art [5]) . . .	26 783 400	—	1 312 400	48 939 900
5. Matrikular-Beiträgen	265 197 800	152 350 500	—	—

1) Deutsches Reich geschätzte Zahl für 1. Jan. 1889; Oesterreich-Ungarn Mitte 1888; Schweiz Volkszählung 1888; Ver. St. v. A. Volkszählung 1880, die für 1890 dürfte etwa 60 Millionen ergeben.

2) Voranschläge der ordentlichen Einnahmen: Deutsches Reich Finanzjahr 90/91, Oesterreich-U. und Schweiz 1890, Verein. St. v. A. Fiskaljahr 1889. Die eingeklammerten Zahlen für die Schweiz und Vereinigte Staaten v. A. sind die Brutto-Einnahmen; es läßt sich kein Netto-Budget nachweisen. Es sind hier nur die Einnahmen der Staaten-Verbände als solcher bezeichnet, nicht die der Einzel-Staaten (schweizerischen Kantone) berücksichtigt. Wegen der Seltenheit von allgemein zugänglichen Nachrichten über die Finanzen der einzelnen Staaten der nordamerikanischen Union sei hier aufmerksam gemacht auf: Seligman, Finance Statistics of the American Commonwealths im Dezemberheft 1889 der Publications of the American Statistical Association (Boston). Bei der Umrechnung in Mark ist für Oesterreich-U. 1 fl. = 1,70; Schweiz 1 Frank = 0,80; Vereinigte Staaten 1 Dollar = 4,20 M. angenommen.

3) Verbrauchs- u. Stempelsteuern. Schweiz: Anteil des Bundes an der Militärpflichtersatzsteuer.

4) Eisenbahnen nur beim D. Reich (Reichseisenbahnen in Elsaß-L.). In den Vereinigten Staaten v. A. gibt der Post-Dienst keine Rein-Einnahmen, sondern erfordert Zuschuß.

5) Deutsches Reich: Invalidenfonds, Zinsen von belegten Reichsgeldern, Veräußerung ehemaliger Festungsterrains. Schweiz: Liegenschaften und Kapitalien; Vereinigte St. v. A.: Landverkäufe.

2. Einnahme-Budgets von Einzelstaaten.

In Mark [1]). Ordentliche Einnahmen [2]). Einnahmekategorien [3]).	Preußen (1890/91)	Oesterreich (1890)	Ungarn (1890)	Italien (1. Juli 89 bis 30. Juni 90)	Frankreich (1890)	Großbritannien (1. April 88 bis 31. März 89)
Einwohnerzahlen nach den neuesten Ermittelungen	29 255 000	23 647 000	17 080 000	30 565 000	38 219 000	38 165 000
A. Einnahmen aus Zöllen und Steuern.						
	brutto	brutto	netto	brutto	brutto	brutto
1. Zölle.	—	—	—	212 000 000	324 286 600	405 053 700
2. Steuern.						
a. Indirekte (Verbrauchs-) Steuern	—	175 746 900	87 244 000	92 461 800	513 002 700	491 245 400
b. Direkte (Grund-, Personal-)Steuern	163 166 100	174 622 300	151 895 000	350 746 700	389 524 900	350 010 300
c. Verkehrs- (Stempel-) u. Erbschafts-Steuern	27 571 500	89 770 700	56 482 600	155 944 000	622 721 200	298 281 600
B. Netto-Einnahmen aus Monopolen und Erwerbseinkünften.						
3. Monopole.	—	124 431 600	63 456 900	156 154 400	263 989 400	—
4. Erwerbseinkünfte.						
a. Post und Telegraphie	—	7 903 300	5 489 300	6 443 600	37 840 500	97 612 000
b. Eisenbahnen	330 896 700	21 603 000	30 783 600	18 861 900	5 880 000	—
c. Domänen u. Forsten	41 243 600	887 400	5 545 600	1 054 900	11 160 000	8 600 000
d. Lotterien	8 122 800	13 622 600	2 041 300	19 011 400	—	—

1) 1 Gulden = 1,70 M.; 1 Frank, 1 Lira = 80 Pfg., 1 L.Sterling = 20 M.

2) Ungarn: Netto-Budget der ordentlichen u. außerordentlichen Einnahmen. Italien: Ohne Einnahmen aus Veräußerungen von Grundeigentum.

3) Zölle: Frankreich: Einfuhrzölle verschiedener Waren, Statistische Gebühr, verschiedene Zolleinnahmen, Zölle auf Kolonial- und fremden Zucker, Zölle in Algerien. Großbritannien: Zölle und verschiedene Einnahmen des Zolldepartements.

3. Die Erwerbseinkünfte der vier größten deutschen Staaten.

In 1000 Mark.

Ordentliche Einnahmen [1])	Preußen 29 255 000 Einw. Budget-Voranschlag für 1890/91		Bayern 5 518 000 Einwohner. Budget = Voranschlag für 1890		Sachsen 3 336 000 Einwohner. Budget-Voranschlag für 1890		Württemberg 2 028 000 E. Budg. = Voranschlag für 1890	
	brutto	netto	brutto	netto	brutto	netto	brutto	netto
1. Domänen (Landwirtschaft)	18 802	13 361	584	219	462	360	960	541
2. Forsten	59 317	27 882	24 369	10 408	11 225	7 345	10 022	5 280
3. Bergwerke (Hütten u. Salin.)	116 347	16 703	6 744	649	7 959	1 014	5 215	349
4. Industrielle Unternehmungen	4 489	2 892	1 490	459	2 136	499	11	11
5. Banken	2 316	2 052	400	400	—	—	-	—
6. Lotterie	8 292	8 123	-	—	5 555	4 576	—	—
7. Post u. Telegr.	—	—	18 989	2 121	—	—	8 760	1 924
8. Eisenbahnen (u. Dampfschiffe)	851 684	330 897	98 687	37 471	81 130	30 470	32 899	15 216
9. Zinsen von Aktivkapitalien	11 873	10 642	311	284	1 571	1 571	859	859
Summe 1—9	1 073 120	412 552	151 572	52 011	110 038	45 835	58 726	24 180
Gesamteinnahmen des Staats	1 591 674	881 662	274 677	163 597	174 050	103 737	—	61 631
davon Erwerbseinkünfte %	67,4	46,8	55,2	31,8	63,2	44,2		39,2

Verbrauchssteuern: Oesterreich: Branntwein, Preßhefe, Wein und Most, Bier, Fleisch und Schlachtvieh, Zucker, Mineralöl, sonstige Verbrauchsgegenstände; Pachtungen, Gefälls-Sicherstellungen; besondere Abgabe, betr. den Handel mit Branntwein. — Ungarn: Branntwein, Wein, Fleisch, Bier, Zucker, Zucker- und Bierkonsum, Mineralöl, Preßhefe; Schanksteuer. — Italien: Konsumsteuer; Fabrikationssteuer von Spiritus, Bier, kohlensaurem Wasser, Schießpulver, Zucker 2c. — Frankreich: Salz, Getränke (mit Zirkulationsabgabe); Oele, Stearin, Kerzen, Essig, verschiedene; inländischer Zucker; indirekte Steuern in Algerien. — Großbritannien: Konsumsteuern und Lizenzen zum Verkauf von Konsumtibilien.

Direkte Steuern: Preußen: Grund-, Gebäude-, klassif. Einkommen-, Klassen-, Gewerbe-; Eisenbahnabgabe; direkte Steuern in Hohenzollern. — Oesterreich: Grund-, Gebäude-, Einkommen-, Erwerb-; 5% Steuer vom Ertrag hauszinssteuerfreier Gebäude. — Ungarn: Grund-, Haus-, Erwerb-, Aktiengesellsch.-, Bergwerk-, Kapitalzins-, Gewinn-, Waffen-; Einkommensteuerzuschlag. — Italien: Grund-, Gebäude-, Mobilien-; Banken und Handelskompagnien, Taxe auf Erträgnisse der Eisenbahnen, Konzessionen. — Frankreich: Grund-, Personal- u. Mobiliar-, Thür- und Fenster-, Gewerbe-; Steuerrollentaxe; Bergwerke-, Pferd- und Wagen-, Gesellschaft- und Billard-; Steuern in Algerien. — Großbritannien: Grund-, Haus-, Einkommen-, Wappen-, männliche Dienstboten-, Wagen-; Gold- u. Silbergerät; Hunde-, Jagd-, Waffen-; verschiedene Gewerbe.

Verkehrssteuern: Preußen: Anteil an der deutschen Wechselstempelsteuer, Stempelsteuer, Erbschaftssteuer. — Oesterreich: Stempel, Taxen von Rechtsgeschäften, Punzierung. — Ungarn: Transport- u. Stempelsteuer; Rechtsgebühren und Taxen, Punzierung. — Italien: Erbschaft-; Tote Hand, Einregistrierung, Stempel, Hypotheken, Punzierung. — Frankreich: Enregistrement, Stempel, 20% Aufschlag auf Eisenbahnbillets, 20% desgl. auf Frachtverkehr, Tote Hand, Erfindungspatente. — Großbritannien: Abgabe von Eisenbahnbillets, Kontrakte und Urkunden, Testamente, Erbsteuer, Quittungsstempel, Wechselstempel, Lizenzen, Certifikate, Spielkarten, Seeassekuranzen, Banken, Gold und Silber, Apothekerwaren, Lebensversicherung, Erfindungspatente, verschiedene Stempel.

Monopole: Oesterreich, Ungarn, Italien: Salz, Tabak; Frankreich: Zündhölzer, Tabak, Schießpulver.

1) Zu Ziffer: 1. Hierunter sind bei allen Staaten auch Einkünfte aus verpachteten Fischereien. 2. Forsten und Nebennutzungen, auch Flößereien 2c. 3. Sachsen auch ein Blaufarbenwerk (Oberschlema) und Kuxanteile an einem Privatwerk dieser Art. 4. Preußen: Bernsteinregal, Mineralbrunnen, Bäder, Porzellan-Manufaktur, Institut für Glasmalerei, Musterblaiche, Reichs- und Staats-Anzeiger (Mühlen bei 1); Bayern: Hofbräuhaus in München; Sachsen: Kalkwerke, Bad Elster, Porzellan-Manufaktur, Hofapotheke, Kellereien, Leipziger Zeitung; Württemberg: Regierungsblatt und Kalender. 5. Preußen: Seehandlung, Bayern: Bank in Nürnberg. — Die Einwohnerzahlen sind geschätzte Zahlen für den Anfang des Jahres 1889.

§ 2. Die vorstehenden statistischen Zusammenstellungen zeigen die Zusammensetzung der Staatseinnahmen aus ihren verschiedenen Arten, von denen nun in dieser Abhandlung die Erwerbseinkünfte besonders zu besprechen sind.

In der ersten Abhandlung dieses Teils des Handbuchs (S. 12) sind die regelmäßigen oder ordentlichen Staatseinnahmen in Erwerbseinkünfte und in Auflagen oder Abgaben unterschieden worden. Diese summarische Einteilung hat ihre Berechtigung, wenn man die Einnahmen nur nach dem Gesichtspunkte unterscheidet, ob der Staat bei Schaffung derselben selbst, durch besondere wirtschaftliche Veranstaltungen thätig ist, oder ob er nur die Ergebnisse der wirtschaftlichen Thätigkeit seiner Bürger dafür in Anspruch nimmt. Indessen läßt sich unter dem enger gefaßten Begriffe der Erwerbseinkünfte eine Gruppe von Einnahmen ausscheiden, welche wegen ihrer besonderen Merkmale speziell als Erwerbseinkünfte bezeichnet werden können, weil der Staat dabei im Interesse der Gesamtheit seiner Bürger als Unternehmer mit der Absicht, finanzielle Erträgnisse zu erzielen, auftritt, ohne Besteuerungszwecke zu verfolgen.

Die wirtschaftlichen Unternehmungen des Staats lassen sich nämlich in folgende Arten sondern:

1) wirtschaftliche Veranstaltungen zu besonderen Zwecken, die den Charakter von Wohlfahrtseinrichtungen tragen, wie z. B. staatliche Versicherungsanstalten gegen Brandschaden (in einer größeren Anzahl deutscher Staaten), gegen Hagelschaden (Bayern), neuerdings gegen Erwerbslosigkeit durch Krankheit, Unfall, Invalidität (s. Hdb. Band II Abh. XXII). Bei diesen steht die Absicht eines Erwerbs überhaupt nicht in Frage;

2) auf Rechnung des Staats betriebene, gewerbliche Anstalten, die nicht den Charakter von selbständigen Unternehmungen zur Erzielung von Einnahmen für die Staatskassen haben, sondern Hilfsanstalten zur Durchführung allgemeiner Staatszwecke sind; so die Münze, welche zur Regelung des Geldumlaufs unentbehrlich ist, mag sie mit Verlust oder Gewinn betrieben werden; landwirtschaftliche oder gewerbliche Anlagen, welche als Hilfsanstalten für den Unterricht dienen; Militärwerkstätten für die Zwecke der Heeresverwaltung, und sonstige solche Hilfsanstalten zu entsprechenden allgemeinen Verwaltungszwecken;

3) gewerbliche Unternehmungen des Staats, welche zwar bestimmt sind, Einkünfte für die Staatskasse zu erwerben, aber lediglich in diese besondere Form gebrachte Veranstaltungen zum Zwecke der Besteuerung sind, und, um diesen zu erreichen, als Fabrikations- oder Handels-Monopole auftreten; wie z. B. das Tabaksmonopol lediglich eine Form von Tabaksteuer und aus diesem Gesichtspunkte zu verwalten ist;

4) Veranstaltungen zur Nutzbarmachung von Besitzeswerten des Staats, auf welche keines der zu 1 bis 3 angeführten Merkmale zutrifft. Mit ihnen tritt der Staat als selbstthätig erwerbend und mit dem gerechtfertigten Streben nach Reinertrag, aber nicht als Steuerfiskus, sondern als Kapitalist oder Betriebsunternehmer auf. Es handelt sich hier um eine Gruppe von Staatseinkünften, welche neben die Steuern als eine eigentümliche Kategorie tritt. In diese, für welche der Begriff der Erwerbseinkünfte im engeren Sinne angewendet werden darf, gehören die Einnahmen aus Landgütern, Forsten, Bergwerken, industriellen und Handels-Betrieben, Transport-Unternehmungen, welche keinem der oben unter 1 und 2 angegebenen Zwecke dienen und darum mit dem Streben nach Reinertrag — wenn auch, gemäß der eigentümlichen Stellung des Staats als Vertreter der Gesellschaft und als Organ der Gemeinwirtschaft, nicht durchaus mit dem Streben nach höchster Rentabilität — bewirtschaftet werden dürfen.

Daß der Betrieb einzelner dieser Anstalten durch Ausschlußrechte gegenüber Privaten gestützt wird, wie die Briefpost, ändert ihren Charakter als Anstalten, welche Reinerträge für den Staat erzielen dürfen, ohne Besteuerungsanstalten zu sein, nicht. Die Post würde in diese Kategorie nur dann nicht gehören, wenn sie als eine Wohlfahrtseinrichtung betrachtet und ihr demgemäß

die Berechtigung, nach Reinerträgen zu streben, abgesprochen würde, wie man es z. B. bei Versicherungsanstalten thun darf, welche der Staat in die Hand genommen hat und die dadurch den Charakter von Wohlfahrtseinrichtungen erhalten. Wir können aber für den Betrieb der Post durch den Staat keine anderen allgemeinen Gründe anerkennen, wie nachher zu zeigen sein wird, als für den der Eisenbahnen, und müssen ihre Einnahmen daher, wie die jener, zu den Erwerbseinkünften rechnen.

Der Ausdruck „Erwerbseinkünfte" für die hier charakterisierte Gruppe von Staatseinnahmen ist kein in der deutschen Finanzwissenschaft allgemein gebilligter, wie das bei der noch schwankenden Terminologie derselben nicht Wunder nehmen kann. Andere ziehen den Ausdruck „Einnahmen aus dem Privaterwerb des Staats" vor, weil der Staat hier dem Privatmann ähnlich als Wirtschafter auftritt. Man könnte sie auch „Domanial-Einnahmen" nennen, wenn man den Begriff der Domänen etwa im Sinne des Domaine privé der französischen Finanzwissenschaft fassen wollte, nicht in dem engeren der deutschen, welche damit nur den landwirtschaftlichen Besitz des Staats zu bezeichnen pflegt.

Wenn der Staat nun hier als Unternehmer auftritt, so ist es doch unzweifelhaft, daß seiner Wirtschaft von vornherein engere Schranken gezogen sind als derjenigen eines beliebigen Privatmannes. Der Staat darf nicht ganz in derselben Weise Geschäfte machen wie der Private, sondern es sollen für ihn immer, unbeschadet rationeller Wirtschaftsführung, volkswirtschafts- und social-politische Gesichtspunkte mit maßgebend werden, die der Privatmann in Betracht zu ziehen weder in der Lage noch verpflichtet ist. Erstens hat der Staat nicht für die Dauer eines kurzen Menschenlebens, sondern für die Dauer von vielen Generationen vorzusorgen, und zweitens ist es gerade ein Vorzug der staatlichen Unternehmungen, daß sie nicht schlechthin nach dem Prinzip der „Privatwirtschaft" oder der „freien Konkurrenz" betrieben zu werden brauchen, weil es bei ihnen nicht allein darauf ankommt, daß sie einen thunlichst großen Teil der Staatseinnahmen ausmachen, oder, wie man zu sagen pflegt, dem „Fiskus" die denkbar höchsten Erträge liefern, sondern auch darauf, daß sie in Bezug auf die Organisation des Betriebes, die Behandlung und Bezahlung der Angestellten, die Feststellung der Leistungen und Preise solche Bahnen einschlagen und zeigen, welche gereiften und gerechtfertigten Ansprüchen der betreffenden Zeit entsprechen. Die staatlichen Unternehmungen wirtschaften nicht nur im Interesse der Staatsbürger als Steuerzahler, sondern auch in ihrem Interesse als Mitglieder eines die Kultur fördernden Gemeinwesens. Mit Recht rügt man es daher, wenn die Staatsverwaltung die wirtschaftlichen Unternehmungen nur vom „fiskalischen" Gesichtspunkte aus betreibt und die Beamten sich unfähig zeigen, socialpolitische Gesichtspunkte neben denen der Rentabilität zu vertreten und beide in Einklang zu bringen. Gewiß ist es widersprechend, wenn auf der einen Seite von der Staatsleitung z. B. Verbesserungen der Lage der arbeitenden Klasse angestrebt werden, während andererseits bei den Staatsunternehmungen selbst nur nach denjenigen wirtschaftlichen Grundsätzen vorgegangen wird, deren strenge „privatwirtschaftliche" Durchführung sich mit jenen Verbesserungsabsichten nicht verträgt.

§ 3. In der deutschen Finanzwissenschaft hat der Begriff des Regals nicht unbedeutende Verwirrung angerichtet, und die Lehrer derselben scheinen sich von ihm immer noch nicht ganz losmachen zu können, obgleich doch die Litteratur der anderen Völker recht gut, und gewiß nur zu ihrem Nutzen, ohne diese ganz veraltete Kategorie auskommen kann. Die deutsche Uebersetzung von (Finanz-) Regal ist: nutzbares Hoheitsrecht. In der Zeit, wo die Regierenden hauptsächlich auf ihren Grundbesitz angewiesen und Steuern schwer zu bekommen waren, fand man in der Beschlagnahme einzelner Erwerbszweige, die ein besonderes öffentliches Interesse boten oder zu bieten schienen, zu gunsten der Regierung vermittelst besonderer Auflagen (z. B. Bergwerks-Regal) oder vermittelst Regiebetriebes (z. B. Post) willkommene Einnahmequellen besonderer Art. Dieses Verfahren wurde durch staatsrechtliche Theorien gestützt, die niemals zu einem klaren Abschluß gekommen sind, aber

ihre Ausläufer noch in die moderne Finanzwissenschaft hineinsenden, die doch eine ganz andere Art von Staatswirtschaft zum Objekt hat und für welche die Regalien lediglich vom geschichtlichen Standpunkte aus noch Bedeutung haben. Im modernen Staate, der sich mit der Gesamtheit der Staatsbürger deckt, ist der Begriff des Regals ganz gegenstandslos; es gibt keine Einkommensquelle, die der Rechtfertigung eines besonderen, gerade für sie gültigen Hoheitsrechtes bedürfte. Abgaben, die früher auf Grund eines Regals gefordert wurden, werden heute entweder als Steuern gefordert, in deren Auflage der Staat als Zwangs-Gemeinwirtschaft grundsätzlich unbeschränkt ist, oder als Gebühren (z. B. Schiff-fahrts-, Jagd-Gebühren), welche im öffentlichen Interesse zur Regelung der Nutzungen an den betr. Gegenständen, Anstalten ꝛc. aufgelegt werden; und soweit es sich um früher „regalisierte" Regie-Betriebe handelt, so ist für solche die Rechtfertigung entweder in der Notwendigkeit der einheitlichen und gerechten Regelung der Leistungen solcher Anstalten (z. B. Post), oder in der Zweckmäßigkeit der Steuer-Aufbringung in dieser Form (Tabak-Regie) gegeben. Möchte die deutsche Theorie von den Staats-Einnahmen endlich aufhören, sich und die zu Belehrenden mit dem Begriff des Regals zu plagen und ihn der Finanz- und Rechtsgeschichte überlassen, wohin er gehört.

§ 4. Als Grundlage der Erwerbseinkünfte werden natürlich immer Vermögensanlagen dienen, die entweder ein Besitzeseinkommen bedingen, wie Zinsen von beweglichen Kapitalien, Pacht oder Miete von Grundstücken, Gefälle von Grundbesitz bezw. Herrschaftsrechten, oder zu einem Unternehmereinkommen führen, wie zu Erträgen bewirtschafteter Forsten, Bergwerke, Gewerbsanstalten. In der That kommen sehr mannigfaltige Vermögensanlagen vor; die hauptsächlichen, aus denen die heutigen Staaten Erwerbseinkünfte beziehen, sind aber Landgüter, Forsten und Verkehrsanstalten. Diese Vermögensanlagen der heutigen Staaten sind teils mit deren Entstehung überhaupt verknüpft; so ist ein Teil des Grundbesitzes Rest des Gemeineigentums (dies in jungen Staatswesen, wie den amerikanischen, noch in großem Umfange vorhanden) und des an den Staat übergegangenen Besitzes, aus dem der Landesherr ursprünglich die Regierungsausgaben bestritt; teils sind sie aus volkswirtschaftspolitischen oder fiskalischen Rücksichten — beide Gesichtspunkte lassen sich häufig nicht sondern, z. B. bei der Post — geschaffen worden; teils fallen sie dem Staate auf Grund seines Rechtes an „herrenlosen" Gütern zu, wie die Neubildungen von Land durch Veränderung der Meeresküsten oder Flußläufe; teils endlich sind sie dem Staate durch Gewaltakte, wie die sog. Säkularisationen der Kirchengüter, zugefallen.

Außer den hier in Rede stehenden Vermögensanlagen, die zu den Staatseinnahmen beitragen oder wenigstens beitragen sollen, besitzen die Staaten (und namentlich auch die Gemeinden) eine große Menge von Vermögensobjekten, welche entweder keinen oder keinen die Kosten deckenden Ertrag geben oder sogar bedeutende Ausgaben verursachen, z. B. die der Kunst, der Schule, frommen Zwecken gewidmeten Gebäude, und von solchen, welche zwar Ertrag geben, wie die Dienstwohnungen und Dienstländereien, aber nicht als Einnahmequelle in den öffentlichen Rechnungen erscheinen. Einen besonders bedeutenden Posten im staatlichen Vermögensinventarium nehmen auch die Anstalten und Unternehmungen für militärische Zwecke ein, welche nur Kostenaufwendungen bedingen oder wenigstens nicht nach dem Gesichtspunkte der Rentabilität behandelt werden können. Die französische Finanzwissenschaft faßt diese dem Prinzipe nach ertraglosen Objekte des Staatsbesitzes unter der Bezeichnung domaine public zusammen (während das, was wir als Vermögensanlagen zum Zwecke der Erwerbseinkünfte bezeichnen, domaine privé genannt wird). Diese so gekennzeichneten Vermögensanlagen ohne Ertragszweck entfallen natürlich hier unserer Betrachtung.

§ 5. Die staatlichen Erwerbseinnahmen aus Vermögensanlagen, die Erwerbseinkünfte, haben einen von den Steuern sehr verschiedenen Charakter. Während die Steuern aus den Einzelwirtschaften fließen, von den einzelnen Staatsbürgern bezw. Haus-

haltungen bezahlt werden, sind die Erwerbseinkünfte das Erzeugnis der Bewirtschaftung des öffentlichen Vermögens; während die Steuern nur einen politischen Verwaltungsapparat behufs ihrer Vereinnahmung erheischen, haben jene einen technischen Verwaltungsapparat zur Voraussetzung; während die Höhe der Steuern in gewissen Grenzen durch die Gesetzgebung bestimmt worden kann, läßt sich die Höhe der Erwerbseinkünfte nur nach Maßgabe der erreichten Rentabilität der Vermögensanlagen für das Budget veranschlagen und in dasselbe einstellen; und während die Steuer von Jahr zu Jahr bezw. Budgetperiode zu Budgetperiode sehr verschieden bestimmt werden und wechseln kann, ist der Betrag der Erwerbseinkünfte von der Bestimmung des Gesetzgebers ziemlich unabhängig und der Regel nach in kurzen Zeiträumen nicht stark wechselnd, insbesondere nicht rasch erhöhungsfähig.

§ 6. Das quantitative Verhältnis der Erwerbseinnahmen zu den Steuern hat im Laufe der Geschichte unserer Kulturstaaten gewechselt. Während sie in der Periode des Lehenswesens die Hauptquelle zur Bestreitung der Regierungskosten waren, traten mit der Entwicklung der eigentlichen Staatsverwaltung die Steuern, die Beiträge der Einzelhaushaltungen zur Zwangsgemeinwirtschaft, mehr in den Vordergrund, um so mehr, als finanzielle Verlegenheiten der Regierungen vielfach zur Verkleinerung des Vermögensstocks führten. In neuerer Zeit wird durch die Anlage, Uebernahme und Erweiterung von Verkehrsanstalten durch die Staaten das Verhältnis wieder zu gunsten der Erwerbseinkünfte verschoben; doch unterscheidet sich diese neue Art der Domänenerträge von den älteren dadurch, daß ihre Höhe durch die in der Verkehrspolitik herrschende Tendenz wesentlich beeinflußt wird, insbesondere ihre Reinerträge willkürlich auf einem niedrigen Niveau erhalten werden können, sobald die Absicht vorherrscht, die Verkehrsmittel mit niedrigen Tarifen nach dem sog. Gebührenprinzip (A. Wagner) oder nach Gesichtspunkten der öffentlichen Anstalt (E. Sax. vgl. Abh. IX. Hdb. Band I.) zu verwalten.

§ 7. Ueber die Rechtfertigung der Erwerbseinkünfte als Einnahmearten ist folgendes zu sagen. Man findet noch in der neueren Finanzwissenschaft, namentlich in der französischen, die alte doktrinaire Abneigung, ja Feindseligkeit gegen die Erwerbseinkünfte als Art der Staatseinnahme überhaupt. Man sagt: der Staatsbesitz und die gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen desselben seien im Grunde nur eine verhüllte Form der Besteuerung, welche besser durch eine wirkliche Besteuerung ersetzt werde, denn: die Staatsbürger würden dadurch an der eigenen wirtschaftlichen Bethätigung verhindert, das Feld ihres Eigenerwerbes würde eingeschränkt; der Staatsbesitz sei für die finanzielle Fundierung und Kreditfähigkeit, wenigstens eines größeren Staats, nicht nötig; derselbe sei unrentabler, als wenn dieselben Vermögensobjekte in den Händen von Privaten wären; der große Verwaltungsapparat, der für die Erzielung solcher Erwerbseinkünfte erforderlich sei, leide an Schwerfälligkeit und Kostspieligkeit und sei zudem auch politisch nicht ohne Bedenken. Dieselben Gründe lassen sich gegen die Aufbringung von Steuern mittels Monopol-Unternehmungen vorbringen, an denen Frankreich besonders reich ist. Es ist bekannt, daß die Veräußerung der Domänen vielfach empfohlen worden ist, und in Litteratur und parlamentarischen Debatten ist unendlich breit und häufig die Frage erörtert: ob Staatsbahnen oder Privatbahnen? Von allen Arten der Erwerbseinkünfte erfahren heute eigentlich nur diejenigen aus dem staatlichen Post- und Telegraphenbetriebe keinen oder keinen bemerkenswerten Widerspruch mehr.

Auf die Einwände gegen die einzelnen Arten von Staatsbesitz und Unternehmungen haben wir, soweit sie vom finanziellen Standpunkte ausgehen, bei den Behandlungen dieser einzugehen und werden sie da in einigen Fällen begründet finden. Jene prinzipielle Abneigung gegen Erwerbseinkünfte überhaupt können wir aber nicht teilen.

Erstens nämlich: daß durch das Vorhandensein von solchen Einkünften ein Teil des öffentlichen Finanzbedarfs nicht durch Steuern, direkte oder indirekte, aufgebracht zu

werden braucht, und hier die Kontroverse über die richtige Art und Höhe ruht, das ist zumal in heutiger Zeit, wo die Klagen über Steuerdruck in vielen Staaten so laut sind, gewiß kein Nachteil dieser Einnahmeart. Zweitens: die Vorstellung, daß die Staatsbetriebe die Thätigkeit der Bürger einengen, ist insofern unzutreffend, als der Staat dieselben ja für sich durch Pächter, Angestellte, Arbeiter führen lassen muß und dies Personal nicht schlechter gestellt ist, als wenn es von großen Privatunternehmern beschäftigt würde; vielmehr ist der Vorteil in Betracht zu ziehen, daß gerade in den Staatsunternehmungen eine größere Anzahl von Personen in verhältnismäßig sicherer Stellung beschäftigt werden kann, als sie im Privatdienste haben würden. Diese beiden Vorteile dürften schon geeignet sein, eine mildere Beurteilung eintreten zu lassen, wenn der Staat die materiellen Kräfte nicht ganz so ergiebig und vielseitig ausnutzt, wie ein geschickter Privatunternehmer, soweit das zutrifft; und hier und da wird es wirklich der Fall sein. Dagegen darf man aber auch nicht vergessen, daß in den Einzelwirtschaften vielfach Kraftzersplitterung, Kraftverschwendung, mangelhafte Ausnutzung des Wirtschaftsstoffes in schwachen und ungeeigneten Händen stattfindet; und andrerseits ist doch die Ungeeignetheit des Staats zum Wirtschaften in den allermeisten Fällen gar nicht erweisbar. Soweit es sich nämlich um Erzielung von Besitzes-Einkommen durch Pacht, Zins, Miete handelt, kann nicht davon die Rede sein, daß hier durch Regierungsorgane schlechtere Ergebnisse erzielt werden müßen oder würden, als es bei dem Privatbesitz geschieht. Bei Verpachtung von Grundbesitz, Anlage von beweglichen Kapitalien (natürlich von Börsenspekulationen abgesehen, die hier auch gar nicht in Betracht kommen) hat die Privatthätigkeit keinen Vorzug vor der Staatsthätigkeit; soweit es sich aber um Unternehmer-Einkommen handelt, ist die Leitung durch Beamte bei solchen Unternehmungen ganz wohl angebracht, bei welchen eine Verwaltungsthätigkeit nach gewissen, durch Erfahrung und Wissenschaft geschaffenen Schablonen zu guten Ergebnissen führen kann und es nicht auf das rasche Erfassen von Konjunkturen ankommt; also beim Verwalten von Forsten, Verkehrsanstalten, selbst von Banken (nicht Spekulationsbanken oder sog. Credits mobiliers), also etwa bei allen den Geschäften, die sich ihrer Natur nach auch für große Aktienunternehmungen eignen. Dabei wird aber das Staatsbeamtentum vor dem Beamtentum von Aktiengesellschaften Vorzüge haben, die auch für den nachhaltigen und gleichmäßigen finanziellen Ertrag zur Geltung kommen; und zwar liegen diese Vorzüge in der besseren Bildung und festeren Stellung, in der vollkommeneren Kontrolle und dem geringeren Nepotismus bei der Staatsverwaltung.

Die Verurteilung der Erwerbseinkünfte im allgemeinen als einer ungeeigneten Form der Staatseinnahmen scheint also — die Untersuchung der einzelnen Arten vorbehalten — nicht angebracht. Sie tritt denn auch gegenwärtig bei den volkswirtschaftlichen Schriftstellern nicht mehr so häufig und stark auf, wie es unter der Herrschaft der „freihändlerischen" Volkswirtschaftslehre (vgl. Handb. Band I. Abh. II) der Fall war, wo man den Staat als eine der Volkswirtschaft feindliche Macht und die Regierung als in wirtschaftlichen Dingen absolut unfähig hinzustellen liebte; in geschichtlich erklärlichem, aber durchaus einseitigem Doktrinarismus. Andrerseits braucht man aber auch nicht für eine beliebige Vermehrung dieser Einnahmearten einzutreten, sondern es wird sich darum handeln, für jede einzelne Art bezw. Unternehmung oder Vermögensanlage, der sie entstammen, zu entscheiden, wie weit das Eintreten des Staats wünschenswert und zulässig sei. Ein allgemein gültiges Prinzip, durch welches die Grenze zwischen Erwerbseinkünften und Steuern bezeichnet würde, läßt sich um so weniger aufstellen, als auch für Staaten von wesentlich gleichem Kulturstandpunkte und ähnlicher volkswirtschaftlicher Entwicklung doch immer auf die Organisation seiner Verwaltung, die Qualifikation seines Beamtentums und sonstige spezielle Verhältnisse Rücksicht genommen werden muß. Außerdem aber läßt sich jene Grenze nicht allein nach finanziellen Gesichtspunkten ziehen, da mehrfach und gerade bei den wichtigsten

Kapitalanlagen des Staats, wie den Forsten und den Verkehrsanstalten, die Rücksicht auf ihre Eigenschaft als Einnahmequelle hinter die volkswirtschaftspolitische Frage zurücktritt, ob und wie weit die Staatsverwaltung als Vertreter des Publikums eintreten müsse; wie weit die Uebernahme dieser Aufgaben in ihrer Natur als Vertreter der Gesamtheit liege, selbst wenn damit keine Einnahmen, sogar Ausgaben (wie z. B. bei der Post in den Vereinigten Staaten von Amerika) für den Staat sich ergeben.

§ 8. Dieselben prinzipiellen Erwägungen, die für die Erwerbseinkünfte des Staats in Betracht kommen, wiederholen sich, jedoch zum Teil für andere Besitzes- und Vermögensobjekte, bezüglich der Bezirke und namentlich der Gemeinden. Hier, bei diesen letzteren, kommt aber noch ein anderer Gesichtspunkt hinzu. Während nämlich beim Staate immer nur in Frage kommen wird, wie weit dieser der Gesamtheit gehöriges Vermögen durch seine Organe für die Gesamtheit zu verwalten und ihr daraus Einkommen zuführen solle, ist bei der Gemeinde außerdem die Möglichkeit gegeben, ihren Mitgliedern Gemeineigentum und Erträge daraus auf dem Wege der wirklichen gemeinsamen Bewirtschaftung zu bieten; so daß die Nutznießer der Einkünfte zugleich dieselben gemeinsam produzieren. Diese Form von Erwerbseinkünften ist natürlich nur bei der Gemeinde denkbar und ihre hauptsächliche Anwendung findet sie in den Gemeindeweiden (Allmenden). Freilich pflegen derartige Erwerbseinkünfte gegenwärtig kein Bestandteil des öffentlichen Budgets, des eigentlichen Gemeindebudgets zu sein, weil an ihnen nicht die politische Gemeinde, sondern eine Nutzungskorporation innerhalb derselben, die sich wohl fast niemals mehr mit der politischen Gemeinde deckt, beteiligt ist. Insofern entfallen sie also aus der Finanzwissenschaft. Diese Art des Gemeineigentums, wie auch das eigentliche öffentliche, dem Charakter nach dem Staatsbesitze gleiche Gemeindevermögen ist in der vom sog. liberalen System der Volkswirtschaftslehre beherrschten Periode der Gesetzgebung sehr stark und häufig ohne genügende Abwägung der für die Beibehaltung sprechenden Gründe geschmälert worden, während andrerseits durch die Entwicklung neuer Gemeindebedürfnisse, hauptsächlich in den großen Städten, auch neue Formen Ertrag gebenden Gemeineigentums entstanden sind. Unter letzteren sind namentlich Erleuchtungsanlagen sehr wohl als gemeinnützige Institute und Erwerbsgeschäfte (Abgabe von Licht in Privatwohnungen) zugleich, also zur Erzielung von Erwerbseinkünften geeignet; ähnlich städtische Verkehrsanstalten (Pferdebahnen), während z. B. aus Wasserleitungen keine Erwerbseinkünfte gezogen werden sollten. Bei dem neuerdings außerordentlich erhöhten Finanzbedarf der Gemeinden, welcher die Steuerlasten vielfach höchst drückend gemacht hat, zumal die Ordnung der Gemeindesteuern meist noch irrationeller ist als die der Staatssteuern, werden bedeutende Erwerbseinkünfte doppelt schätzbar sein und früher ohne genügenden Grund geschehene Veräußerungen und Aufteilungen von Gemeindegütern unangenehm empfunden. Insbesondere hat gemeindlicher Grundbesitz noch spezifische Vorteile vor dem gleichartigen Staatsbesitz. Wenn man nämlich auch darauf kein Gewicht legen wollte, daß gemeindlicher Forstbesitz die Einwohner einigermaßen vor Holzknappheit und -teuerung schützt, so ist durch Landbesitz doch die Möglichkeit geboten, der unbemittelteren Bevölkerung Gelegenheit zur Pacht kleinerer Parzellen zum Anbau von Kartoffeln, Gemüse ꝛc. zu sichern und dadurch einem Teil der Bevölkerung zwar unscheinbare, aber im Grunde recht wichtige und richtig angebrachte Hilfen zu gewähren; während der Gemeindekasse zugleich eine beachtenswerte Einnahme aus solchen kleinen Verpachtungen erwachsen kann. Es werden für den Gemeindebesitz mithin noch andere und nachdrücklichere Gründe geltend zu machen sein wie für den Staatsbesitz; im ganzen aber wird das, was betreffs der Erwerbseinkünfte über den Staat finanzwissenschaftlich zu bemerken ist, auch für die Gemeinden gelten.

§ 9. Was nun die verschiedenen Quellen der Erwerbseinkünfte des Staats betrifft, so sind dieselben in der Praxis sehr mannigfaltig. Die älteste Art ist der Land-

und Forstbesitz nebst damit zusammenhängenden Etablissements; dazu kommen in den modernen Staaten noch die „Grundgefälle" als auf der Landbevölkerung schwer lastende Ueberbleibsel der lehnsherrlichen Verhältnisse. Der Bergbau ist schon in den ältesten Zeiten oft zum Gegenstand der öffentlichen Unternehmung gemacht worden; damit hat wohl auch der staatliche Betrieb von Heilbädern (z. B. in Preußen, Bayern) Zusammenhang. Sehr verschiedene Arten von Fabriken sind in der sogenannten merkantilistischen Zeit, wo der Ermunterung und Einführung neuer Industriezweige besondere Sorgfalt gewidmet wurde, von den Regierungen angelegt worden; z. B. von Porzellan, von Teppichen. Mit der Entwicklung des Kriegswesens hängt es zusammen, wenn einzelne Staaten (Frankreich, Schweiz: monopolisierte Pulverfabrikation) Pulver für den Privatbedarf fabrizieren; von den spezifisch militärischen Betrieben, bei denen der Staat als Waffenschmied, Schuster, Schneider, Sattler auftritt, ist hier nicht zu reden, weil dafür keine Erwerbszwecke maßgebend sind. Zu den ältesten Staatsgewerben gehört die Post; Eisenbahnen, Telegraphen, Fernsprecher sind in einzelnen Staaten gleich bei ihrem Entstehen als für den Staatsbetrieb geeignet erkannt und in die Hand genommen worden. — Im folgenden werden nun die Hauptarten der Erwerbseinkünfte für sich zu betrachten sein.

II. Die einzelnen Erwerbseinkünfte.

1. Grundbesitz.

Größe der Liegenschaften im Staatseigentum in einigen Staaten.
(Nach den Etats und anderen amtlichen Quellen.)

Staaten	Forstfläche ha	Forstfläche % der gesamten Forstfläche	Forstfläche % der ges. Fläche überhaupt	Feldgüter ha	Staaten[2])	Forstfläche ha	Forstfläche % der gesamten Forstfläche	Forstfläche % der ges. Fläche überhaupt
Preußen (1890)	2 706 789	33,2	7,8	338 787	Oesterreich (84)	633 408	6,5	2,1
Bayern (1883)	849 103	33,9	11,2	[1])	Ungarn (1885)	1 482 212	16,1	4,6
Sachsen (1887)	174 504	42,7	11,6	3 239	Italien (1889)	142 166[3])	3,4	0,5
Württemberg (86)	192 841	32,1	9,9	10 215	Frankreich (88)	1 070 477	11,3	2,0

1) Nur 1 Weingut in Unterfranken und kleine Landstücke. 2) Feldgüter: in Oesterreich 387 903 ha, für die anderen Staaten keine Nachweise. — Großbritannien ca. 20 600 ha „crown-forests". 3) Davon 50 415 ha „inalienabili".

§ 10. Wie man aus der vorhergehenden Zusammenstellung ersieht, bilden die Einkünfte aus Domänen (Landgütern) und Forsten beträchtliche Posten im Einnahmebudget vieler Staaten, dazu kommen in manchen (neuerdings namentlich in Italien durch Verkauf der Kirchengüter) regelmäßig mehr oder weniger bedeutende Summen aus der Veräußerung von Grundstücken. Außer den land- und forstwirtschaftlich benutzten Liegenschaften kommen für die Erwerbseinkünfte von Immobilien, abgesehen von den nachher zu besprechenden Bergwerken, wohl regelmäßig nur noch Wasserflächen wegen der Fischerei bezw. der Pachterträge daraus in Betracht, da das von jenen Grundstücken gesonderte Gebäudeeigentum, weil zu Verwaltungs- oder anderen öffentlichen Zwecken dienend, in der Regel nicht als Ertragsobjekt erscheint. Freilich berechnen sich aus den an die Beamten überwiesenen Dienstwohnungen und Ländereien in Summa recht bedeutende Erträge, die bei richtiger Buchung einerseits in Einnahme, andrerseits bei den Gehalten in Ausgabe gestellt werden müßten, indessen ist die staatliche Rechnungsführung in diesem Punkte, wie in manchem anderen, nicht bis zur völligen Klarstellung der Bilanz, des Soll und Habens durchgebildet, und wir dürfen es hier auf sich beruhen lassen, ob dies überhaupt durchführbar und nötig sei.

Im Sprachgebrauch der deutschen Finanzwirtschaft pflegen bekanntlich unter dem Worte: Domänen die Landgüter des Staates verstanden zu werden, nicht zugleich die übrigen Im-

mobilien, insbesondere Forsten, die auch zu der Domäne (domaine privé), dem Domanium gehören. Diese Sonderung der Domänen von den Forsten ist aber natürlich erst dadurch entstanden, daß man die landwirtschaftliche von der Forstfläche auf dem Verwaltungswege trennte und jene in gesonderten Gütern hauptsächlich durch Verpachtung nutzte und nutzt, während die Forsten in eigener Organisation und in Selbstbewirtschaftung des Staats blieben.

Die Entstehung des Staatsgrundbesitzes ist, wie schon im § 9 angedeutet, nicht auf nur einen Grund zurückzuführen. In den europäischen Kulturstaaten sind sie teils aus der Auseinandersetzung von Fürst (Krone) und Staat, teils aus Säkularisation hervorgegangen, teils auf verschiedene andere Weise erworben worden.

Bezüglich der Verhältnisse des ältesten Bestandteiles des Domaniums in Deutschland bleibt die Darstellung von K. H. Rau in seiner Finanzwissenschaft musterhaft, welche wir nach der 5. Auflage (1864) § 89 ff. in den Hauptzügen hier wiedergeben. „In einem Teile der deutschen Staaten hat sich aus alter Zeit die Einrichtung erhalten, daß es Liegenschaften gibt, deren Eigentum dem fürstlichen Hause zusteht, deren Reinertrag jedoch fortdauernd dem Staatsrechte dieser Länder gemäß zur Bestreitung von Staatsausgaben (mit) verwandt wird. Solche fürstliche Haus- oder Stammgüter ... wurden ebenso wie die Staatsgüter Domänen oder nach dem älteren Ausdruck Kammergüter genannt.... Die Kammergüter der deutschen Kaiser waren, dem Wesen eines Wahlreichs gemäß, Staatsgüter, die bei dem öfteren Uebergange der Kaiserwürde von einem Hause zum andern sich nach und nach verloren und in die Hände der Reichsfürsten gelangten. Die Tafelgüter der geistlichen Fürsten und die Besitzungen der Reichsstädte gaben jedoch fortwährend das Beispiel unverkennbarer Staatsgüter. Die Kammergüter der weltlichen Fürsten dagegen hatten keinen gleichförmigen Ursprung. Anfänglich waren es Privatgüter (Allode), welche in den sich emporhebenden Familien durch Kauf, Erbschaften, Heiraten, Schenkungen 2c. sich allmählich vermehrten und, als aus den reichen Grundeigentümern mit der Zeit kaiserliche Beamte, Lehenträger und endlich Landesherren wurden, nicht bloß zum Unterhalt dieser fürstlichen Geschlechter, sondern auch zur Bestreitung von Regierungskosten benutzt wurden. Später erhielten diese Güter mancherlei Zuwachs aus Reichslehen, aus kaiserlichen Staatsgütern, nach der Reformation auch aus aufgehobenen geistlichen Stiftern, ferner aus den Domänen der neu erworbenen Landesteile, also aus staatsrechtlichen Veranlassungen. — Das auf die angegebene Weise entstandene Domanium oder Kammergut der deutschen Landesgebiete wurde nicht nach der Art des Ursprungs in Haus- oder Staatsgut geteilt, sondern als eine einzige Masse behandelt und nur von denjenigen Besitzungen getrennt gehalten, die der Fürst ganz wie ein Privatmann besaß, den sog. Chatoulgütern. — Erst seit der Gründung des deutschen Bundes und der ständischen Verfassungen wurde es nötig, das bisher unbestimmt gebliebene Rechtsverhältnis genau zu regeln (was bei der unklaren rechtlichen Lage durch Kompromisse zwischen Ständen und Fürsten geschah); in einem Teile der deutschen Staaten wurden sämtliche Kammergüter als Staatsgut erklärt (in Preußen schon 1794), was die Domänen in den außerdeutschen Gebieten zufolge des öfteren Wechsels der regierenden Geschlechter schon früher geworden waren, während in anderen deutschen Staaten der fürstlichen Familie das Eigentum der Domänen vorbehalten, jedoch auch die Verwendung des Domänenertrages zu Staatsausgaben im allgemeinen oder zur Bestreitung der Hofstaats-Ausgaben zugesichert wurde."

§ 11. Von den im ersten Abschnitt angeführten Vorzügen der Erwerbseinkünfte überhaupt abgesehen, kann man vom rein finanzwissenschaftlichen Standpunkte aus nicht sagen, daß staatlicher Grundbesitz als Einkommensquelle als ein organischer Bestandteil des modernen Budgets gerade notwendig sei; keinesfalls spricht für ihn so viel wie für Grundbesitz der Gemeinden. Bei kleineren Staaten mag er allenfalls für die Kreditfähigkeit in Betracht kommen, bei großen Staaten tritt die Rücksicht auf ihn völlig zurück gegen diejenige auf die allgemeine wirtschaftliche Kraft der Bevölkerung und die Richtung und Sicherheit der politischen Leitung. Mit Bezug auf die Verschuldung könnte man sogar meinen, es sei unwirtschaftlich, auf der einen Seite Schulden, auf der anderen Vermögen zu haben, dessen Rente vielleicht niedriger sei als der für jene zu bezahlende Zinsfuß. Indessen ist erstens der Kapitalwert des Grundbesitzes für den Staat viel schwieriger zu berechnen als für den Privaten, der im Erbübernahms- oder Kaufpreise einen Anhalt hat bezw. den grade herrschenden Zinsfuß zu Grunde legen kann; dann aber muß man für den Staat bedenken, daß im Laufe der volkswirtschaftlichen Entwicklung der Wert der Geldschulden gleich bleibt oder sich erniedrigt, während der Grundbesitz an Wert gewinnt. Wenn also auch gegenwärtig das Passivkapital den Staat ebenso hoch belastet wie das

Aktivkapital in Grundbesitz ihm rentiert, wäre es doch für eine ewige Person von Nachteil, durch Veräußerung dieses jenes abzustoßen. Die Grundbesitzveräußerung aus diesem, wie überhaupt aus finanziellem Gesichtspunkte erscheint also nicht gerechtfertigt, falls nicht, worüber nachher sogleich auch weiter zu sprechen, die Unfähigkeit der Regierung, den Grundbesitz den Zeitverhältnissen entsprechend rentabel zu verwalten, nachgewiesen werden könnte; was nicht der Fall ist.

Wir hatten nun aber schon festgestellt, daß für die Beurteilung des Wertes dieser Einkommensquelle als öffentlicher der rein finanzwirtschaftliche Standpunkt überhaupt nicht genügt, sondern auch der volkswirtschaftspolitische eingenommen werden muß. Man kann gegen den Staatsgüterbesitz einwenden, daß dadurch diese Fläche dem Verkehr entzogen und damit vielleicht deren zweckmäßige Verteilung unter die Staatsbürger und die produktivste Ausnutzung durch sie behindert werde. Indessen ist zu bedenken, daß, soweit es sich um landwirtschaftliches Areal handelt, dieses durch Verpachtung, die ja auch in der That die Regel bildet, der privaten Thätigkeit zugänglich zu machen ist, und beim Forstlande ganz besondere Erwägungen bezüglich öffentlichen und Privatbesitzes anzustellen sind.

§ 12. Freilich ist hier zunächst zu fragen, ob denn beim Staats-Grundbesitz eine richtige Verteilung zwischen landwirtschaftlichem und forstwirtschaftlichem Areal stattfindet? Benutzt der Staat in dieser Beziehung seinen Grundbesitz richtig? Das ist durch die gerade vorhandene Einteilung desselben in land- und forstwirtschaftlicher Fläche noch keineswegs erwiesen und im einzelnen Falle zu untersuchen. Diese Frage der Verteilung bezieht sich nicht nur auf die Geeignetheit des Bodens für die eine oder die andere Kulturart, sondern auch auf das Bedürfnis der Bevölkerung nach dieser oder jener Kulturart in dem betreffenden Landesteile; hier mag z. B. die dichte Bevölkerung die Ausbreitung des landwirtschaftlichen Areals auf Kosten der Forsten, dort eine Industrie oder die Entfernung von fossilen Brennstoffen mehr Forstland wünschenswert machen. Beim Staatsbesitz ist wohl im großen Ganzen nicht anzunehmen, daß Land, welches seiner Bodenbeschaffenheit nach oder aus anderen Gründen besser zur Holzzucht angewendet wäre, landwirtschaftlich benutzt würde, so leicht und häufig auch ein solches volkswirtschaftlich fehlerhaftes Verhältnis beim Privatbesitz vorkommen mag; man darf wohl annehmen, daß die Staatsverwaltung als Vertreterin von Generationen eher zur forstwirtschaftlichen als zur landwirtschaftlichen Benutzung des vorhandenen Besitzes neigen und Mißverhältnisse nach dieser Seite anzuerkennen und zu beseitigen gern bereit sein wird. Anders ist es mit der Umwandlung des forstlichen in landwirtschaftliches Areal. Hier steht schon die Schwierigkeit der Aenderung des Beamten-Standes und der Betriebs-Pläne entgegen und außerdem die im allgemeinen sehr wohlbegründete Ansicht vom Staate als des Hüters des Forstschatzes des Landes, so zu sagen der forstlichen Vorsehung desselben, gegenüber der beständigen und volkswirtschaftlich rücksichtslosen Tendenz der Privaten nach Verkleinerung der Forsten. Vom bloßen Reinertrags-Standpunkt darf der Staat keinesfalls ausgehen; es fragt sich, wie weit er dem Bedürfnis nach landwirtschaftlicher Fläche durch Umwandlung des Forstareals in solche nachgeben darf. Hierfür Regeln aufzustellen ist um so schwieriger, als die Fachmänner noch darüber streiten, wie weit der Wald das Klima und die Feuchtigkeitsverteilung beeinflusse und wie weit demnach die Aufgabe des Staats, seinen Wald zu behalten und auch sonst auf die Erhaltung desselben bei Gemeinden und Privaten hinzuwirken, eine elementare, unabweisbare sei; ganz abgesehen von allem finanziellen Interesse.

Indessen wird man hinsichtlich des Forstbesitzes folgende Regeln aufstellen dürfen: 1. Es gibt absoluten Waldboden, den der Staat auch ohne Rücksicht auf den Ertrag behalten, ja dessen er sich selbst zu bemächtigen suchen muß; dies ist namentlich derjenige Wald, welcher als Quellengebiet von Flüssen den Wasser-Zufluß und Stand für einen größeren Landesteil regelt, oder auch als Schutz gegen Flugsand, Angriffe des Meeres

u. dgl. dient. Soweit es sich um Schutzwald für nur kleine Gebietsabschnitte handelt, mag er den Gemeinden, denen man jedoch kaum genug mißtrauen kann, überlassen werden. In Fällen, wo es sich um Schutzwald handelt, ist sogar der Zukauf von Land zu diesem Zwecke und die Anwendung der Expropriation geboten. Dafür mag andererseits Staatsforst, bei dem kein so zwingendes Gemeininteresse vorhanden ist, veräußert werden. 2. soll der Staat seiner Aufgabe als Vertreter ferner Generationen insofern nachkommen, als er nicht gleich den Privaten den Umstand außer Acht lassen darf, daß schließlich das Holz das einzige Bau- und Brennmaterial ist, welches allmählich an die Stelle der unwiederbringlich sich erschöpfenden Vorräte von Eisen und Kohlen wieder treten kann. Die ganz ungeheure und aller Berechnung spottende Zunahme des Verbrauchs dieser Stoffe mag durch die Reichhaltigkeit der gefundenen und noch zu entdeckenden Lagerstätten dieser unterirdischen Schätze immerhin noch auf lange Zeit hin ausgeglichen werden; sobald aber die Schwierigkeiten der Beschaffung und damit die Preise steigen, so wird der Bedarf nach Holz wieder stärker auftreten und für diesen Fall bietet der Waldbesitz des Staats den natürlichen Rückhalt. Es handelt sich hier um ein Produkt von elementarer Bedeutung, dessen Beschaffung großen Kapitalaufwand und die Zeit von Generationen erfordert. Ob sich die private Bodenwirtschaft in einem der Walderhaltung günstigen Sinne entwickeln wird, ist doch kaum abzusehen (in einzelnen Gegenden ist eine Tendenz zur Konzentrierung, in anderen zur Zerstückelung wahrnehmbar; die Statistik läßt uns bei dieser Frage leider im Stich), und ehe man dem privaten Besitzer Beschränkungen zu Gunsten des Waldes auflegt, ist doch Beibehaltung und Erwerb von Staatsbesitz hier das zweckmäßigere. Unsere Regel soll aber nicht so verstanden werden, als ob es Pflicht des Staats sei, durch die Ausdehnung seines Waldbesitzes für billiges Holz zu sorgen; ein zu starkes Streben in dieser Richtung würde vielleicht den Privaten den Antrieb zum Waldbau noch mehr nehmen und den Wald auf Kosten anderer Kulturarten allzusehr begünstigen, sondern es soll damit nur gesagt sein, daß ein gewisses durch die Praxis zu bestimmendes Maß des Waldbesitzes in den Händen des Staats volkswirtschaftlich wünschenswert sei. Namentlich dürfte zu raten sein, daß außer dem im Sinne der ersten Regel „absolut" zu nennenden Waldboden solches Land vom Staate erworben und von ihm als Forstland bewirtschaftet werde, welches für die Kultur mit Pflug, Hacke und Spaten oder als Wiese wenig geeignet ist. 3. aber wird ernstlich zu erwägen sein, wo und wie weit durch Umwandlung von Forst- in landwirtschaftliches Areal die inländische Nahrungsmittelerzeugung und der Raum für die wachsende Bevölkerung vermehrt werden könne, was teils durch Anlage von staatlichen Feldgütern, teils durch Veräußerung des Areals geschehen kann. Freilich läßt sich nicht leugnen, daß ein solches Vorgehen leicht Lücken in den Waldbestand reißen kann, durch welche die Bewirtschaftung des Restes weniger einträglich wird, da Größe und Geschlossenheit des Forstareals ein wesentliches Moment seiner Rentabilität sind. Soweit sich dies nicht durch praktische Anordnungen verhindern läßt, muß der Uebelstand als ein unvermeidliches, vom Fiskus der Volkswirtschaft gebrachtes Opfer hingenommen werden. Es ist ja ein Vorzug des Staatsbesitzes, daß in seiner Verwaltung höhere volkswirtschaftliche Gesichtspunkte zur Geltung kommen dürfen.

Wir lassen hier einen Gesichtspunkt außer Betracht, der wohl auch für die Notwendigkeit der Staatswaldungen angeführt wird, nämlich die klimatische Wichtigkeit des Waldes, der auf die Verteilung und Art der Niederschläge und auf die Gleichmäßigkeit der Temperatur einen günstigen Einfluß habe, also abgesehen von seiner vorhin besprochenen Eigenschaft als Schutzwald. Dieser klimatische Einfluß scheint im allgemeinen noch nicht genügend festgestellt, kommt wohl nur im Binnenlande zur Geltung und ist unzweifelhaft vorhanden nur in kleineren Gebietsteilen mit eigentümlichen Verhältnissen. Einige günstige Wirkungen des Waldes können auch durch reichliche Verteilung einzelner Bäume über die

Fläche erreicht werden, auf welche der Staat durch Vorschriften über Bepflanzung der Wegeränder 2c. mit Bäumen Einfluß nehmen kann.

§ 13. Im allgemeinen ist also vom Grundbesitz als Einkommensquelle des Fiskus zu sagen: daß er als solcher vom finanzwirtschaftlichen Standpunkte zwar nicht gerade notwendig, aber doch auch keineswegs ohne Vorzüge und durchaus nicht prinzipiell verwerflich ist; daß insbesondere die öfter empfohlene Veräußerung behufs Schuldentilgung in der Regel ein schlechtes Geschäft sein würde; daß mehrfach die finanzwirtschaftlichen gegen die volkswirtschaftspolitischen Gesichtspunkte zurücktreten müssen, und diese je nach den gegebenen natürlichen und socialen Verhältnissen auf Konservierung eines gewissen Teils des Forstlandes, sogar auf Zukauf von solchem, unter anderen Umständen aber auf Verwandlung von Forstland in Feldgüter oder auch auf Veräußerung von Grundbesitz zur Vermehrung der letzteren hinweisen. Ob sich nun für diesen letzteren Zweck mehr die Verpachtung oder der Verkauf und in welcher Weise empfehle, hängt wiederum weniger von finanzwirtschaftlichen als von volkswirtschaftspolitischen Erwägungen ab. Es würde sich in solchen Fällen vornehmlich um die Schaffung mittlerer Besitzungen handeln und zur Errichtung derselben (Aufführung der Gebäude 2c.) ein besonderes Anlagekapital erforderlich sein. Den landwirtschaftlichen Besitz in solchen Abschnitten (von 20 bis 100 Hektaren, je nach der Gegend) in gewöhnlicher Zeitpacht auszuthun, hat für die Staatsverwaltung Schwierigkeiten, wenn auch wohl nicht unüberwindliche, andererseits ist auf diese Weise ein verhältnismäßig hoher Pachtertrag gewiß zu erreichen, denn die Kleinheit der Pachtungen vermehrt die Zahl der mit technischen und Geldmitteln ausgerüsteten Bewerber. Leichter brauchbar wäre für diesen Zweck die Erbpacht, welche man früher im übergroßen Eifer für reines Privateigentum beseitigt hat, die aber jetzt in der Form des „Rentenguts" wieder empfohlen wird. Dabei würde der Staat Einfluß auf die Verteilung des Grundeigentums behalten und der Konzentration wie der Zerstückelung vorbeugen können, während beim Verkauf gegen Kapital dies natürlich nicht der Fall ist und bei ihm der Staat seinen Zweck, den wirtschaftlich-konservativen und leistungsfähigen Teil der Bevölkerung zu vermehren, leicht vereitelt sehen mag. — Freilich darf man nicht glauben, daß der Staat durch die eine oder andere Art der Verwendung seines vorhandenen Grundbesitzes, auch wenn er, wie z. B. in Preußen, verhältnismäßig groß ist, einen für die Volkswirtschaft überhaupt sehr fühlbaren Einfluß auf die Verteilung des Grundbesitzes ausüben könne; sollte dies erzielt werden, so müßte die Staatsregierung — wie es gegenwärtig in Preußen in der Provinz Posen zu einem besonderen nationalen Zwecke geschieht — Güter aufkaufen und sie nach socialpolitischen Gesichtspunkten umteilen und wieder veräußern. Immerhin kann in einzelnen Landesteilen einiges und im ganzen doch etwas in der als volkswirtschaftlich zweckmäßig erkannten Richtung gethan werden [1]).

§ 14. Bezüglich der Ausnutzung des staatlichen Grundbesitzes kann im übrigen vom finanziellen Standpunkt aus kein Zweifel sein, daß das landwirtschaftliche Areal durch Verpachtung, das forstwirtschaftliche durch Selbstbewirtschaftung (Verwaltung durch Beamte) auszunutzen sei, wie es auch in der That geschieht.

Bei den Feldgütern wird die Selbstbewirtschaftung nur in ganz bestimmten Fällen ratsam sein, z. B. wenn solche zu Gestüten, die im Interesse der Landespferdezucht im allgemeinen und mit Rücksicht auf militärische Zwecke im besonderen als Staatsanstalten unentbehrlich sind, oder zu landwirtschaftlichen Lehranstalten oder Versuchsanstalten gehören. Abgesehen von solchen Fällen aber sind staatliche „Muster-Güter" nicht zu empfehlende Unternehmungen, weil für die Groß-Landwirtschaft solche nicht nötig sind, für die Klein-

1) H. Rimpler, Domänenpolitik und Grundeigenthums-Vertheilung, vornehmlich in Preußen. 1888 — mit vielen Litteraturangaben. — H. Oelrichs, Die Domänen-Verwaltung des Preußischen Staats. (Zum praktischen Gebrauche für Verwaltungsbeamte.) 1883.

Landwirtschaft aber der Staat kein Muster zu geben vermag; denn die aus der Fülle des Kapitals schöpfende Landwirtschaft des Staats kann dem kleinen Landwirt, dem es viel mehr an Kapital wie an gutem Willen fehlt, nicht als Vorbild dienen. Die Selbstbewirtschaftung durch den Staat ist überhaupt für ein Gewerbe wie die Landwirtschaft so ungeeignet wie möglich; die Schwächen, welche der landwirtschaftliche Großbetrieb hat, potenzieren sich hier. Die Größe der Pachtungen wird sich nur zum Teil willkürlich bestimmen lassen; soweit es der Fall ist, wird für die Finanzwirtschaft, auch abgesehen von den obigen Erwägungen, die Einteilung in nicht zu große Komplexe, deren Fläche sich nach den Eigentümlichkeiten des Landes richten muß, sich empfehlen. Eine in Ziffern auszudrückende Regel läßt sich hierfür ebensowenig geben wie für die Pachtdauer, für die sich bei dem jetzigen Stande der Landwirtschaft nicht mehr eine als normal anerkannte Fruchtfolge zu Grunde legen läßt. Uebrigens werden die Regeln dieselben sein wie bei der Privatverpachtung.

Auch die Regel, daß große Domänen-Pachtungen finanziell weniger vorteilhaft seien, läßt sich nicht als allgemein gültig hinstellen. In Preußen z. B. haben sich Familien und Generationen von Domänenpächtern ausgebildet, die mit großer Kapitalkraft und Intelligenz ausgerüstet, sich ganz auf solche Pachtungen einrichten, verhältnismäßig hohe Pachtzinsen zahlen und alle nur wünschenswerten Garantien bieten. — Die neben Zeit- und Erbpacht oben nicht erwähnte Form der Pacht, die Anteilwirtschaft, welche im südlichen Europa in verschiedenen Abstufungen sehr häufig, in ganzen Gegenden herrschend ist und zum Teil sehr gute Ergebnisse hat, kann beim Staatsbesitz nicht in Betracht kommen, da sie eine eigentümliche Organisation des Verhältnisses zwischen Gutsherrn bezw. dessen Agenten und Pächtern voraussetzt, die für die Staatsverwaltung nicht geeignet ist.

§ 15. Bezüglich der Forsten ist die Selbstbewirtschaftung überhaupt das einzig denkbare Mittel, sie als Einkommensquelle zu benutzen, da die Natur der Sache die Verpachtung ausschließt. Es ist auch anzunehmen, daß der Staat hierbei rationeller mit Rücksicht auf den nachhaltigen Ertrag und ergiebiger wirtschaftet wie der Private; denn in der Forstverwaltung schadet ein gewisses Maß von Schwerfälligkeit nicht, schematische Regelung ist sogar erforderlich; dem Staate stehen große Flächen und Massen zur Einfügung in eine zweckmäßige Organisation zu Gebote und er kann sich einen Organismus von gebildeten und zuverlässigen Beamten schaffen. Beweiskräftige, ziffermäßige Vergleiche über die Erträge von Privat- und Staatsforsten im allgemeinen lassen sich nicht beschaffen, da die Verschiedenheit der natürlichen Verhältnisse und der Lage der Forsten in Beziehung zu den Absatzorten der Produkte in Betracht zu ziehen ist, und der Staat auch nicht durchweg nach Gesichtspunkten wirtschaften darf, die für den Privatmann als rationell gelten mögen. Insbesondere wird die ihm in erster Linie obliegende Pflicht der Erhaltung und Anlage von Schutzwaldungen eine Abweichung vom Prinzip des nachhaltig höchsten Reinertrages gestatten bezw. erfordern. Ebenso mögen spezielle Rücksichten auf andere Zweige der Staatsverwaltung oder Bedürfnisse einzelner Bevölkerungsteile maßgebend sein, z. B. steht es dem Staate gewiß nicht an, Servituten, welche die Forstnutzung beeinträchtigen, aufzuheben oder abzulösen, wenn es klar ist, daß trotz einer formell gerechten Abfindung die Viehhaltung der Waldanwohner oder ihre Lebenshaltung selbst dadurch beeinträchtigt wird, oder das Sammeln von Raff- und Leseholz, das Beeren- und Schwämme- (Pilze-) suchen der Bevölkerung zu erschweren, so unangenehm dergl. auch den Forstbeamten und so unrationell es vom Standpunkte des schroffen Privat- (Staats-) Eigentums und des Reinertrages aus sein mag. Im übrigen wird sich die Verwaltung der Staatsforsten mehr als diejenige der Privaten — über die Grundsätze der Forstwirtschaft überhaupt s. die Abh. XVII. in Band II. d. Handb. — von der Ansicht über die Entwickelung der Preise für Brennholz und Bau- und Nutzholz in der Zukunft beeinflussen lassen und beeinflussen lassen dürfen. Ueber diese Entwickelung sich eine feste Meinung zu bilden ist deshalb schwierig, weil sie mit Produktion und Verbrauch von Kohle und Eisen und deren Preisgang zusammenhängt und

sich der Zeitpunkt nicht angeben läßt, von welchem an dieser Preisgang eine beträchtliche Steigerung erfahren und eine verstärkte Nachfrage nach Holz veranlassen wird. Bis jetzt hat sich ein Abfall der Holzpreise trotz jener Konkurrenz nicht gezeigt, im Gegenteil im allgemeinen ein Steigen. Für die ganze Art der Behandlung des staatlichen Grundbesitzes, richtige Abwägung der fiskalischen und volkswirtschaftlichen, forst- und landwirtschaftlichen Interessen, ist die Organisation der Verwaltung desselben, also namentlich der selbstbewirtschafteten Forsten wesentlich; insbesondere ob Domänen und Forsten unter einem und demselben Ministerium und ob sie unter dem Finanzministerium oder ob sie unter einem anderen Ministerium stehen, das weniger unmittelbar auf Wahrnehmung der fiskalischen Interessen hingewiesen ist (wie in Preußen, Frankreich, Italien, Oesterreich). Zu den Einkünften aus Grundbesitz gehören auch die in deutschen Staaten noch vorhandenen Grundgefälle (Bodenzinsen), welche früher die Steuern der bäuerlichen Bevölkerung darstellten, jetzt aber als feste Geldabgaben dieselbe neben den Grundsteuern belasten.

Nebensächliche Einkünfte des Grundeigentums des Staats ergeben sich aus Verpachtung der darauf auszuübenden Jagd und der mit dem Grundeigentum zusammenhängenden Fischereiberechtigungen.

2. Bergbau, Industrie und Handelsunternehmungen.

§ 16. Für diejenigen Erwerbseinkünfte, welche nicht aus dem Grundbesitz, bezw. der Benutzung des Bodens zu land- und forstwirtschaftlichen Zwecken fließen, stellt sich die Frage der Berechtigung und Zweckmäßigkeit anders und kommen andere besondere Gesichtspunkte in Betracht. Man kann sie in zwei große Gruppen teilen, für deren jede besondere Erwägungen anzustellen sind: die Einkünfte aus Industrie- und Handelsunternehmungen, einschließlich des Bergbaus, und die Einkünfte aus Transportunternehmungen. Die erstere Gruppe ist in ihren Objekten in den verschiedenen Staaten sehr verschiedenartig. Es gehören dahin die Einnahmen aus Bergwerken, Salzwerken, Badeetablissements, Hüttenwerken und Fabriken mannigfacher Art, Bank- und Lotteriegeschäften. Jede Art ist aus besonderem Gesichtspunkte zu beurteilen; die zweite Gruppe — Post, Telegraph, Eisenbahnen — fällt unter den ihren einzelnen Arten gemeinsamen Gesichtspunkt, daß es sich dabei um ein über das ganze Gebiet der betreffenden Volkswirtschaft ausgebreitetes und so viel als möglich gleichmäßig auszubreitendes Netz von Anstalten zur Nachrichten-, Güter- und Personenbeförderung handelt, für welches ein zentralisierter Betrieb, wie ihn der Staat bieten kann, von wesentlichem Vorteil ist. Wir besprechen hier zunächst die erste Gruppe.

Ein Teil der hier in Frage kommenden Einkünfte aus staatlichen Erwerbsunternehmungen wird nicht hier, sondern in der speziellen Steuerlehre (Hdb. Bd. III, Abh. VII) zu behandeln sein, weil die betr. Anstalten nach Zweck und Wirkung lediglich der Besteuerung dienen; so z. B. die Tabakfabrikation in Form des Staatsmonopols (Oesterreich, Ungarn, Italien, Frankreich), die Salzgewinnung in Monopolform (in den drei erstgenannten Staaten), der Branntweinhandel (gemeinsames Monopolunternehmen der schweizerischen Kantone auf Grund des eidgenössischen Gesetzes von 1886), Zündhölzchenfabrikation (Frankreich, Ges. v. 30. Dez. 1889); während andere solcher Staatsunternehmungen, obgleich sie in Monopolform auftreten, Lotteriemonopol (allerdings mit Zulassung auch von Privatlotterien in Preußen, Sachsen, Braunschweig, Hamburg; Lotto in Oesterreich, Ungarn, Italien; Pulvermonopol in Frankreich, Schweiz), doch als „Erwerbseinkünfte" liefernd angesehen werden dürfen, weil bei ihnen der Staatsbetrieb wenigstens nicht ausschließlich durch den Besteuerungszweck gerechtferttgt wird [2]).

2) Bei der staatlichen Pulver-Fabrikation tritt nämlich der militärische, so daß sie als Anstalt aber wieder ein anderer Gesichtspunkt hervor, für „Erwerbseinkünfte" nur zum kleinen Teil dient.

§ 17. Einkünfte aus dem staatlichen Betrieb von Bergwerken, damit zusammenhängend von Hüttenwerken, und von Salinen kommen hauptsächlich in den deutschen Staaten[3]), auch in Oesterreich und Ungarn vor. Der Staatsbetrieb derselben hat sich im Zusammenhang mit dem „Bergregal" entwickelt, durch welches die Regierungen den Bergbau zu einer besonderen Finanzquelle ausbildeten. Die öffentliche Verwaltung ist hinsichtlich der Gewinnung der Bergbauprodukte der privaten mindestens ebenbürtig. Für die meisten Zweige des Bergbaus ist ein weitausschauender Großbetrieb nach festen Regeln nötig; große Kapitalanlagen und oft langwieriges Zuwarten bis zur Erreichung lohnender Erträge sind erforderlich; ein fester Stamm von technischen Beamten und ausgebildeten Arbeitern muß herangezogen werden; die besonderen Gefahren des Bergbaus erfordern besondere Vorkehrungen für die Arbeiter. Diese Aufgaben können nur durch sehr kapitalkräftige Gesellschaften oder durch den Staat in wünschenswerter Vollkommenheit erledigt werden, aber nicht gerade nur durch den Staat. Dieser kann durch polizeiliche Vorschriften über den Betrieb das volkswirtschaftliche und durch Besteuerung der Produktion das fiskalische Interesse genügend wahren, ohne selbst Unternehmer zu sein. Auch für die Aufbringung der, für die Budgets vieler Staaten noch wichtigen Salzabgaben, wenn man diese überhaupt für eine zweckmäßige Art der Staatseinnahmen hält, ist der Eigenbetrieb der Salzwerke und Salinen durch den Staat ja keineswegs nötig, und bei der Ausbreitung und Unerschöpflichkeit dieses Minerals (Meersalz!) auch die Ueberlassung an den Privatbetrieb, trotz der Unentbehrlichkeit des Salzes, unbedenklich. Die naturgemäß schwer berechenbaren und schwankenden Erträge aus den Bergwerken lassen sie als keinen besonders empfehlenswerten Bestandteil des Staatsbudgets erscheinen und legen die Frage der Veräußerung solchen Besitzes und Verwendung des Erlöses für passendere Kapitalanlagen wohl nahe.

Besondere Gesichtspunkte zu Gunsten des Staatsbetriebes sind aber bei den Steinkohlenbergwerken geltend zu machen, für die sogar neuer Erwerb durch den Staat in Frage kommen möchte. Für die ungeheure Menge Brennstoff, welche seit Mitte dieses Jahrhunderts in jährlich steigendem Maße durch Lokomotiven und Fabriken verbraucht wird, sind wir ganz auf die Steinkohlen angewiesen, sie wird aus Forsten nie gewonnen werden können, diese werden höchstens für den privaten Heizbedarf in einzelnen Ländern und Gegenden hinreichen. Die rücksichtslose Inanspruchnahme der Steinkohlenlager nicht nur für den inneren Verbrauch sondern auch für die Versorgung anderer Länder wird, in für ein Volksleben kurzer Zeit, dazu führen, daß Lager in Anspruch genommen werden müssen, welche wegen ihrer großen Entfernung von der Erdoberfläche oder sonstiger Eigenschaften kostspieliger auszubeuten sind, oder daß man aus weiter Ferne Kohlen beziehen muß, welche durch die Transportkosten teuer werden. Wenn eine staatsmännische Ueberlegung dazu führen sollte, ehe es zu spät ist, Maßregeln zu ergreifen, um den Zeitpunkt der Kohlenverteuerung, die schließlich einer Kohlenerschöpfung gleichbedeutend sein muß, möglichst weit hinauszuschieben, also die Kohlenausfuhr zu verbieten und eine pfleglichere Förderung des unersetzlichen Brennstoffs herbeizuführen, so würde man dabei der Privatindustrie des Kohlenbergbaus wohl so bedeutende Schranken und Kontrollen auflegen müssen, daß die Verstaatlichung des Steinkohlenbergbaus vielleicht vorzuziehen sein würde. In dieser Erwägung sollte man wenigstens die vorhandenen staatlichen Steinkohlengruben bei-

3) Insbesondere Preußen. Nach Drucksache Nr. 26 der 2. Session 1890 des Abgeordnetenhauses hatte Preußen im Etatsjahr 1888/89: 45 Bergwerke, 12 Hütten, 6 Salinen, 5 Steinbrüche und zwar

	Zahl der Arbeiter	Gesamtwert d. Produktion		Zahl der Arbeiter	Gesamtwert d. Produktion
a) Bergwerke	45 834	77 602 561 M.	c) Salinen	882	2 414 354 M.
Darunter Steinkohlen-B.	38 402	64 823 999 „	d) Stein- (Kalk-, Gips- 2c.-)brüche	1020	2 174 066 „
b) Hütten	3 499	20 842 681 „			

behalten, sogar auf ihre Vermehrung bedacht sein [4]).

Im übrigen stehen dem Verkaufe der Bergwerksanlagen aller Art und selbst der Aufgabe von augenscheinlich unrentablen Betrieben Bedenken entgegen. Es ist nämlich der Kapitalwert gerade solcher Unternehmungen ausnehmend schwierig festzustellen, sowohl hinsichtlich der gemachten Aufwendungen als der voraussichtlichen Rentabilität, und es werden sich namentlich für die großen Objekte sehr schwer passende Käufer finden. Bei der Auflassung uneinträglicher Bergbauunternehmungen aber ist nicht nur das hineingesteckte Kapital fast ganz verloren, sondern man begibt sich auch der, bekanntlich in vielen Fällen vorhandenen Aussicht, über kurz oder lang wieder auf gewinnreiche Schichten zu stoßen. Außerdem kann das Aufhören des Bergbaues eine zahlreiche, vielleicht seit vielen Generationen auf ihn angewiesene Bevölkerung der betreffenden Gegend in Not bringen, und der Staat darf hier nicht mit derselben Rücksichtslosigkeit vorgehen, wie sie wohl der Privatunternehmer in gleicher Lage ausübt; wenigstens darf er es nicht in unseren dicht bevölkerten und mit verhältnismäßig spärlicher Auswahl an neuen Nahrungsquellen ausgestatteten Kulturländern; er muß also das Schicksal der betroffenen Bevölkerung vorher in irgend einer Weise sichern. Ueberhaupt wird der Staat beim Bergbau, der eine starke Arbeiterschaft unter eigentümlichen Verhältnissen beschäftigt, besondere Veranlassung (wie auch bei den Verkehrsanstalten) haben, sich in socialpolitischer Hinsicht als Muster-Unternehmer zu bethätigen; was er freilich zugleich durch tüchtige und rentable Leitung der Produktion sein muß. Uebrigens sind natürlich für diese Unternehmungen keine anderen Regeln als die allgemein für sie gültigen zu geben und darf daher auch hier auf die Abhandlung über Bergbau (Hdb. Band II, Abh. XX) verwiesen werden; nur ist noch zu bemerken, daß, wenn auch die Ausnutzung durch Zeitpacht hier regelmäßig ebenso wie bei den Forsten ausgeschlossen ist, doch vielleicht auf dem Wege der Vererbpachtung an Genossenschaften [5]) der Staat auf eine nicht allzu unvorteilhafte Weise sich des Eigenbetriebes entledigen könnte.

Auch Mineralquellen, die zu Heilzwecken benutzt werden, befinden sich nicht selten im Besitze und Betriebe von Staaten (z. B. in Preußen, Bayern). Für die als Bade- und Trinkanstalten wirklich wichtigen ist allerdings die öffentliche Verwaltung schon deshalb erwünscht, um sie auch unbemittelten Leidenden genügend zugänglich zu machen; aber diese öffentliche Verwaltung wird unzweifelhaft in der Regel durch die Gemeinde zweckmäßiger besorgt werden, und der Staat kann auf diese Einfluß genug ausüben, um sie von der übermäßigen Ausbeutung der Heilquellen abzuhalten.

§ 18. Im engeren Sinne so zu nennende industrielle Gewerksanlagen, Staatsfabriken, wurden in den europäischen Staaten auf öffentliche Kosten besonders häufig im vorigen Jahrhundert angelegt, als die Regierungen anfiengen, die Hebung der Manufakturkraft des Landes ernstlich ins Auge zu fassen und sie teils bei Privaten, teils durch Anlage von Staatsfabriken zu fördern; letztere wurden namentlich auf dem Gebiete der Textil-, der Thon- und der Glas-Industrie eingerichtet [6]). Nach Entwicklung des industriellen Sinnes und der Kapitalkraft in der Bevölkerung selbst haben diese Anstalten ihre Aufgabe erfüllt; als Musteranstalten wirtschaften sie zu teuer, als Geschmacksbildungsanstalten werden sie durch große Privatetablissements, Ausstellungen (Museen), Fachschulen und Reisen ersetzt. Kunsterzeugnisse, welche der Staat zur Ausschmückung seiner Gebäude,

4) Im Sinne der Verstaatlichung: H. v. Festenberg-Packisch, Entwickelung und Lage des deutschen Bergbaues. 1890.

5) Von A. Wagner vorgeschlagen F.W. Band I, 3. Aufl. § 252 S. 614.

6) Die noch bestehende königliche Porzellanmanufaktur bei Berlin war im Jahre 1759 von Goskowski errichtet und 1763 von Friedrich II. als Staatsfabrik übernommen (G. Kolbe, Geschichte der königl. Porz.-M. 1863); die königl. sächsische zu Meißen schon 1710 als Staatsfabrik gegründet (V. Böhmert, Geschichte der Meißner Porz.-M. von 1710 bis 1880, Zeitschr. des k. sächs. statist. Bureaus XXVI. 1 u. 2); die französische im Schloß Vincennes 1738 gegründet, 1755 nach Sèvres verlegt, 1759 v. Ludwig XV. angekauft.

zu Ehrengeschenken ꝛc. bedarf, werden rationeller und mit größerer Wirkung für die Entwicklung von Kunst und Industrie durch Bestellung bei Privaten, eventuell vorheriges Konkurrenzausschreiben für Entwürfe beschafft; jetzt sind solche Fabriken nur noch unorganische, beschwerende Anhängsel für die Verwaltung. Andere Fabriken, die nicht einmal einen kunstgewerblichen Zweck haben, scheinen, sofern sie nicht etwa mit anderen Objekten, wie Forsten, Domänen, eng zusammenhängen, mit noch geringerer Berechtigung auf Staatsrechnung betrieben zu werden; zumal sie als Einnahmequellen doch nirgends bedeutend ins Gewicht fallen. Die staatliche Pulverfabrikation [7]) hängt mit dem früher in einigen Staaten bestandenen Salpeter-Regal zusammen, wie auch mit dem Bedürfnis, sich ein unentbehrliches Kriegsmaterial zu sichern; und mit Rücksicht auf letzteres wird sich dagegen ebensowenig sagen lassen wie gegen den sonstigen, so vielfach verzweigten militärischen Gewerbebetrieb, der aber eben nicht vom finanzwissenschaftlichen Standpunkte aus beurteilt werden kann; aber ein triftiger Grund, auch das Jagd- und Sprengpulver in Staatsfabriken herzustellen, kann wohl kaum gefunden werden.

§ 19. Für Handelsgeschäfte, soweit sie von dem Absatz der eigenen Produkte (Forst-, Bergbau-, Hüttenprodukte) losgelöst sind, wird sich der Staat natürlich wenig eignen [8]). Der vom Staat betriebene Handel mit um der Besteuerung willen monopolisierten Produkten (Salz, Tabak, Pulver) im Inlande gehört nicht zu den eigentlichen Handelsthätigkeiten, sondern regelt sich nach den Gesichtspunkten der Besteuerung. Andere Momente aber kommen für Bankgeschäfte in Betracht. Der moderne Staat mit seiner großartigen Kassen- und Vermögensverwaltung und seinen Anleihebedürfnissen benötigt einer Menge von bankmäßigen Operationen behufs Leistung von Zahlungen, Unterbringung müßiger Bestände, Aufnahme von Geldern fortwährend, wie ja in der That auch alle großstaatlichen Finanzverwaltungen in enger Verbindung mit großen Bankinstituten stehen [9]). Eine wirkliche Staatsbank, die sich selbstverständlich von allen eigentlichen Spekulationsgeschäften fernzuhalten hat, läßt sich leicht aus der Staatskassenverwaltung heraus entwickeln und wird um so mehr Berechtigung haben, als der Staat damit die Geschäfte einer Zettelbank verbinden kann. Für den Betrieb einer solchen ist die öffentliche Verwaltung wohl geeignet und der durch die Ausgabe von Geldsurrogaten zu machende Gewinn wird passender dem Staate zuzuweisen als der Privatausbeutung zu überlassen sein; zumal erfahrungsmäßig das Nichtvorhandensein einer Staatsbank keinerlei Garantie gegen die (auch keineswegs absolut zu verurteilende) starke Ausnutzung des Staatskredits durch papierne Zahlungsmittel bietet.

§ 20. Sehr bedeutende Erwerbseinkünfte ergeben sich für manche Staaten aus den Glücksspielen, deren öffentlicher Betrieb durch Private aus Gründen der Volksmoral verboten zu sein pflegt und dem Staate ausschließlich vorbehalten bleibt, unter Ausschluß

7) Rau a. a. O. § 190. S. 273. In Frankreich datiert die erste »Ordonnance sur le fait des salpestres« vom 28. Novbr. 1540. Das Monopol (1887 ein Gesetzentwurf zur Aufhebung derselben; bisher ohne Folge geblieben) beruht auf dem Gesetz vom 30. Aug. 1797 (3 fructidor an V). — In der Schweiz betreibt die Eidgenossenschaft die Pulver-Fabrikation und den Verkauf als Monopol.

8) Bei einem Kolonialsystem wie dem holländischen, wo die Regierung eine großartige Produktion von Kolonialwaren auf eigene Rechnung betreibt, werden Handelsgeschäfte unumgänglich sein; die holländische Regierung läßt dieselben (Kaffee-Auktionen ꝛc.) durch eine Handelsgesellschaft besorgen.

9) Einige Staaten, wie Preußen (Seehandlung), Bayern (Bank in Nürnberg), mehrere schweizerische Kantone, Rußland, haben reine Staatsbanken. Das deutsche Reich hat die, 1765/6 gegründete, preußische Bank mit ihrem eigentümlichen gemischten System — Staatsverwaltung unter Beteiligung großer Finanzmänner — herübergenommen. Die Reichsbank ist zugleich Reichshauptkasse; Reichs-Bankgesetz vom 14. März 1875 und Reichs-Bankstatut vom 21. Mai 1875 und Gesetz, betr. die Abänderung des Bankgesetzes, vom 18. Dezember 1889. — Die im Jahre 1772 errichtete preußische „Seehandlung", anfangs fast ganz, allmählich ganz Staatsanstalt, hatte ursprünglich hauptsächlich Handelszwecke (Seesalz, Wachs, Holz) und wurde dann Bankinstitut; ihre Geschichte s. bei Bergius, Finanzwissenschaft. 2. Aufl. 1871. S. 376; auch (v. Bassewitz), Die Kurmark Brandenburg 1847 I. S. 471. Vgl. auch Wagner, F.W. I § 259 ff.

natürlich auch der fremden Staatslotterien. Die Formen, in denen diese Glücksspiele betrieben werden, sind: sogen. Klassenlotterie (Preußen, Sachsen, Braunschweig, Hamburg), Lotto (Oesterreich, Ungarn, Italien), Zinsenlotterie. Bei der Klassenlotterie wird eine bestimmte Summe, eingeteilt in Lose verschiedener Größe (ganze, halbe, viertel) ausgespielt, und zwar in verschiedenen Serien oder Klassen, und der Staat nimmt von den Gewinnen bezw. von der gesamten ausgespielten Summe bestimmte Prozente bei der Auszahlung vorweg, hat also einen festen finanziellen Ertrag, sofern die Lose genügenden Absatz finden. Beim Lotto kann der Spieler aus der Gesamtzahl der auszuspielenden Zahlen (1 bis 90) eine oder mehrere besetzen, aus diesen Zahlen werden eine bestimmte Anzahl (5) als Gewinne gezogen, und nach hergebrachten Regeln gibt das Herauskommen von nur einer der Zahlen, von zwei oder von drei 2c. zugleich, verschieden große Gewinne. Die Einsätze sind beliebig, die Chancen für den Spieler und den Veranstalter in außerordentlich weiten Grenzen, so daß nur die sehr ungünstigen Chancen der Spieler und die häufige Wiederholung der Spiele dem Staate eine gewisse Sicherheit geben. Die Zinsenlotterie wird mit Staatsanleihen verbunden und dient zugleich als Anreiz zur Beteiligung an denselben. Die Anleihen werden entweder gar nicht oder ganz niedrig regelmäßig verzinst, und die als Jahreszinsen bezw. zusätzlichen Jahreszinsen ausgeworfenen Beträge werden zu ungleichen Anteilen unter den Inhabern der Schuldverschreibungen ausgelost. Die Erträge für den Staat berechnen sich aus der Differenz der Zinsen und Kosten, welche bei Aufnahme des Anlehens zu den im betreffenden Zeitpunkte gewöhnlichen Bedingungen zu zahlen gewesen wären und denjenigen, auf welche es ihm in dieser Lotterie-Form zu stehen kommt. Die Zinsenlotterie ist jedenfalls die mildeste Form der Ausbeutung der Staatsbürger seitens des Staats unter Benutzung ihrer wirtschaftlichen Schwächen und man hat auch auf sie den Ausdruck Lotterie und das gesetzliche Verbot des Spielens in anderen Glücksspielen als denen des eigenen Staats meist nicht angewendet [10]); sie ist auch zugleich die von Staaten und Gemeinden am häufigsten angewendete Lotterieform (Prämienanlehen). Die vielfach als wünschenswert betrachtete Abschaffung der Klassenlotterie, der jedoch schädliche Wirkungen auf den Volkswohlstand oder die Volksmoral gewiß nicht nachgesagt werden können, wenn sie nur so eingerichtet wird, daß der Zwischenhandel mit Losen nicht begünstigt und die Begierde nicht durch „große Lose" gereizt wird (sondern entsprechend viele kleine Gewinne gemacht werden), sowie die Abschaffung des allgemein als verderblich anerkannten Lotto's scheitert in den betreffenden Staaten an der Schwierigkeit, passenden Ersatz für diese Art der Erwerbseinkünfte zu finden [11]).

3. Transportunternehmungen.

1. Im Allgemeinen.

§ 21. Ungleich wichtiger und zukunftsreicher als die vorher besprochenen Industrie- und Handelsunternehmungen sind die staatlichen Transportunternehmungen Post, Telegraph (und Fernsprech-Einrichtungen), Eisenbahnen, welche, wo sie zusammen oder teilweise im Staatsbetriebe sind, an finanzieller Bedeutung bereits die hauptsächlichen alten Formen des Staatsbesitzes und Betriebes, die Domänen und Forsten, überholt haben und einer weiteren raschen Ausdehnung auf Grund der steigenden Verkehrsentwicklung bei zunehmender Bevölkerungs- und Wirtschaftsdichtigkeit entgegen sehen.

10) Das deutsche Reichsgesetz vom 8. Juni 1871, betr. die Inhaberpapiere mit Prämien, beschränkt die Ausgabe solcher Papiere auf das deutsche Reich und dessen Bundesstaaten.

11) Ueber die Erträge der Klassenlotterie in Preußen und Sachsen s. oben S. 59. Das Lotto bringt in Oesterreich ca. 8 Millionen, in Ungarn 1½ Millionen Gulden, in Italien 24 Millionen Franken Reinertrag. — Zur Geschichte der preußischen Klassenlotterie: O. Warschauer, Die Geschäftsresultate der Klassenlotterie in Preußen in J. f. G.V. X. (1886).

Bezüglich der Grundlagen des Verkehrswesens, der **Wege**, haben bekanntlich alle Staatsverwaltungen, sobald sie sich kräftiger entwickelten, sowohl im spezifischen Verwaltungs- als im allgemeinen Kulturinteresse eine rege und oft großartige Thätigkeit entwickelt. Die Völker des Altertums, insbesondere die Römer, weisen im Bau von **Landstraßen** glänzende Leistungen auf; die administrativen und militärischen Gesichtspunkte standen in erster Linie und von den die Staatsstraßen Benutzenden scheinen keinerlei Beiträge erhoben worden zu sein. Im Mittelalter erhält der öffentliche Straßenbau durch die Kreuzzüge einen Aufschwung; Wegeabgaben wurden vielfach vermischt mit Geleitsabgaben und Zöllen erhoben. In Deutschland mußte auch auf diesem Gebiet der dehnbare Begriff des „Regals" herhalten, um die finanzielle Ausbeutung der Wege zu rechtfertigen. Mit der Ausbildung größerer Staatswesen, die sich die Hebung der Landeskultur zur Aufgabe machten, beginnt die Entwicklung des Wegewesens aus höheren Gesichtspunkten und die Zurückdrängung des finanziellen; sehr spät, erst in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, hat sich in England eine energischere Fürsorge für das Straßenwesen durch den Staat, wenigstens durch Konstituierung von Wegebaugesellschaften, Bahn gebrochen [12]). Immerhin hatte bis zum Anfang dieses Jahrhunderts das Wegewesen in Europa kaum die Ausbildung erreicht welche es im römischen Reiche hatte. Erst im Laufe dieses Jahrhunderts, namentlich seit den zwanziger Jahren, wo die durch Mac Adam empfohlene neue Straßenbau-Weise aufkam, ist eine großartigere und rationellere Entwicklung des Straßennetzes durch die Staatsverwaltungen zu verzeichnen. Von der Benutzung der Kunststraßen wurden meist Gebühren erhoben, welche jedoch die Kosten nicht deckten, und allmählich kam und kommt man mit Recht dahin, diese Gebühren auf den Staatsstraßen aufzuheben [13]). Von den Straßen kann als von staatlichen Erwerbsanstalten nicht die Rede sein. Ebenso wenig ist dies bei den **künstlichen Wasserstraßen** der Fall, für deren Bau, wie bei jenen, Frankreich das früheste und großartigste Vorbild gab. Frankreich begann die Ausbildung seines Kanalnetzes schon im 17. Jahrhundert, namentlich unter Colbert; auch die Niederländer werden durch die Natur ihres Landes schon frühzeitig auf dieses Verkehrsmittel hingewiesen. England fing erst seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts, durch konzessionierte Privatunternehmungen, an, sich mit künstlichen Wasserstraßen in größerer Ausdehnung zu versehen. Wegegelder auf Kanälen als Beiträge zum Unterhalt derselben sind der Natur dieser Verkehrsart nicht entgegen und werden wohl auch überall erhoben. Im allgemeinen aber steht jetzt der Grundsatz praktisch und theoretisch fest, daß die Land- und Wasserwege als solche keinesfalls zum Gegenstande eigentlicher Erwerbseinkünfte für den Staat gemacht werden dürfen, da es sich hier um die Herstellung allgemeiner Grundbedingungen des wirtschaftlichen Daseins handelt, die der Staat auch thunlichst allgemein und gleichmäßig zu gewähren verpflichtet ist, und welche nur ein Staat, dessen Verwaltung unentwickelter und schwächer ist als sie sein sollte, der Privatthätigkeit anheimgeben wird.

Anders liegt die Sache mit den **Transportleistungen**, die aus mehr oder weniger zwingenden Gründen vom Staate übernommen werden. Solche Transportleistungen der Staatsverwaltung für das Publikum geschahen bekanntlich zuerst in Form der sogen. **Post**,

12) Notizen zur Entwicklungsgeschichte der Land- und Wasserstraßen bei E. **Sax**, Die Verkehrsmittel. 1878, I. S. 182; jetzt auch im Handb. 3. Aufl. Band I. Abh. X. (dort auch weit. Litt.), für England bei G. **Cohn**, Untersuchungen über englische Eisenbahnpolitik. 1874, I. Kap. 1. Beiträge zur Theorie und Geschichte der Transportmittel bei L. v. **Stein**, Handbuch der Verwaltungslehre, 2. Aufl. 1876, S. 361 ff. **Roscher**, S., III Kap. 10. Ein wertvolles Repertorium für die Litteratur von **Geschichte** und **Recht** der Transport-Unternehmungen: F. **Meili**, Das Recht der modernen Verkehrs- und Transport-Anstalten. 1888.

13) In Frankreich schon 1806; Bayern und Württemberg, im innern Verkehr, 1828; Baden 1831. In Preußen 1875; die Staatschausseen wurden durch das „Dotations-Gesetz" vom 8. Juli 1875 z. Tl. an die Provinzialverbände überwiesen. — S. auch A. **Germershausen**, Das Wegerecht und die Wegeverwaltung in Preußen. 2 Bde. 1890.

und zwar, wie es scheint, nicht zuerst der Briefpost, d. h. der organisierten, gewerbsmäßigen Beförderung geschriebener Nachrichten, sondern der Personenpost. Der erste Staat nämlich, der die seinen Verwaltungszwecken dienende Transportorganisation dem Publikum zugänglich machte und damit eine Einrichtung schuf, die wir Post nennen, war Frankreich am Ende des 15ten Jahrhunderts, wo bereits im Jahre 1480 Privatpersonen zu einem bestimmten Preise für die Station sich der Pferde der Staatspost zu Reiseritten bedienen durften, während die Nachrichtenbeförderung erst ein Jahrhundert später staatlich ordentlich organisiert wurde. Mit der allmählichen Verbesserung der Wege und der Einführung der fahrenden statt der reitenden Posten wurde in einigen Ländern (Oesterreich, Preußen) die Organisation auch auf die Packetbeförderung ausgedehnt. Mit der Eisenbahn kam aber eine Art der Transportunternehmung auf, bei welcher der Weg, die Beförderungsgelegenheit, und das Beförderungsmittel, Fahrzeug, gar nicht getrennt werden können; derselben hat sich als Staatsunternehmung zuerst Belgien (1834) bemächtigt, dem dann zunächst Baden (1838) und andere deutsche Mittelstaaten folgten. Allgemeiner wurde gleich nach ihrer Entstehung die Telegraphie als Staatsgewerbe ergriffen; in Oesterreich und Preußen funktionierte der elektrische Staatstelegraph bereits 1849 und von den anderen Kulturstaaten haben nur England und die Vereinigten Staaten von Amerika (letztere bis heute) gezögert, diese Art des Nachrichtenverkehrs staatlich zu organisieren. Die Schifffahrt hingegen wird nur in vereinzelten Fällen als Staatsunternehmung betrieben [14].

§ 22. Als Quellen staatlicher Erwerbseinkünfte beim Transportwesen kommen also in Betracht: Post, Eisenbahn, Telegraphie nebst Fernsprech-Einrichtungen. In diese drei pflegt man die Transportunternehmungen nach ihrer geschichtlichen Entwicklung zu trennen und sie so nebeneinander zu stellen; wie ja auch der Post-, Eisenbahn- und Telegraphenbetrieb vielfach äußerlich von einander getrennt ist. Begrifflich und sachlich hat aber die Nebeneinanderstellung dieser drei im Grunde genommen keine Berechtigung. Die Sache liegt vielmehr so (auf die besondere geschichtliche Entwicklung kommen wir in den späteren §§): Aus dem unabweisbaren Bedürfnisse des Verkehrs heraus entwickelten sich durch den Staat selbst betriebene oder von ihm konzessionierte und privilegierte Unternehmungen zum regelmäßigen Transport von Briefen, Personen, auch kleinen Gütern (Packeten) mit Hilfe von Stationen (Posten) zunächst zwischen größeren Orten und dann sich immer mehr verzweigend und über das Land ausbreitend. Diese Einrichtung ist an und für sich auf eine bestimmte Art von Transportwegen und Mitteln nicht angewiesen, sondern benutzt die vorhandenen und fördersamsten; die Post geht ebensowohl auf Wegen ohne vorgeschriebene Spur, wie auf Spurbahnen, d. i. Eisenbahnen und Telegraphen; nur daß sie auf den einen alle Arten von Transportobjekten: Nachrichten, Personen, Güter, auf anderen nur Nachrichten befördern kann. Die Post steht der Eisenbahn an und für sich nicht anders gegenüber wie der Landkutsche. Ebensowenig wie den Wagen kann man die Eisenbahn als ein besonderes Verkehrsmittel neben der Post bezeichnen. Die Post, als bestehende Organisation des Verkehrs, hätte eigentlich den Bau der Eisenbahnen, gemäß der monopolistischen Natur dieses Verkehrsmittels, bei welchem Weg und Fahrzeug untrennbar sind, in die Hand nehmen müssen; und in der That sind auch diejenigen Staaten, welche das Eisenbahnwesen von vornherein als Staatssache erklärten, so verfahren, nur daß wegen der Neuheit und mechanischen Eigentümlichkeiten des Betriebsmittels ihm eine gesonderte Stellung und Verwaltung angewiesen wurde. In den meisten Staaten aber entwickelten sich die Eisenbahnen als besondere Transportanstalten für Personen und Güter unabhängig von der schon bestehenden Verkehrsorganisation der Post. Diese machte ihr in vielen Staaten bestehendes Privilegium der ununterbrochenen Personenbeförderung auf weite Ent-

14) Z. B. im Anschluß an die Staatsbahnen die Bodensee-Dampfschiffahrt der deutschen Uferstaaten; staatliche Postdampfschiffe zwischen Deutschland und Dänemark.

fernungen gegen sie nicht geltend, sicherte sich aber bei den Bahnkonzessionen freie oder billige Beförderung ihrer Briefschaften und Packete; nur in einzelnen Staaten, z. B. in England, wurde auch hierfür keine genügende Vorsorge getroffen und die Rechte der Post der Eisenbahn gegenüber blieben streitig. Mit der weiteren Entwicklung des Schienennetzes ist die Post in zweifacher Hinsicht von der Eisenbahn in Abhängigkeit geraten: einmal ist sie an dieselbe als Beförderungsmittel gebunden, dann ist für sie dieselbe dadurch maßgebend, daß das Netz der Wagen- und Botenkurse der Post sich nach der Gestaltung des Schienennetzes richten muß. Die Teilung der Beförderungsleistungen zwischen Post- und Eisenbahnunternehmung ist da, wo beide in der Hand des Staates sind, freilich nur von formeller Bedeutung, überall aber noch jetzt dadurch bedingt, daß die Post in ihrer ursprünglichen Hauptaufgabe, der schnellen und weiten Verbreitung von Schriften und Drucksachen festhält, als einem gesonderten Zweige des Beförderungswesens. Durch die Natur der Sache war es gegeben, daß die Post sich des den Brief ersetzenden Telegrammes bemächtigte.

§ 23. Im Wesen einer staatlichen Verkehrsunternehmung liegt es, daß sie sich, soweit Bedürfnis und Möglichkeit reicht, über das ganze Staatsgebiet gleichmäßig ausbreite bezw. auszubreiten suche. Wo es sich aber um die Befriedigung des Verkehrsbedürfnisses nur eines einzelnen Ortes oder bestimmter einzelner Orte untereinander handelt, wird regelmäßig nicht der Staat einzutreten brauchen, aber örtliche Netze können und werden sich naturgemäß an das allgemeine Netz anschließen, die Beförderung von Briefen und Telegrammen im innern Verkehr der Orte wird also als selbstverständliche Fortsetzung der Einrichtungen für den Generalverkehr anzusehen sein. Der eigentliche „Lokal-Verkehr", der sich innerhalb der Orte und ihrer nächsten Umgebung bewegt und vom Fernverkehr unabhängig ist, kann nicht als Sache des Staats angesehen werden. Aus dem bezeichneten Wesen der Staatsunternehmung folgt auch, daß sich Staatseisenbahnen nur als zusammenhängendes, über das ganze Land verbreitetes und immer mehr auszubreitendes Netz rechtfertigen lassen, und der Betrieb von einzelnen Bahnstrecken durch den Staat nur als von künftigen Teilen eines solchen Sinn und Berechtigung hat. Es ist durchaus nicht einzusehen, wie die Staatsverwaltung dazu berufen sein sollte, den Betrieb einzelner Bahnstrecken dauernd zu übernehmen, zumal dabei eine Abhängigkeit von Privatgesellschaften in der Regel stattfinden würde.

§ 24. Daß die Verkehrsunternehmungen des Staats, soweit der Staatsbetrieb in ihrer Natur begründet ist, einen, sei es rechtlichen, sei es nur faktischen Monopolcharakter haben, muß im finanziellen Interesse der Gesamtheit gefordert werden. Die Konkurrenz verschiedener Unternehmer hat hier keinen vorteilhaften Einfluß auf die Art und Güte des Betriebes selbst, sondern kann nur dazu führen, daß auf besonders günstigen Strecken konkurrierende Privatunternehmungen entstehen, und so die Erträge des Staatsnetzes, das auch unrentablere Linien umfassen muß, zu gunsten einzelner Orte und Privatgesellschaften in ganz ungerechtfertigter Weise herabgedrückt werden. Dem Staatsbetrieb wird es durch den Wunsch, der Allgemeinheit zu dienen, sowie durch die Kontrolle der Presse und Parlamente an Antrieb und Nötigung zu guter Verwaltung nicht fehlen.

§ 25. Ueber die Geeignetheit der Staatsverwaltung für Verkehrsunternehmungen dürfte im Hinblick auf unsere europäischen Kulturstaaten, deren Volkswirtschaftspolitik wir hier im Auge haben, gegenwärtig kein ernsthafter Streit mehr sein; nicht nur bei Post und Telegraph, sondern auch bei den Eisenbahnen ist er durch die Praxis zu gunsten des Staats entschieden. Die mindestens gleiche Befähigung der Staatsverwaltung ein geeignetes technisches Personal heranzuziehen und die Unternehmungen ökonomisch zu verwalten mit derjenigen der Aktiengesellschaft ist allgemein anerkannt, mag man auch noch darüber streiten, ob die erstere der letzteren überlegen sei. Welche Form,

bei gleicher Geeignetheit, den Interessen des Publikums günstiger ist, kann nicht zweifelhaft sein; und zwar unterliegt der Staatsbetrieb der Transportanstalten um so geringeren Bedenken, je gleichmäßiger sie über das Territorium organisiert sind, also alle Landesteile von ihnen Nutzen haben.

§ 26. Aber gerade dann, wenn eine solche gleichmäßige Ausbreitung vorhanden, tritt die Frage in den Vordergrund, nach welchen finanziellen Gesichtspunkten die staatlichen Transportunternehmungen verwaltet werden sollen. So lange es sich um einzelne Linien handelt, ist es außer Frage, daß in gleicher Weise wie von der Privatwirtschaft nach dem höchsten Reinertrage gestrebt werden muß, wenn auch mit dem Vorbehalt, daß der Staat gegen das beschäftigte Personal und das Publikum niemals mit der selbstinteressierten Rücksichtslosigkeit verfahren darf, mit der die Privatunternehmung ihren Gewinn sucht. Es wäre unzweifelhaft ungerechtfertigt, wenn der Staat wirtschaftliche Unternehmungen, von denen nur ein Bruchteil der Bevölkerung Nutzen hat, nicht nach dem Gesichtspunkte der höchsten Rentabilität betreiben oder gar auf Einnahmen daraus verzichten wollte. Sobald jedoch durch die Ausdehnung der Verkehrsunternehmung über den ganzen Staat das Interesse an ihr ein allgemeines wird — natürlich nicht in dem Sinne, daß alle Staatsbürger ein gleiches Interesse daran hätten, was wohl überhaupt bei keiner Staatsanstalt der Fall ist, — darf vernünftiger Weise gefragt werden, ob statt der privatwirtschaftlichen Behandlungsweise etwa der Gesichtspunkt der einfachen Kostendeckung oder wenigstens des geringeren als des höchsten erzielbaren Reinertrages bei der öffentlichen Unternehmung Platz greifen solle.

Hinsichtlich der Wege, welche nur Transportgelegenheiten bieten, war es uns nicht zweifelhaft, daß bei ihnen unentgeltliche Darbietung stattfinden solle oder doch nur Beiträge zur Unterhaltung, welche den Verkehr nicht stören und höchstens die Kosten decken, statthaft seien. Wo es sich aber um eigentliche Transportleistungen des Staats handelt, wie bei den in Rede stehenden Unternehmungen, erscheint schon die Wirtschaft bezw. die Normierung der Preise nach dem Prinzip der bloßen Kostendeckung nicht mehr gerechtfertigt, sondern es soll das Streben nach Erzielung von Ueberschüssen in mäßigem Umfange seinen Platz behaupten in der Weise, daß die staatliche Verwaltung der Transportunternehmungen als eines Ganzen einen Mittelweg zwischen dem Streben nach reiner Kostendeckung und nach höchster Rentabilität einschlage; wobei zugleich das Streben nach thunlichster Verallgemeinerung der Anlagen obwalten muß. Diese Forderung wird folgendermaßen näher zu begründen sein.

Die öffentliche Transportunternehmung wird in ihren einzelnen Zweigen — Post, Eisenbahn, Telegraphie — nach demselben allgemeinen finanziellen Gesichtspunkte zu behandeln sein, sobald die, wie schon dargelegt, zwar geschichtlich gegebene, aber sachlich unbegründete Trennung dieser Zweige überwunden und der normale Zustand der einheitlichen Verkehrsorganisation in der Hand des Staats unter einer diese Zweige zusammenfassenden Verkehrs-Verwaltung hergestellt ist. Wenn eine einheitliche Organisation des öffentlichen Transportwesens vorhanden ist, Eisenbahn und Telegraphie nicht mehr von der „Post" abgesondert sind, so wird schon die innige Verbindung der einzelnen Teile die Behandlung nach verschiedenen Prinzipien unthunlich erscheinen lassen. Der Charakter der öffentlichen, überall hin verzweigten, allgemein zugänglichen Unternehmung wird es dann allerdings erlauben, von dem Prinzip höchster Rentabilität der Ausnutzung abzusehen. Bei der Anlage des Netzes ist dieses Prinzip für den Staat selbstverständlich ausgeschlossen; beim Betrieb sollte von ihm, so lange Schulden für das Anlagekapital zu verzinsen sind, nur mit Vorsicht abgegangen werden.

Andererseits werden hier wirtschaftliche Leistungen geboten, die einen durchaus anderen Charakter haben wie die Thätigkeit, die der Staat mit seinen übrigen Leistungen auf dem

Gebiete des Verkehrswesens, der Wegbarmachung des Landes — Anlage von Straßen, Kanälen — entfaltet. Durch diese wird ja nur eine allgemeine Grundlage des wirtschaftlichen Fortschritts, die Wegsamkeit geboten und die eigentliche Verkehrshandlung erst von dem Einzelnen ausgeführt, jene Transportunternehmungen hingegen bieten einzelne Verkehrsakte, deren Preis sich Jeder, der sie in Anspruch nimmt, in seiner Wirtschaft, bei seiner Güterproduktion berechnen kann und muß, und die für den Einen selten, für den Anderen sehr häufig ausgeführt werden. Für solche Leistungen, die nicht nur nicht Allen gleichmäßig, sondern den Einzelnen und den Bevölkerungsgruppen sogar sehr ungleichmäßig zu gute kommen, nicht mindestens volle Kostendeckung in Anspruch zu nehmen, würde durchaus ungerechtfertigt sein. Diese Kostendeckung aber ist nicht auf den einzelnen Teil der Verkehrsorganisation und nicht auf die einzelne Linie, sondern auf das Ganze zu beziehen. Einesteils werden einzelne Kategorien von Leistungen, die man auch dem weniger Wohlhabenden besonders leicht zugänglich machen möchte, niedriger im Preise angesetzt (tarifiert), anderenteils die Mindererträge unrentabler auf die Mehrerträge guter Linien übertragen werden dürfen. Diese Art der finanziellen Behandlung liegt im Charakter der öffentlichen Unternehmung und sie ist bei den Transportunternehmungen gerade mit ein Hauptgrund, der dieselben als staatliche empfiehlt. Das Prinzip der reinen Kostendeckung würde voraussetzen, daß man die Preise thunlichst genau nach den Gesamtkosten der Organisation festsetze und etwaige Ueberschüsse zu Verbesserungen oder zur Herabsetzung der Tarife benutze. Nun ist aber weiterhin nicht einzusehen, warum die Verkehrsanstalten nicht zur Erzielung eines mäßigen finanziellen Ueberschusses benutzt werden sollten. Mindestens so lange der Staat notwendige Genußmittel, wie Salz, Bier ꝛc. besteuert, scheint es ungerechtfertigt, die Transportleistungen zum Selbstkostenpreise zu liefern. Ohne daß bis zu der Grenze gegangen zu werden braucht, bei der eine Erhöhung der Preise von der Benutzung der Anstalt abschrecken bezw. einen Rückgang darin veranlassen würde, wird sehr wohl eine Preisnormierung zu finden sein, welche die Interessen des verkehrenden Publikums einerseits, des steuerzahlenden andrerseits gleichmäßig berücksichtigt. Und nicht nur den indirekten, sondern auch den direkten Steuern gegenüber erscheinen die in den bezeichneten Schranken gehaltenen Ueberschüsse der Erwerbseinkünfte aus den Transportunternehmungen des Staats durchaus gerechtfertigt. Das vollständige Zurückweisen des sogenannten fiskalischen Gesichtspunktes bei den öffentlichen Verkehrsanstalten, wie es in neuerer Zeit bei Schriftstellern über Finanzwissenschaft und Verkehrswesen gefunden wird, erscheint durchaus als übertriebene Reaktion gegen die früher in der Praxis vorhandene einseitige fiskalische Behandlung derselben. Das Streben nach Erzielung einer mäßigen Rente aus den Transportunternehmungen, sowohl Post wie Eisenbahn, ist, dem Vorgetragenen zufolge, durchaus volkswirtschaftlich geboten[15]). Hiermit verträgt es sich zwar ganz wohl, daß vorübergehender Ertragslosigkeit oder Unterbilanz nicht mit sofortiger Tariferhöhung begegnet werde, auf die Dauer aber würde eine Zubuße aus anderen Mitteln nicht zu rechtfertigen sein.

Uebrigens ist nach der neueren Gestaltung des Verkehrswesens die finanzielle Behandlung

15) Man muß W. Roscher, der freilich diese Erwerbseinkünfte als eine Art von Steuern auffaßt, zustimmen, welcher in seiner Nationalökonomik, Tl. III (5. Aufl.) S. 427 sagt: „Wie die Menschen einmal sind, ist jeder Versuch, einen hoch angeschwollenen Staatsbedarf nur durch unmittelbare Besteuerung des Einkommens zu decken, wahrscheinlich undurchführbar. — Will man sich aber helfen durch Hinzufügung mehrerer kleiner, das Einkommen bloß mittelbar erfassenden Steuern, deren jede freilich ihre besonderen Schattenseiten hat, wo man jedoch hoffen kann, daß namentlich die Schattenseiten der sog. direkten (Ertrags-) und indirekten (Produkten-) Besteuerung einander ziemlich kompensieren, so ist der Gewinn des Staats von seinen Transportleistungen gewiß keiner der schlechtesten." — A. Wagner will die Post nach dem Gesichtspunkt der „Gebühren", die Eisenbahn nach dem des „Privaterwerbes" des Staats behandeln. Diese Trennung zusammengehöriger Staatsbetriebe erscheint nicht überzeugend begründet.

desselben für den einzelnen Staat nicht mehr ganz autonom; namentlich ist hier an die durch die Bedürfnisse des Weltverkehrs hervorgerufenen internationalen Postverträge zu erinnern, welche die Tarifpolitik der einzelnen Staaten durch Feststellung von internationalen Portosätzen, welche auf die nationalen notwendigerweise zurückwirken, binden. Bei diesen Verträgen wird, wie es auch bisher geschehen, das Bestreben der Kontrahenten mit Recht darauf gerichtet sein, die schon für einen großen Teil des Verkehrsgebiets bestehenden Sätze zu fixieren und die Tarife in einer Höhe festzustellen, welche, bei der schon wegen der Bevölkerungszunahme fortdauernd steigenden Verkehrsfrequenz, wenigstens die bisherige Rentabilität garantieren. Diese internationalen Verträge haben aber auch dadurch große finanzielle Bedeutung, daß sie, abgesehen von der Erleichterung des Verkehrs, die Besorgung desselben verbilligen, indem sie die Expedition und die Abrechnung vereinfachen, Ersparnisse an Zeit und Arbeitskraft herbeiführen.

Nachdem wir uns so über die allgemeinen Gesichtspunkte hinsichtlich der Erwerbseinkünfte aus der Verkehrsorganisation verständigt haben, gehen wir zu den einzelnen Teilen dieser letzteren über.

2. Post

(S. die Tabelle Seite 83.)

§ 27. Für die öffentliche Organisation der Transportleistungen, die wir mit dem Namen Post zu bezeichnen gewohnt sind und wobei wir hauptsächlich an die Beförderung von Briefen, sonstigen schriftlichen Mitteilungen und Druckschriften denken, haben die modernen Kulturvölker bereits in dem altrömischen cursus publicus ein Muster vorgefunden[16]). Die Römer empfanden bei ihrem großartigen Verwaltungsmechanismus, der sich über alle damals bekannten Teile der Erde erstreckte, naturgemäß das Bedürfnis nach einer staatlichen Verkehrsanstalt. Auf dem Netze von Staatsstraßen, mit denen das Reich durchzogen war, wurde denn auch die regelmäßige Korrespondenz der Behörden schon zur Zeit der Republik durch statores, cursores und tabellarii unterhalten, und Kaiser Augustus organisierte den cursus publicus, die zu Verwaltungszwecken dienende römische Reichspost. Auf bestimmten Stationen, mansiones, wurden von Staatswegen Fahrzeuge (reda, carrus, clabula), Tiere (animalia publica, equi cursales, veredi) und Beamte (hippocomi, mancipes, agentes in rebus, curiosi, reteres) aufgestellt, um die Korrespondenzen und Päckereien der Behörden und solcher Personen, die durch sogen. evectiones amtlich legitimiert waren, rasch und regelmäßig zu befördern. Von Augustus bis zum Untergang des Römerreichs bilden die Verordnungen über Benutzung und Unterhaltung dieser Anstalten und über die Verpflichtungen der Provinzialen zur Instandhaltung und Unterstützung derselben einen bedeutenden Teil der Gesetzgebung. Nach Verfall des Reichs unter der Herrschaft der Vandalen und Gothen blieb der cursus publicus noch zum guten Teil bestehen und wurde namentlich unter Theodorich gepflegt. Dann, unter der Herrschaft der Longobarden, gehen die Spuren der Anstalt in Italien verloren, lassen sich aber in Gallien unter den Merovingern noch wahrnehmen. Von Karl dem Großen sollen die regelmäßigen Verkehrsverbindungen zwischen

(Forts. S. 84.)

16) Für die Geschichte des Postwesens: Sax, Verkehrsmittel I. 313. E. Hartmann, Entwicklungsgeschichte der Posten von den ältesten Zeiten bis zur Gegenwart, mit besonderer Beziehung auf Deutschland. 1868. H. Stephan, Geschichte der preußischen Post. 1859. P. D. Fischer, Post und Telegraphie im Weltverkehr. 1879. Für die Verfolgung der Fortschritte im Post- und Telegraphenwesen ist besonders wertvoll die von der deutschen Reichs-Postverwaltung herausgegebene Monatsschrift „Archiv für Post und Telegraphie". — Ferner: »L'Union postale«, Zeitschrift des internationalen Bureaus der Postunion zu Bern und »Journal télégraphique«, Zeitschrift des internationalen Bureaus der Telegraphen-Verwaltungen zu Bern. — Für Postrecht vgl. u. a.: Fischer, Deutsche Post- und Telegraphengesetzgebung. 3. Aufl. 1876.

Zur Statistik der Post und Telegraphie im Staatsbetriebe[1]).

	Deutsches Reich: Reichspost-gebiet	Deutsches Reich: Bayern	Deutsches Reich: Württemberg	Deutsches Reich: Deutschland im Ganzen 1888	Oesterreich 1887	Ungarn 1888	Italien 1888	Frankreich 1888	Groß-britannien und Irland 1887
Zahl der Staats-Post- und Telegraphen-Anstalten	28 493	2 860	1 062	32 415	6 069	4 923	7 683	12 983	22 795
Davon Telegraphen-Anstalten	10 016	1 275	468	11 759	1 635	718	2 350	5 945	5 208
Zahl der Post-Briefkasten	66 360	8 044	3 533	77 937	12 237	5 893	17 351	55 888	36 750
Beförderte Briefe	859 821 280	100 612 970	36 754 432	955 512 000	317 636 000	122 871 000	177 534 000	665 551 000	1 523 015 000
" andere Briefpostgegenstände	1 263 636 065	160 657 487	35 815 719	1 427 759 000	263 186 000	123 548 000	233 146 000	891 363 000	730 600 000
Länge der Staats-Telegraphenlinien km [2])	80 470	8 837	3 076	92 383	25 706	18 300	33 391	101 654	48 659
Beförderte Telegramme	22 125 267	2 242 857	859 256	24 090 323	7 195 146	6 755 792	9 786 726	37 435 585	55 182 775
Post- und Telegraphen-Personal (Beamte und sonst ständig beschäftigte Personen)	92 288	8 351	6 522	107 161	21 738	12 809	26 765	56 018	105 342
Post u. Telegraphie: Ausgaben überhaupt M.	166 597 119	14 556 811	6 285 000	187 438 930	46 672 872	18 593 232	107 615 056	107 615 056	157 239 580
Post u. Telegraphie: Einnahmen M.	198 133 860	16 817 601	7 828 000	222 779 461	53 514 438	24 536 134	138 376 256	138 376 256	213 294 860
Post u. Telegraphie: Ueberschüsse M.	31 536 741	2 260 790	1 543 000	35 340 531	6 841 566	5 942 902	30 761 200	30 761 200	56 055 280
Auf 100 qkm kommen Post- und Telegr.-Anstalten	6,4	3,8	5,4	6,0	2,0	1,5	2,6	2,5	7,2
Auf 1000 Einwohner kommen: Post- u. T.-Anstalten	7,2	5,2	5,2	6,9	2,7	3,1	2,7	3,3	6,1
Auf 1000 Einwohner kommen: beförd. Briefe	21 235	18 276	18 150	20 392	14 344	7 807	6 132	17 101	41 062
Auf 1000 Einwohner kommen: andere Briefpostgegenstände	31 209	29 182	17 687	30 471	11 885	7 850	8 053	22 903	19 697
Auf 1000 Einwohner kommen: Telegramme	546	407	424	421	229	194	303	803	1 402

1) Statistik der deutschen Reichs-Post und Telegraphen-Verwaltung 1888 auch für die fremden Länder. Statistik der bayerischen Verkehrs-Anstalten, Württembergisches statistisches Jahrbuch 1888. In der Spalte Deutschland im Ganzen ist die Summe für Briefe, Briefpostgegenstände und Telegramme (aufgegeben, vom Ausland eingegangen, im Durchgang befördert) kleiner als die Addition der drei vorhergehenden Zahlen ergiebt, weil die im Durchgang beförderten Briefe 2c. in jedem der drei Postgebiete für sich gezählt sind. — Die Einnahmen und Ausgaben sind hier für das Kalenderjahr (nicht, wie in jener Quelle für das Etatsjahr) nachgewiesen. Bezüglich der Verteilung der Ausgaben auf personelle und sachliche weist z. B. die Statistik des Reichspostgebiets nach, daß 87,4 Mill. M. auf erstere, 79,2 Mill. M. auf letztere kommen. 2) Fernsprechlinien: Reichspostgebiet: 5609 km, Bayern 3671 km.

den einzelnen Reichsteilen wieder belebt worden sein, dann aber hat sich Jahrhunderte lang die Staatsverwaltung nicht mehr mit solchen Organisationen befaßt. Es entwickelte sich jedoch zunächst im Anschluß an Märkte und Handel ein geregeltes Botenwesen innerhalb einzelner Gebiete; bemerkenswert ist namentlich dasjenige der deutschen Hansestädte mit den Knotenpunkten in Hamburg, Nürnberg, Köln; auch an die Geschäftsreisen der Metzger knüpfte sich vielerorts ein regelmäßiges Vermittlungswesen für die Korrespondenz des Publikums. Sehr früh entstanden auch Botenanstalten der Universitäten. Derjenigen von Paris wird am Ende des 13. Jahrhunderts als bestehend gedacht; anfangs nur für den Verkehr der Universitätsangehörigen zwischen ihren Aufenthaltsorten und ihrer Heimat bestimmt, wurden sie dann auch dem größeren Publikum zugänglich. Besonders bemerkenswert ist auch das im 14. Jahrhundert vom Deutschen Orden organisierte Botenwesen, welches zwischen seinen verschiedenen Sitzen vermittelte; mit dem Haupt-„Briefstall“ zu Marienburg in Westpreußen.

Eine ganz neue Aera für das Verkehrswesen beginnt dann mit dem Zeitalter der Entdeckungen und Erfindungen. Zum ersten Male unter Ludwig XI. von Frankreich wurde in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts wieder eine Regelung des Verkehrswesens von Staatswegen unternommen. Unter seinem Nachfolger, Karl VIII., findet sich zuerst der Ausdruck: postes.

Zugleich tauchen in Deutschland landesherrliche Botenanstalten auf. Albrecht von Brandenburg unterhielt eine regelmäßige Korrespondenz zwischen der Mark und Franken, Albrecht der Beherzte von Sachsen zwischen Meißen und Westfriesland; im Jahre 1611 entstand in Leipzig das erste „Postamt“. In Oesterreich stand bereits am Ende des 15. Jahrhunderts unter Friedrich III. das Kurierwesen zwischen diesem Lande und Italien unter Aufsicht des Oberjägermeisters Roger von Taszis, und im Anschluß an diese Linie richtete Francesco de Taszis im Anfang des 16. Jahrhunderts eine Korrespondenz von Brüssel über Mailand nach Rom ein. Der Neffe dieses Francesco wurde von Kaiser Maximilian I. (1500) zum Generalpostmeister in den Niederlanden ernannt und in dieser Zeit leiteten drei Taxis die Korrespondenzverbindungen von Mailand, Madrid und Brüssel aus. Im Jahre 1595 erhielt dann nach langen Anstrengungen Leonhard von Taxis von Rudolf II. seine Bestallung als kaiserlicher Generalpostmeister im deutschen Reiche, und 1615 wurde dem Lamoral von Taxis durch Kaiser Matthias das Reichs-Generalpostmeister-Amt als ein neu angesetztes Regale für sich und seine männlichen Erben zu Lehen gegeben. Während dieser Zeit dauern die Kämpfe der Taxis gegen die anderen Botenanstalten der Städte, Korporationen und Landesherren, gegen die über das neue Regal mißvergnügten Reichsstände und auch gegen das österreichische Hofpostamt fort. Auf Oesterreich selbst nämlich erstreckten sich die Privilegien der Taxis nicht, sondern hier kam das Postwesen an die Familie von Paar. Auch in Brandenburg konnte Taxis keinen Fuß fassen, sondern das landesherrliche Postwesen wurde aufrecht erhalten; ebenso errichteten Sachsen, Braunschweig und Hessen eigene Landesposten. Bestimmte Normen für das Taxis'sche Postregal wurden nicht aufgestellt, sondern nur allgemeine Verpflichtungen zur Aufrechterhaltung und Vermehrung der Kurse; in die Josephinische Wahlkapitulation wurde 1690 das Briefgeheimnis als Verfassungsartikel aufgenommen. Die von Frankreich ausgehenden Umwälzungen führten am Ende des 18. Jahrhunderts zu Beschränkungen des Taxis'schen Postwesens; der Verbleib desselben wurde indessen durch die deutsche Bundesakte festgesetzt und wirkte gegenüber der Zersplitterung des deutschen Territoriums in viele kleine Staaten als wohlthätiges Einigungsmittel des Verkehrs. Im Anfang der 40er Jahre schlossen Preußen, Bayern, Baden, Sachsen und Taxis Postverträge zur Erzielung größerer Einheit ab; 1850 wurde der Postverein zwischen Preußen und Oesterreich gegründet, dem zuerst und sofort Bayern beitrat. Mit dem Jahre 1866 beginnt für das deutsche Postwesen, welches wegen der

zentralen Lage Deutschlands das wichtigste in Europa ist, durch den Uebergang des Taxisschen Postwesens auf den norddeutschen Bund ein neuer Abschnitt; bei der Errichtung des deutschen Reichs erweiterte sich das einheitliche deutsche Postgebiet auf das Gebiet des Reichs mit Ausnahme von Bayern und Württemberg, die ihre gesonderten Verwaltungen behielten. Der gegenwärtigen Organisation der deutschen Post dient das Reichspostgesetz vom 28. Oktober 1871 zur Grundlage, wonach das Postmonopol sich nur noch auf verschlossene Briefe und auf Zeitungen politischen Inhalts, die öfter als einmal wöchentlich erscheinen, erstreckt.

In Frankreich führte namentlich Ludwig XIII. wesentliche Verbesserungen in der Postorganisation ein; 1634 wurde die Fahrpost (Messagerie) zur Besorgung des Personentransports eingerichtet, im Jahre 1653 in Paris sogar ein Versuch mit Aufstellung von Briefkästen und Frankierung mit Freicouverts (auch i. J. 1464 soll schon eine Art von Briefumschlägen zur Frankierung, „billet de port payé“ ausgegeben worden sein) gemacht. Im Jahre 1681 wurde das Monopolrecht für das gesamte öffentliche Transportwesen ausgesprochen; 1805 aber die Fahrpost, mit Ausnahme der Extrapost und Malle-(Briefwagen-)Post aufgegeben.

In England wurde die Post zuerst durch Heinrich VIII. im Anfang des 16. Jahrhunderts fester organisiert. Die erste Parlamentsakte über die Post datiert von 1656, darin wurde der Monopolcharakter festgestellt und der Wirkungskreis des Generalpostmeisters umschrieben; bis zum Jahre 1709, wo eine neue Akte die Post regelte, blieb sie zum Teil verpachtet, 1779 wurde das Monopol der Personenbeförderung aufgehoben.

Durch den allgemeinen Postvereinsvertrag vom 9. Oktober 1874 (in Geltung seit 1. Juli 1875) und den die „Weltpost“ begründenden Vertrag vom 1. Juni 1878 ist bekanntlich eine, sich bereits über einen sehr großen Teil der Erde erstreckende völkerrechtliche Vereinigung geschaffen worden, welche die dem Weltpostverein angehörigen Staaten in Betreff des Korrespondenzenaustausches zu einem einheitlichen Postgebiet mit gleichen internationalen Taxen und Versendungsbedingungen macht. Die verschiedenen Zweige des Postverkehrs: Brief-, Packet-, Personen-Post werden nicht gleichmäßig in den einzelnen Ländern betrieben. Der Packetverkehr ist erst seit der internationalen Uebereinkunft vom 3. November 1880, betreffend den Austausch von Postpacketen ohne Wertangabe, bei einer größeren Anzahl von Postverwaltungen eingeführt worden. Mit der Personenbeförderung beschäftigen sich nur wenige Postverwaltungen.

§ 28. Die finanziellen Erträgnisse der Post-Unternehmung sind von vier Faktoren abhängig: 1. von der Organisation des Dienstes, bei welcher außer der richtigen Disziplinierung und zweckmäßigen, aber pfleglichen Ausnutzung der Arbeitskräfte — der Staat soll als Arbeitgeber auch hier socialpolitisch ein gutes Beispiel geben — namentlich die Arten der Geschäfte, welche von der Post betrieben werden, in Betracht kommen, also ob außer der Briefpost auch die kostspieligere sogen. Fahrpost: die Beförderung von Packeten (und Personen) betrieben wird (in Deutschland, Oesterreich, Ungarn, Schweiz) oder nicht; 2. sind die Erträgnisse abhängig von der Frequenz der Benutzung der Anstalt durch das Publikum. Diese ist durchaus nicht allein von der Bevölkerungsdichtigkeit bedingt. Allerdings ist es schwerer, einer dünn gesäten Bevölkerung die Posteinrichtungen (Anstalten, Briefkästen, Bestellgänge) ebenso nahe zu rücken wie einer in größeren Wohnplätzen zusammengedrängten; und da die Nähe und Bequemlichkeit der Post, neben der Billigkeit, zur Benutzung anregt, so wird man einer dünnbevölkerten Gegend diese Anregung schwerer bieten können; insofern mag die Volksdichtigkeit mit in Betracht kommen. Die Frequenz hängt ferner durchaus nicht allein von der „Bildung“ der Bevölkerung ab. Zur Benutzung der Post gehört ja an und für sich nichts als einige Fertigkeit im Schreiben und Lesen; ein wenig gebildeter Kaufmann muß vielleicht

100mal mehr Briefe schreiben und empfangen wie ein großer Gelehrter. Ausschlaggebend ist die Geschäftskorrespondenz und für diese die Vertretung der Berufe in der Bevölkerung; von Landwirtschaft, Industrie, Handel wird naturgemäß die erstere am wenigsten, der letztere am meisten die Post benützen. Die Häufigkeit der Inanspruchnahme der Posteinrichtungen wird sich also wesentlich nach der Stärke der Vertretung dieser Berufsklassen in der Bevölkerung richten. 3. kommen für die Erträgnisse in Betracht die Kosten der Beförderung. Sie werden ihrerseits wieder bedingt durch die Frequenz, weil von dieser die Möglichkeit der mehr oder minder vollständigen Ausnutzung der Arbeitskräfte, der Posträume, der Postwagen abhängt. Abgesehen hievon kommt besonders das Verhältnis der Post zu den Eisenbahnen in Frage, auf deren Thätigkeit die Beförderung der Post jetzt wesentlich angewiesen ist. Gegenüber den Privatbahnen pflegen in den Konzessionsbedingungen unentgeltliche Leistungen für die Post verlangt zu werden (in Großbritannien nicht [17]); gegenüber den Staatsbahnen können solche unentgeltlichen Leistungen nur formell in Frage kommen, denn diese fallen dann im Eisenbahnetat doch dem Staate zur Last; die Reinerträge der Post erscheinen entsprechend zu hoch. Man kann also in Ländern mit Staatspost und Staatsbahn eigentlich die Erträge beider Unternehmungen gar nicht gesondert darstellen, falls nicht entsprechend gesonderte Abrechnungen vorliegen, was bis jetzt nicht der Fall ist, und die sich auch schwer aufstellen lassen.

Für das Deutsche Reich ist das Verhältnis von Post und Eisenbahn geregelt durch das Gesetz vom 20. Dezember 1875 (Abänderung des Gesetzes über das Postwesen vom 28. Oktober 1871). Darnach ist mit jedem regelmäßigen Zuge auf Verlangen der Postverwaltung ein von dieser gestellter Postwagen unentgeltlich zu befördern, in welchem auch Packete bis zum Einzelgewicht von 10 kg ohne Entschädigung an die Bahn mitgenommen werden können. Nach der Eisenbahnstatistik sind z. B. im Etatsjahr 87/88: 228839581 Wagen-Achskilometer von den Postwagen zurückgelegt, also, bis auf die Entschädigung für jene mehr als 10 kg schweren Poststücke, von den Eisenbahnen unentgeltlich geleistet. In den Anlagen zum Preußischen Staats-Haushalts-Etat für 1885/86 Bd. II S. 142 findet sich eine Berechnung, wonach von den Staatsbahnen für die Post in dem betr. Jahre an Achskilometern für 17½ Mill. Mark zu leisten waren, während die Post nur 5 Mill. Mark Entschädigung zu zahlen hatte. Die unentgeltliche Leistung der Eisenbahn für die Reichspost betrug demnach in jenem Jahre 12½ Mill. M. Um diese würde sich der für jenes Jahr auf 26,964 Mill. M. berechnete Ueberschuß der Reichspost und Telegraphenverwaltung erniedrigen. Die Leistungen der Privatbahnen sind hierbei nicht berücksichtigt. Andererseits bekommen die deutschen Posten für die Beförderung der Reichs-Dienstsachen (innerhalb Bayerns und Württembergs auch der Landesdienstsachen) keine Bezahlung, und haben auch nach dem Unfall-Versicherungs-Gesetz vom 6. Juli 1884, sowie nach dem Invaliditäts- und Alters-Versicherungs-Gesetz vom 22. Juni 1889 Dienste bei der Rentenzahlung und beim Verkauf der Versicherungs-Marken zu leisten. — In anderen Ländern wird ihre Thätigkeit für die Post-Sparkassen in Anspruch genommen. — So lassen sich klare und zutreffende Berechnungen über die finanziellen Erträgnisse der Post als Beförderungs-Anstalt kaum irgendwo aufstellen.

Zum Teil fällt die Frage der Beförderungskosten natürlich zusammen mit der zu Ziffer 1 berührten Frage der Organisation des Dienstes. Durch zweckmäßige Abrechnungseinrichtungen — auf Grund einfacher Tarife, Ersparung der Abrechnungen durch internationale Verträge —, durch den Frankierungszwang (Strafporto für unfrankierte Briefe), durch die Freimarken [18]), durch zweckmäßige Brief-Formen, wie z. B. die Postkarten [19]), welche ebenso wie die Freimarken zugleich den Verkehr erleichtern und beleben und dadurch Mehreinnahmen ergeben, lassen sich bedeutende Kostenersparnisse erzielen. 4. sind die Posterträgnisse abhängig von der Höhe der Tarife, die ihrerseits wieder innig zusammenhängt mit der zu Ziffer 2 besprochenen Benutzungsfrequenz.

§ 29. Die Tarife sollen auf die Deckung der Gestehungskosten und Erzielung eines mäßigen Unternehmergewinns berechnet sein, denn, wie im § 26 auseinandergesetzt wurde,

---

17) Auch in den Vereinigten Staaten von Amerika nicht, wo die Post mit Unterbilanz arbeitet.

18) Einführung 1840 in England, 1843 in Frankreich, 1850 in Preußen und Oesterreich.

19) Die Einführung der Postkarten erfolgte 1869 in Oesterreich, 1870 im Norddeutschen Postgebiet und Großbritannien, 1873 in Frankreich 1874 in Italien.

soll die Post als öffentliche Unternehmung keineswegs auf das Streben nach Reingewinn verzichten, sondern die Aufgabe, den Verkehr zu pflegen, mit derjenigen, eine Erwerbsquelle für den Staat zu sein, verbinden. Dies geschieht ja auch in der That von den modernen Postanstalten zumeist. Das Naturgemäße ist, daß die Tarife sich nach den gebotenen Leistungen richten. Danach scheint hauptsächlich die Entfernung, auf welche die Sendung (Brief, Geld, Packet, Person) befördert werden soll, und ihr Gewicht, auch ihre Größe und Form in Betracht zu kommen, daneben die verschiedene Güte des Weges, die bei der Sendung zu beobachtende Sorgfalt und das für ihre richtige Ablieferung übernommene Risiko (bei Wertsendungen), außerdem noch die Menge der auf die Sendung zu verwendenden Mühe (Einziehung von Porto für unfrankierte Sendungen, Nachnahme u. dgl.). In frühester Zeit bestand augenscheinlich das Bestreben, diese verschiedenen Momente bei Austaxierung der einzelnen Arten von Sendungen thunlichst zu berücksichtigen, indem die Höhe des Portos sich nach der wirklich zurückgelegten Entfernung, nach dem Gewicht des Briefes 2c., auch nach der Beschaffenheit der Straße (andere Porti im Winter als im Sommer) abstufte. Die Tarife waren demgemäß mannigfaltig und vom Publikum selbst nicht zu berechnen, auch wurde dem Umstande wenig Rechnung getragen, daß niedrige Porti einen Anreiz zur Benutzung der Post geben. Allmählich wurde die Anzahl der Stufen und Zonen verringert und der Entfernungskreis, in welchem ein einheitliches Porto galt, vergrößert. Mit der wachsenden Dichtigkeit des Verkehrs wurde es immer schwieriger, einerseits bei den Massentransporten von leichten Gütern, namentlich Briefen, die Kosten, die auf ein Stück entfielen, zu berechnen, andrerseits vielstufige Tarife zu handhaben. Im Jahre 1840 ging England mit einer sehr radikalen Reform des Briefportowesens auf die Anregung von Rowland Hill (in seiner Schrift: Post office Reform, its importance and practability, 1837) voran, nachdem dort durch eine besonders ungeschickte und den Bedürfnissen des Verkehrs nicht mehr entsprechende Postverwaltung die Forderung der Reform unabweislich hervorgetreten war. Durch die Einführung eines einheitlichen Portos für einen Brief bis zu bestimmtem Gewicht, der Briefmarken, des Frankaturzwanges, der Postbriefkasten wurde eine große Vereinfachung und daher Verbilligung des Expeditionsdienstes, durch Herabsetzung des Portos eine starke Zunahme des Verkehrs erreicht.

Die Entrichtung eines einheitlichen Portosatzes für einen ganzen größeren Postbezirk hatte schon am Ende des 17. Jahrhunderts in Oesterreich bestanden (6 Kr. für Briefe bis zu ½ Loth), jedoch später wieder einem Stufentarif Platz gemacht. Die Hill'sche Postreform litt an dem Fehler, das Porto allzusehr herabzusetzen, nämlich von durchschnittlich 7½ pence auf den Einheitssatz von 1 penny für einen Brief von bestimmtem Gewicht. Die Briefzahl stieg zwar infolge dieser Maßregel rasch und stark, die Roheinnahme der Post erreichte jedoch erst nach 10 Jahren, die Reineinnahme erst nach mehr als 30 Jahren die frühere Höhe. Es fand mithin eine Schädigung der Steuerzahler zu Gunsten der Briefschreiber, insbesondere also zu Gunsten des Handelsstandes, statt.

Die Rechtfertigung des Einheitsportos bezw. des Verzichts auf die sachgemäßer erscheinende Abstufung nach der Entfernung liegt darin, daß für die Gesamtkosten der Expedition der Briefe 1. die lokalen Kosten für Aufnahme und Abgabe, 2. die Frequenz der Route wesentlich maßgebend sind, die eigentlichen Beförderungskosten jedoch nur einen geringen Teil davon bilden. Auch für kleine Packete und für Geldsendungen gilt dies, in engeren Grenzen; für die Personenbeförderung natürlich nicht, obgleich auch hier die Frequenz bis zu einem gewissen Punkte verbilligend wirkt, zumal wenn sie keinen großen Schwankungen unterworfen ist. Eine wirklich genaue Abstufung des Portos kann auch da, wo sie gerechtfertigt wäre, schon deshalb nicht stattfinden, weil für die am häufigsten vorkommenden Sätze die nach dem gegebenen Geld- und Rechnungssystem anwendbaren Abrundungen (10, 20, 25 Pfennige, centimes 2c.) maßgebend sind. — Die anderen Staaten sind dem englischen Vorgange der Vereinfachung und Verbilligung der Porti allmählich nachgefolgt. In Deutschland wurde der Entfernungs-Stufentarif für Briefe mit der Ent-

stehung des norddeutschen Postgebiets im Jahre 1867 abgeschafft. Eine gewisse Gewichtsgrenze muß natürlich, schon um den Begriff „Brief“ postalisch definieren zu können, eingehalten werden, und innerhalb der Kategorie „Brief“ pflegt jetzt bekanntlich eine unterste Stufe — im Weltpostverein 15 Gramm — ausgeschieden zu werden. Die in dieser sich bewegenden Briefe sind die normalen oder „einfachen“. Mit der Begründung des Weltpostvereins wurde bekanntlich auch für internationale Briefe, Postkarten, Drucksachensendungen ein Einheitsporto eingeführt, so daß die Tarifpolitik in den Hauptpunkten gegenwärtig vertragsmäßig beschränkt ist. Die Ermäßigung des Portos, welche dem der Briefe gegenüber für Zeitungen, Drucksachen u. dgl. zugestanden werden, rechtfertigen sich insoweit, als mit Hilfe solcher Tarife regelmäßige Massenversendungen von derartigen Gütern stattfinden und daher den dieselben bewirkenden großen Kunden billigere Bedingungen gewährt werden können. Solche Erleichterungen dürfen nach geschäftlichen Grundsätzen jedem Benutzer zugestanden werden, welcher die regelmäßige Aufgabe einer größeren Menge von Sendungen verbürgen kann; denn an und für sich ist es für die Tarifierung (Kosten-Schätzung und Festsetzung) gleichgiltig, ob die Sendung geschrieben oder auf mechanischem Wege (durch Druck &c.) hergestellt ist.

§ 30. Aus dem im § 29 und vorher Vorgetragenen geht hervor, daß der Post zwar nicht in erster Linie die Aufgabe zugesprochen werden kann, Erwerbseinkünfte (Reinertrag) für den Staat zu erzielen, daß aber andererseits durchaus keine Gründe vorhanden sind, von den durch die Natur des Unternehmens gegebenen Geschäftsgrundsätzen abzuweichen, vielmehr die Versorgung des Publikums mit einem zwar billigen, aber für seine Gesamtleistungen durchaus angemessen zu bezahlenden Verkehrsmittel ins Auge zu fassen ist.

Wir möchten diesen Gesichtspunkt gegenüber den in neuerer Zeit vielfach übertriebenen Ansprüchen an die Post betonen, welche aus ihrer sogen. „Kultur-Mission“ gefolgert werden. Die Benutzung der Post geschieht entweder im geschäftlichen Interesse, und dies ist in ganz überwiegendem Maße der Fall, oder zur Aufrechterhaltung persönlicher Beziehungen; beiden gegenüber hat der Staat keinen Grund, diese seine Leistungen nach unwirtschaftlichen Grundsätzen darzubieten, da dieselben durchaus nicht mit denen in Parallele zu stellen sind, die er durch allgemeine und in ihren Werten unbemeßbare Kulturleistungen, wie z. B. Schulunterricht, gewährt. Dadurch, daß der Staat als Unternehmer auftritt, wird die thunlichst gleichmäßige und billige Zugänglichkeit des Verkehrsmittels verbürgt, die unwirtschaftliche Verbilligung führt aber zur Luxuskonsumtion der Staatsleistungen, die den verschiedenen Volksschichten in sehr ungleicher Weise zugute kommen und auf eine Benachteiligung derer, welche der Korrespondenz weniger bedürfen, hinauslaufen würde. — Daß die Post als staatliche Unternehmung nicht nur gegen das Publikum, sondern auch gegen ihre Angestellten besondere Verpflichtungen hat, hoben wir schon vorher bezüglich der öffentlichen Unternehmungen überhaupt hervor.

§ 31. Die Postsparkassen sollen hier Erwähnung finden, obgleich sie als gemeinnützige, nicht vom finanziellen sondern vom socialpolitischen Standpunkte aus zu betrachtende Anstalten nicht als Quelle von Erwerbseinkünften zu behandeln sind. Als eigentümlicher Betriebszweig der Postunternehmung, der eine gewisse bankmäßige Organisation besitzt, und auch gelegentlich zu Ueberschüssen für die Staatskasse führt — jedoch ist es offenbar unmöglich, ihren wirklichen finanziellen Ertrag zu berechnen, da sie ja die Organisation der Post mitbenutzen —, wird das Postsparkassenwesen zweckmäßig an dieser Stelle mit besprochen. Diese Art von Sparkassen ist zuerst in England, mit Gesetz vom 17. Mai 1861 ins Leben gerufen worden; und zwar wurde man dort durch Mängel des privaten Sparkassenwesens darauf hingeführt. Indessen haben sie sich als Anstalten erwiesen, welche auch neben gut organisierten und ausgebreiteten Sparkassen älterer Art Berechtigung haben. Auf keine andere Weise kann dem „kleinen Manne“ die Spargelegenheit so nahe gebracht, zugleich eine solche Sicherheit der Anlage gewährt und dabei seinem Bedürfnis nach Freizügigkeit Rechnung getragen werden, wie es durch diesen Anschluß der Sparkassen an die bis in die kleinsten Orte reichenden und doch über ein ganzes Volkswirtschaftsgebiet zentralisierte Organisation der Post ermöglicht wird. Natürlich muß da-

für gesorgt werden, daß die Einrichtung nicht von Leuten mißbraucht wird, denen für ihren Geldverkehr die gewöhnlichen Sparkassen- und Bankeinrichtungen genügen; das kann durch Festsetzung einer Maximums der Einlage — z. B. in England 30 £ = 600 M. im Jahre, 150 £ auf ein Konto überhaupt — geschehen. Andererseits muß das erlaubte Minimum der Einlage so niedrig gehalten werden, wie es für den „kleinen Mann" geeignet ist — in England 1 Schilling = 1 M. In richtiger Erkenntnis der socialpolitischen Wichtigkeit dieser Einrichtung ist eine große Zahl von Ländern dem Beispiele Englands gefolgt; es wurden Postsparanstalten eingerichtet: 1868 in Canada, 1870 in Belgien (als Hilfsstellen der Caisse générale d'épargne), 1875 in Italien und Japan, 1880 in Holland, 1881 in Frankreich, 1882 in Oesterreich, 1883 in Schweden, 1886 in Ungarn, 1889 in Rußland (als Hilfsstellen der „Bank von Rußland"). Im Deutschen Reiche ist dem Reichstage im Jahre 1885 der Entwurf eines Postsparkassengesetzes vorgelegt, aber von diesem aus unbegründeter Besorgnis für die Entwickelung der Kreis-, Gemeinde- und Genossenschafts-Sparkassen abgelehnt worden, trotzdem das Bedürfnis nach Postsparkassen keineswegs zu verneinen ist.

Nach dem Stande vom 31. Dezember 1888 war[20]) bei den Post-Sparkassen

	die Zahl der Einleger	der Betrag der Guthaben in Mark	Auf 1000 Einwohner kommen Einleger
in Oesterreich	655 335	29 995 000	29
„ Ungarn	129 887	5 856 000	8
„ Italien	1 710 943	205 250 000	60
„ Frankreich (mit Algier und Tunis)	1 129 984	213 431 000	26
„ Großbritannien u. Irland	4 220 927	1 180 497 000	111

3. Telegraphie und Fernsprech-Einrichtungen.

(Statistische Notizen dazu s. bei „Post" auf S. 83.)

§ 32. Die gewerbsmäßige Beförderung von Nachrichten durch Elektrizität wurde sogleich bei der Entdeckung dieser Transportart im Anfange der 40er Jahre dieses Jahrhunderts in allen Kulturländern mit Ausnahme Großbritanniens und der Vereinigten Staaten von Amerika als öffentliche Unternehmung behandelt, und nur die unterseeischen Telegraphen haben sich (seit 1851; Dover-Calais) durch Privatunternehmung entwickelt.

Die Geschichte des telegraphischen Nachrichtenverkehrs[21]) knüpft sich zunächst an die Eisenbahn. Er gelangte zuerst 1840 an der Blackwall-Bahn in England zur praktischen Verwendung, in Deutschland 1843 bei der Rheinischen Eisenbahn, und es ist bekannt, eine wie wichtige Stellung die elektrische Telegraphie gegenwärtig im Eisenbahndienste einnimmt. Soweit sich dieselbe auf diesen beschränkt, hat der Staat keine Veranlassung gehabt, sich ihrer zu bemächtigen. Für den öffentlichen Verkehr wurden im Jahre 1844 die ersten Linien in den Vereinigten Staaten und in England von Privatgesellschaften angelegt; als Staatsunternehmung besteht die Telegraphie in Oesterreich und Preußen seit 1849, Bayern 1850, Baden, Frankreich 1851, Württemberg 1853.

Der Betrieb von Fernsprech-Einrichtungen ist zuerst von der Deutschen Reichspostverwaltung (1881) als Staatsunternehmung im Anschluß an die Telegraphie aufgenommen worden. Da sie sich allmählich aus Verständigungsmitteln innerhalb desselben Orts zu Vermittlern von Gesprächen auf große Entfernungen, von wirklichen Fernsprachen, entwickelt haben, und als solche wohl nur in Verbindung mit der Telegraphie bezw. als Ersatz derselben gedeihen können, so fallen sie unter dieselben Gesichtspunkte wie diese.

20) Nach der Union postale vom 1. März 1890.

21) Für dieselbe s. außer den zur Geschichte der Post angeführten Schriften besonders: E. Behm, Die modernen Verkehrsmittel. Dampfschiffe, Eisenbahnen, Telegraphen, 19. Erg.heft zu Petermanns geogr. Mitthlgn. 1867. K. Knies, Der Telegraph als Verkehrsmittel. 1857. G. Schöttle, Der Telegraph rc. 1883. Ueber Telegraphenrecht: Meili, Telegraphenrecht. 2. A. 1873. Ueber Telephonrecht: Ders., Telephonrecht. 1885.

§ 33. Die Zweckmäßigkeit des Betriebs der Telegraphen als öffentlicher Korrespondenzanstalt durch den Staat für dessen Verwaltung selbst und das Publikum ist allgemein anerkannt; auch in Großbritannien ist die Telegraphie aus zwingenden Gründen und mit gutem Erfolge vom Staate im Jahre 1869 übernommen worden und auch in den Vereinigten Staaten ist man nicht mehr darüber in Zweifel, daß das Publikum durch Staatstelegraphie besser bedient sein würde, wie durch die noch bestehende Privatunternehmung. Die Mängel der Verwaltung eines solchen Verkehrsmittels durch eine monopolisierende Privatgesellschaft liegen ebenso klar, wie die der Zersplitterung unter eine Anzahl von Privatanstalten. Der Staat hat den Vorteil, die elektrische Nachrichtenbeförderung mit den schon vorhandenen Einrichtungen für die ältere Art der Korrespondenz vereinigen zu können und soll dies selbstverständlich thun, da bei der Brief- und Fahrpost eine Menge nicht voll ausgenutzter Kräfte beschäftigt werden müssen. Das Interesse der Staatsangehörigen verlangt die Ausdehnung der Verkehrsmittel auch in wenig verkehrsreiche Gegenden und kleine Orte. Hier füllt der Dienst der „Post“ die volle Zeit und Kraft einer Person nicht aus, denselben aber als Nebenbeschäftigung einem Privatmanne zu übergeben, hat oft große Schwierigkeiten und immer große Bedenken. Der Telegraph kann also in diesen sehr häufigen Fällen ohne Vermehrung der Personalkosten mit besorgt werden, und da, wo Staatseisenbahnen sind, kann nicht selten der Stationsvorstand für beide Verkehrszweige mitverwendet werden. Außerdem ist bei der gegenwärtigen Ausbildung der Staatsverwaltung der Telegraph auch als Verkehrsmittel für diese selbst so wichtig, daß schon hierin ein Grund für den Staatsbetrieb liegt. Der auch formelle Ausschluß der Privatkonkurrenz, also Monopolbetrieb, ist hier aus denselben Gründen angezeigt, wie bei der Briefpost; die Anstalt würde der Gesamtheit auf eine ganz ungerechtfertigte Weise zu Gunsten kleinerer Interessentenkreise verteuert werden, wenn man Privaten die Möglichkeit gewähren wollte, auf den rentablen Linien Konkurrenz zu machen und die unrentablen dem Staat zu überlassen. Auch ist ein Bedürfnis nach Konkurrenz zur Anregung von Verbesserungen im Staatsbetriebe den gegenwärtigen Staatstelegraphen-Verwaltungen gegenüber wohl fast nirgends zu konstatieren.

Wäre die Telegraphie Privatverwaltungen überlassen worden, so würden wohl auch kaum internationale Vereinigungen, die bei diesem hervorragend auf weite Fernen berechneten Verkehrsmittel besonders angezeigt sind, zu stande gekommen sein, wie es in der That unter den Staatsverwaltungen schon sehr frühe geschehen ist. Ein deutsch-österreichischer Telegraphen-Verein wurde schon 1850 geschaffen, 1865 der allgemeine Telegraphen-Verein (mit periodischen Konferenzen und dem internationalen Bureau der Telegraphen-Verwaltungen zu Bern), ein Vorbild des Welt-Postvereins; derselbe stellt die gemeinsame Ordnung des Dienstbetriebes, sowie die Uebereinstimmung der Vorschriften über Annahme, Beförderung und Bestellung der Depeschen her, auch werden Verabredungen über Höhe und Teilung der Gebühren im internationalen Verkehr durch ihn vermittelt und erleichtert.

§ 34. Das Tarifwesen hat beim Telegraphen eine ähnliche Entwickelung durchgemacht, freilich in sehr kurzer Zeit, wie bei der Briefpost: zuerst genaue Abmessung nach der Entfernung nebst einem Bestellgeld, dann Entfernungs-Zonen, dann einheitlicher Tarif durch das ganze Staatsgebiet. Anfänglich schied man die Depeschen in „einfache“, die bis zu einer gewissen Wortzahl (10, 15, 20) gerechnet wurden und nahm für eine bestimmte Summe von Worten darüber ein Zuschlagsporto; gegenwärtig ist eine Taxe für jedes Wort üblicher. Diese Berechnungsart scheint darin begründet, daß jedes zu telegraphierende Wort den Expeditionsaufwand erhöht, außerdem die Kürze der Depeschen dadurch begünstigt wird. Freilich wird die Taxierung dabei etwas schwieriger. Bei Aufstellung der Taxe darf die Telegraphenunternehmung dem Streben nach Reineinnahmen noch viel mehr nachgeben, als

wir es für die Post als zulässig erklärt hatten, denn die Benutzung dieses Verkehrsmittels ist wirkliches und dringendes Bedürfnis für sehr viel kleinere Kreise und seltenere Fälle, als die briefliche Korrespondenz. Noch mehr ist das bei den Fernsprech-Einrichtungen der Fall, bei denen die Taxierung, der Natur der Sache nach, nur nach der Zeit der Benützung der Leitung erfolgen kann.

4. Eisenbahnen[22].

Zur Statistik der Staatseisenbahnen[1]).

Normalspurige Eisenbahnen.	Deutsche Staaten (Stand am Schlusse des Betriebsjahres 1888/89 [2]). Alle deutschen Staaten	Darunter Preußen	Bayern	Sachsen	Württemberg	Oesterreich [3]) (Ende87)	Ungarn [3]) (Ende87)	Frankreich [4]) (Ende87)
1. E.B. im Staatsbesitz km	34 858	23 032	4 699	2 191	1 568	3 874	4 212	2 468
2. Anlagekapital derselben in 1000 M.	9 259 897	6 077 458	1 077 910	624 495	467 644	896 942	820 932	528 569
3. E.B. im Staatsbetrieb km	35 510	23 300	4 646	2 308	1 561	5 541	5 111	2 597
Darunter im Privatbesitz km	724	345	2,3	53	—	1 356	886	—
4. Personal (Angestellte u. Arbeiter) [5]) Anzahl	281 657	204 398	21 789	24 099	7 799	32 727	27 206	9 701[5])
5. Betriebs-Einnahmen in 1000 M.	1 093 477	782 547	97 918	78 403	32 514	80 418	60 262	26 528
Betriebs-Ausgaben in 1000 M.	593 031	419 366	51 975	45 110	16 227	47 336	34 147	21 222
Betriebs-Ueberschuß in 1000 M.	500 446	363 181	45 943	33 293	16 287	33 081	26 115	5 306
6. Gesamte Betriebslänge der norm.sp. E.B. des Landes km	40 295	25 187	5 332	2 308	1 584	14 250	10 254	33 972
Die E.B. im Staatsbetrieb machen %	88,1	92,5	87,1	100,0	98,5	38,9	49,9	7,6

1) Italien hatte Ende 1887: 7444 km E.B. im Staats-Besitz; Betrieb verpachtet. Gesamtlänge der E.B.: 11831 km. Großbritannien: Gesamtlänge (1887): 31521 km; keine Staatsbahnen. 2) Preußen und Württemberg 31. März 1889, Bayern und Sachsen Ende 1888. Außerdem betreiben in Deutschland Staatsbahnen: Baden, Hessen, Oldenburg, Elsaß-Lothringen (Reichs-E.B.); eine Anzahl kleinerer Staaten hat kurze Strecken im Besitz, aber nicht im Eigenbetriebe. 3) 1 Gulden = 1,70 M. 4) 1 Frank = 80 Pf. 5) In Deutschland ohne Werkstätten-Verwaltungen, die ca 50 800 Personen beschäftigten; in Oesterreich und Ungarn mit Werkstätten-Verwaltung; für Frankreich war nur die Angabe für das Jahr 1886 beizufügen. Nach gleichmäßigen Grundsätzen sind die Angaben über das Personal auch in den deutschen Staaten augenscheinlich nicht aufgestellt.

§ 35. Die Eisenbahn-Unternehmungen bilden sich immer mehr zum wichtigsten wirtschaftlichen Besitzesstande der Staaten heraus und von den hauptsächlichen europäischen Kulturstaaten hat nur Großbritannien noch keine Anstalten getroffen, um die ihrer Natur nach auf den Staatsbetrieb angewiesenen Eisenbahnen in denselben hinüberzu-

22) Für die Geschichte: G. Stürmer, Geschichte d. Eisenbahnen. 2 Bde. 1872—1876; Behm in dem Anm. 21 angeführten Werke; Fr. Steiner, Bilder aus der Geschichte des Verkehrs; die historische Entwicklung der Spurbahn. 1880. Ueber die Geschichte und über die Eisenbahn in volkswirtschaftlicher und finanzieller Beziehung: A. Picard, Traité des Chemins de fer. 1887. 4 Bde. F. Ulrich, Das Eisenbahn-Tarifwesen. 1886. Sax, Die Eisenbahnen (Die Verkehrsmittel, II. Th.). 1879. Ad. Wagner a. a. O. — Sehr reichhaltig bezüglich der neueren Entwicklung: „Archiv für Eisenbahnwesen", herausgegeben vom k. preußischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten, die „Zeitung des Vereins deutscher Eisenbahnen" und das französische »Bulletin du ministère des travaux publics«. — Ueber das „Recht der Eisenbahnen" in Deutschland. S. das Werk unter diesem Titel von W. Endemann. 1886.

leiten, während in den anderen teils der Ankauf der Privatbahnen ins Werk gesetzt wird, oder deren Heimfall gesichert ist, teils mit dem Bau von Staatsbahnen vorgegangen wird; s. auch Hdb. Bd. I. Abh. X.

Durch den Mangel an Erkenntnis der volkswirtschaftlichen Natur und Wichtigkeit der Eisenbahnen ist es zu erklären, daß anfangs meistens der Privatunternehmung mehr oder weniger freier Spielraum gelassen wurde. Erst allmählich bemächtigten sich die Staaten dieses Verkehrsmittels und fügten es der öffentlichen Verkehrsorganisation ein.

Die Stellungnahme des Staats zu den Eisenbahnen beginnt bekanntlich in den meisten Ländern mit der systemlosen Konzessionierung einzelner Linien. Beispiele sofortigen energischen Ergreifens des neuen Verkehrsmittels durch den Staat wurden nur von kleineren Staaten gegeben; zuerst von Belgien, das schon 1834 ein Staatsbahnnetz entwarf, nachher freilich auch Privatbahnen zuließ.

Unter den deutschen Staaten ist Baden seit 1838, Württemberg seit 1842 konsequent mit der Entwicklung eines Staatsbahnnetzes vorgegangen; auch Hannover hatte (seit 1841) das ausschließliche Staatsbahnsystem befolgt. In Bayern, auf dessen Gebiet im Jahre 1835 die erste Dampf-Eisenbahn in Deutschland durch eine Privatgesellschaft dem Publikum übergeben worden ist (Nürnberg-Fürth), wurde im rechtsrheinischen Teile mit dem Ankauf der 1840 eröffneten Linie München-Augsburg i. J. 1844 die Entwicklung des Staatsbahnwesens begonnen; daneben bestanden seit 1856 bis zum Ankauf durch den Staat i. J. 1875 die bayerischen Ostbahnen als Privatbahnnetz, im linksrheinischen Bayern hat sich das Eisenbahnwesen (pfälzische Ludwigsbahn 1838 gegründet) als Privatunternehmung entwickelt und bis jetzt erhalten. In Sachsen war die Leipzig-Dresdener Bahn, deren Eröffnung, als der zweiten in Deutschland, 1837 begann, als Privatbahn begründet und blieb es bis 1876, die übrigen Bahnen wurden aber auf Staatskosten gebaut oder vom Staate bald angekauft. Die deutschen Mittelstaaten waren daher bereits am Ende der 70er Jahre im Besitz eines wohl arrondierten Staatsbahnnetzes. In Preußen ist man erst nach mannigfachen Schwankungen in der Eisenbahnpolitik definitiv zum Staatsbahnwesen übergegangen, und hat das Netz durch Anlage von Staatsbahnen und Ankauf von Privatbahnen gegenwärtig über das gesamte Staatsgebiet ausgedehnt. Die ersten Bahnen (Berlin-Potsdam 1838) wurden auf rentablen Linien durch Aktiengesellschaften vielfach mit Staats-Unterstützung gebaut, und das Gesetz vom 3. November 1838 bot die Grundlage für die Entwicklung des Privatbahnwesens; schon 1847 jedoch wurde mit dem Staatsbahnbau (Ostbahn, Stettin—russische Grenze) begonnen, seit 1850 mit der Uebernahme der Verwaltung von Privatbahnen (Berlin-Breslau); i. J. 1866 wurde der Besitz an Staatsbahnen durch den Anfall des Hannoverschen und Nassauschen Netzes sehr vergrößert und seitdem namentlich durch Ankauf von Privatbahnen vervollständigt.

In Oesterreich, wo die Kaiser-Ferdinands-Nordbahn als erste Lokomotivbahn i. J. 1836 konzessioniert wurde (in Ungarn 1844 die ungarische Zentralbahn), behielt sich der Staat das Recht, Eisenbahnen zu bauen und zu betreiben, vor, ohne davon einstweilen Gebrauch zu machen; ging 1841 zum eigenen Bau und Betrieb, auch Ankauf schon bestehender Bahnen über, so daß im Beginn der 50er Jahre alle Hauptbahnen, mit Ausnahme der oben genannten Ferdinands-Nordbahn, in Oesterreich-Ungarn in Besitz und Betrieb des Staates waren. Dann aber wurde das Staatsbahnnetz zerstört, indem die Bahnen an Privatgesellschaften gegen Zahlung von Kapitalien veräußert, nämlich meist auf 90 Jahre zur Ausbeutung überlassen wurden, so daß Mitte der 60er Jahre das österreichisch-ungarische Eisenbahnnetz in Händen von Privatgesellschaften war. Dabei hatte der Staat noch erhebliche Zinsgarantien übernommen. Die Last dieser letzteren bewog dann wiederum mit zur Uebernahme von Bahnen auf den Staat. 1868 wurde damit in Ungarn begonnen; Oesterreich baute in den 70er Jahren neue Staatsbahnen und fing mit dem Ankauf von Privatbahnen an.

In Italien hat man einen ganz eigentümlichen Weg der Behandlung des Eisenbahnwesens eingeschlagen. Vor der Bildung des jetzigen Königreichs hatten im österreichischen Teil Staatsbahnen bestanden, die 1856 an eine Privatgesellschaft überlassen waren; ferner bestand in Piemont ein Staatsbahnnetz und in den anderen Teilen von Italien waren einzelne Privatbahn-Strecken vorhanden. Nach der Schaffung des Königreichs nahm mit der Ausdehnung der Bahnen die des Staatsbesitzes und auch Betriebes, namentlich in Ober- und Mittel-Italien, zu. Im Anfang der 80er Jahre war der größte Teil der Bahnen in den Händen des Staats. Im Jahre 1885 jedoch (Gesetz vom 27. April 1885) wurde der Staatsbetrieb gänzlich aufgegeben. Die Hauptmasse der italienischen Bahnen wurde unter 2 Gesellschaften (Mittelmeer- und Adriatisches Netz, außerdem noch ein paar kleinere Netze) verteilt, denen der Betrieb auf 60 Jahre, mit Kündigungsrecht nach je 20 Jahren, überlassen wurde. Die Gesellschaften mußten das rollende und übrige bewegliche Material dem Staat abkaufen. Dem Staate wurde ein Aufsichtsrecht, namentlich auch Einwirkung auf die Tarife vorbehalten, und er bezieht einen Anteil an Roherträgen, unter gewissen Voraussetzungen auch vom Reinertrage. Der Staat übernimmt Ertragsgarantien und beteiligt sich beim Neubau von Bahnen. Ein höchst verwickeltes Vertragsverhältnis und eigentümliche Verquickung von Interessen des Staats und der Privatgesellschaften.

In Frankreich, wo zuerst i. J. 1832 auf der Strecke Saint-Etienne—Lyon der Transport

von Personen mit Lokomotivbahn versucht wurde, war zwar bis in die neueste Zeit das Privatbahnwesen allein herrschend, indessen hat schon seit 1842 der Staat durch Regelung des Netzes, durch sehr hohe finanzielle Beiträge und durch Sicherung des Heimfallrechtes — die sämtlichen französischen Bahnen werden in der Mitte des nächsten Jahrhunderts dem Staate unentgeltlich anfallen — das Eisenbahnnetz vor planloser Entwicklung behütet und seinen Einfluß geltend gemacht. Im Jahre 1878 und 1879 wurde neben den 6 großen (und einigen unbedeutenden) Privatgesellschaften ein Staatsbahnnetz geschaffen; durch das Gesetz vom 21. November 1883 sind jedoch die innerhalb der Netze jener Gesellschaften belegenen Staatsbahnen an diese abgetreten und ihnen neue Konzessionen gemacht worden.

Großbritannien, dessen im Jahre 1830 eröffnete Strecke Liverpool-Manchester die erste Lokomotivbahn in Europa war (in den Vereinigten Staaten wurde schon Ende 1829 die Strecke Baltimore—Elicotts-Mills eröffnet), besteht ein ausschließlich durch Privatthätigkeit, planlos aber jetzt sehr dicht entwickeltes Netz (nur in Irland mit Staatsunterstützung). Dasselbe geht durch allmähliche Fusionierungen in den Besitz einer immer kleiner werdenden Anzahl mächtiger Gesellschaften über, welche die Regierung durch umfangreiche Gesetze (das neueste ist das Eisenbahn- und Kanal-Verkehrs-Gesetz vom 10. August 1888) und eine besondere Aufsichtskommission zu zügeln sucht; ähnlich wie es in den Vereinigten Staaten von Amerika (Interstate-Commerce-Law vom 4. Februar 1887 und Ergänzung vom 3. März 1889) erstrebt wird.

§ 36. Durch die Fortschritte des Baues und der Erwerbung von Eisenbahnen für den Staat kommt derselbe zu Besitzes-Werten, wie sie als selbst zu bewirtschaftende, in diesem Umfange früher nie vorhanden waren. Die Zunahme der Eisenbahnen überhaupt ist ja eine naturgemäße Folge der volkswirtschaftlichen Entwicklung selbst, welche mit der Zunahme der Dichtigkeit der Bevölkerung und der daraus hervorgehenden wirtschaftlichen Reibung immer mehr zwischen den Einzelnen vermittelnde gemeinwirtschaftliche Leistungen verlangt, vor allem auf dem Gebiete des Transportwesens. Wie groß die Werte der Eisenbahnunternehmungen sind, offenbart sich zunächst in den Anlagekapitalien (s. oben die statistische Tabelle). Dieselben geben zwar selbstverständlich für den zeitigen Wert keinen zutreffenden Maßstab mehr ab, da dieser nach der gegenwärtig erreichten und für die nächste Zukunft zu hoffenden Rentabilität sich richtet; indessen sind sie immerhin interessant als Ausweis über die ursprünglich auf die Unternehmungen verwandten Summen. Die Staaten sind allerdings nur zu einem mehr oder weniger großen Teile im Besitze auch schon des Wertes ihrer Bahnen, nämlich soweit die dafür aufgenommenen Schulden abgezahlt sind bezw. die Bahnen einen höheren Ertrag, als ihre Verzinsung kostet, abwerfen. Eine Feststellung, wie weit dies der Fall ist, erscheint für die meisten Staaten wegen der Undurchführbarkeit der Trennung der Schulden für Eisenbahnen von denen für andere Zwecke unthunlich[23]).

Darüber, daß der Staat die Bewirtschaftung unmittelbar durch seine Organe führen, seinen Bahnbesitz nicht durch Verpachtung ausnutzen soll, kann kaum ein Zweifel sein. Nur durch eigene Verwaltung ist die, wie schon betont, durchaus nicht in der Natur der Sache liegende Abtrennung des Post- und Telegraphenwesens vom Eisenbahndienst zu vermeiden und die Verwaltung selbst in der volkswirtschaftlich wirksamsten Form als einheitliche Organisation für den Personen-, Güter- und Nachrichten-Verkehr zu regeln und zu führen. Durch die Verpachtung an Privatgesellschaften, die doch nur auf eine längere Reihe von Jahren denkbar ist, wird die wünschenswerte Beweglichkeit in der Organisation des Verkehrswesens verloren gehen.

Der in Italien eingeschlagene Weg kann als ein im allgemeinen empfehlenswerter nicht verachtet werden. Immerhin kann unter besonderen Verhältnissen sich sowohl die Verpachtung von staatlichen Linien als die Pachtung fremder, privater oder staatlicher Linien

23) Wie wichtig die Eisenbahnerträge für eine Reihe von deutschen Staaten geworden sind, ergibt folgende Gegenüberstellung der für die Verzinsung der Staatsschulden (Eisenbahn- und allgemeine Schuld zusammen) erforderlichen Jahressumme und der Reinerträge der Staatsbahnen.

Für das Budgetjahr 1890/91 betrugen		in Preußen.	Bayern.	Sachsen.	Württ.
Erfordernis für Schuldzinsen (u. Tilgung)*)	M.	249694367	49741342	31237682	20395263
Reinertrag der Staats-Eisenbahnen	M.	330381751	37381817	30470335	15180400

*) Darunter: Preußen 186427, Bayern 38845, Sachsen ca. 13135, Württemberg 18372 (1000 M.) für Eisenbahnen.

nützlich erweisen; namentlich kann beim gemischten (Staats- und Privatbahn-) System die Uebernahme von Privatbahnen in den Staatsbetrieb als Ueberleitung in den Staatsbesitz zweckmäßig erscheinen.

Aus der verschiedenen Rentabilität von Staats- und Privatbahnen ein Argument gegen oder für den Betrieb durch den Staat zu nehmen, geht nicht an, da bei dem Vergleiche zu viele Bedingungen in Betracht kommen, welche von der Tüchtigkeit des Betriebsinhabers naturgemäß ganz unabhängig sind; und dazu ist hohe Rentabilität ja durchaus kein Beweis, daß das Unternehmen in der für die gesamte Volkswirtschaft ersprießlichen Weise geführt wird. Es ist gerade der Vorzug der Staatsbahnen, daß und wenn sie nicht vom privatwirtschaftlichen Standpunkte aus bewirtschaftet werden, sondern sich mit einem mäßigen Reinertrage begnügend, so viel Verkehrserleichterungen als mit einem solchen verträglich ist, gewähren. Und zwar soll dieses Prinzip Platz greifen sowohl bei der Anlage des Bahnnetzes als bei der Verwaltung desselben.

§ 37. Was die Anlage des Netzes betrifft, so ist diese in den Hauptlinien, d. h. zwischen den wichtigsten Verkehrspunkten, in allen mittel- und westeuropäischen Ländern, wohl vollendet, es sind nur noch Seitenlinien, welche die wirtschaftlich weniger entwickelten Gegenden mit den ihnen zunächst gelegenen wichtigen Verkehrsorten verknüpfen, auszubauen. Während hiebei die Privatunternehmung einfach den Gesichtspunkt der Rentabilität oder auch wohl des Gründungs-Bedürfnisses walten läßt, und so die Netzeslegung eine mehr zufällige wird, kann und soll der Staat planmäßig in der Weise vorgehen, daß für das ganze Netz eine mäßige Rentabilität gewahrt und dasselbe allmählich in alle einzelnen Teile des Landes, unter thunlich gleichmäßigem Fortschritt verzweigt wird. Hierbei dürfte sich wohl für alle Linien, welche die Aussicht oder auch nur Möglichkeit haben, einen so starken Verkehr zu entwickeln, daß der enge Anschluß an die Hauptlinien bezw. gleiche Behandlung mit ihnen im Betriebe erforderlich wird, als Regel ergeben, daß sie von vornherein entsprechend (normalspurig) gebaut werden, und daß leichtere Konstruktion, starke Steigungen und Krümmungen, Schmalspur nur für solche Linien gewählt werden, welche den Charakter von „Lokalbahnen" oder „Nebenbahnen" voraussichtlich bewahren werden. Dies hindert nicht, daß jene bis zu ihrer engen Einfügung in das Hauptnetz als „Sekundärbahnen" betrieben werden, d. i. mit geringerer Ausstattung an Hochbau, Betriebsmitteln und Personal und mit kleiner Fahrgeschwindigkeit.

In unserem Eisenbahnwesen ist diesen wohl sachgemäßen, ja selbstverständlichen Forderungen keineswegs entsprochen worden; zum Teil deshalb, weil man zunächst die Privatspekulation frei walten ließ. Auch bei dieser hat zwar der Staat die Konzessionierung der Linien in der Hand, aber doch keinen genügenden Einfluß auf die Netzesbildung, weil er sie so nehmen muß, wie sie von jener geboten wird. Zum andern Teil ist aber auch bei Staatsbahnen mit zu wenig Plan verfahren worden; und dazu sah man sich noch öfter in die Notwendigkeit versetzt, schlecht rentierende Privatbahnen ohne alle Rücksicht auf einen allgemeinen Plan auf den Staat zu übernehmen. Die allgemeinen Grundsätze über die Anlage des Netzes zu entwickeln ist hier in der Finanzwissenschaft nicht der Ort.

§ 38. Bezüglich der Organisation der Betriebsverwaltung werden die Staatsbahnen insofern besondere Eigentümlichkeiten gegenüber der in der Natur des Transportmittels überhaupt begründeten Verfassung der Verwaltung haben, als hier die Eisenbahnen nicht ein getrenntes Glied der öffentlichen Verkehrsorganisation, sondern mit dem organisierten Transportwesen auf Landstraßen, Wasserstraßen und Drahtleitungen zusammengefaßt, einen wohl eingefügten bezw. einzufügenden Teil des gesamten Verkehrswesens bilden.

Die Schranken, welche „Post", Telegraphie und Eisenbahnen noch von einander trennen, können beim Staatsbahnwesen einer aus höherem Gesichtspunkt bewerkstelligten Gesamtorganisation des Transportwesens weichen. Bis jetzt ist man allerdings noch in der geschichtlich erwachsenen Dreiteilung befangen; indessen kann es nicht fehlen, daß die Vereinigung der Transportorganisation in der Hand des Staats für das Publikum bedeutende

und auch finanziell vorteilhafte Veränderungen allmählich oder durch einen genialen Organisator im Gefolge haben wird. Mit der Größe der einheitlich zu verwaltenden Unternehmung wächst freilich auch die Schwierigkeit, den Betrieb den nach Ort und Zeit wechselnden Bedürfnissen anzupassen, dieselbe kann indessen durch rationelle Teilung der Befugnisse zwischen der Zentralleitung und den Verwaltern der Verkehrs-Provinzen vermieden werden. Bedenken gegen den Staatsbetrieb sind daraus um so weniger herzuleiten, als die Vereinheitlichung und Monopolisierung der Transportanstalten so sehr in der Natur der Sache liegt, daß sich auch, wie die Erfahrung zeigt, bei der Privatunternehmung die Konzentration in wenige sehr große Gesellschaften unaufhaltsam vollzieht. Je enger übrigens das Netz und je höher die Technik ausgebildet wird, desto mehr verengen sich die Grenzen für schnelle Veränderungen und Verbesserungen und tritt das Erfordernis des regelmäßigen Funktionierens des Apparates hervor.

Eine bedeutsame Aufgabe, deren sorgsame Erfüllung von der Staatsverwaltung strenger zu verlangen und leichter zu erlangen ist als von der Aktiengesellschaft, ist die Sorge für das Personal, das ja bei den Bahnen außerordentlich zahlreich ist; und auch hier gibt die Vereinigung der verschiedenen Verkehrszweige den Vorteil, daß sich breite Grundlagen für die Organisation von Invaliditäts- und Alters-Versorgung und für sonstige finanzielle Vorkehrungen zum Wohl der Angestellten und Arbeiter bieten.

Thunlichste Rücksichtnahme auf feste Anstellung des Personals — die ja bei den Verkehrsanstalten in großem Umfange im Dienstinteresse zulässig ist — unter entsprechenden Anforderungen an die Qualifikation der Beamten, richtige Abstufung der Gehaltsbeträge müssen sich, ebenso wie die vorhin genannten Maßnahmen zur Sicherung der Angestellten und Arbeiter, mit dem Streben nach Rentabilität vertragen.

Im übrigen ergibt sich die Organisation des Betriebes aus der Natur der Anlage selbst und dürfte für die Staatsunternehmung als solche keine Eigentümlichkeiten aufweisen.

§ 39. Bezüglich des Tarifwesens der Staatsbahnen kann nach dem Vorgetragenen kein Zweifel darüber sein, daß die Tarife nicht auf die Erzielung höchster Renten, sondern auf die Erzielung von mäßigen Reineinnahmen berechnet sein sollen, als deren Maßstab man den landesüblichen Zinsfuß, den sie etwas überragen mögen, wird nehmen dürfen. Natürlich wird man sich nicht an die Rentabilitätsergebnisse nur eines Jahres halten, um die Tarife so zu bestimmen, damit herauf- oder herabzugehen, daß man jenem Ziele gerecht werde; denn neben der Einfachheit der Tarife ist ja deren Stabilität eine wichtige Bedingung, um dem Publikum den vollen Nutzen der Anstalt zu sichern. Bei den Eisenbahnen, die den einzelnen Personen und Kreisen der Bevölkerung noch viel ungleichmäßiger zu gute kommen wie die Post, wäre es noch unverzeihlicher wie bei dieser, wenn der Staat sich mit der einfachen Kostendeckung begnügen oder andererseits die Unternehmung rein privatwirtschaftlich auffassen und demgemäß die Tarife stellen wollte.

Natürlich hat der Staat im Tarifwesen nur dann freie Hand, wenn er das ganze Eisenbahnnetz des Landes oder wenigstens den größten und wichtigsten Teil desselben beherrscht. Die Zersplitterung der Bahnen in viele, unter verschiedenen Bedingungen arbeitende Netze und Linien hat die Lösung der Tariffragen und das Herauskommen aus der bekanntlich noch nicht völlig beseitigten Tarif-Wirrnis und Willkür sehr erschwert. Für den Staat mit großem, einheitlichem Netze wird es dadurch erleichtert, daß er an ein peinliches Abwägen der Rentabilität einzelner Linien nicht gebunden ist, sondern eine mäßige Durchschnittsrentabilität des Gesamtnetzes ins Auge zu fassen hat, unter teilweiser Uebertragung der Kosten der zwar einstweilen unrentablen aber aus volkswirtschaftlichen Rücksichten dennoch angelegten und betriebenen Linien auf die Erträge der anderen.

Die Unterordnung des fiskalischen Gesichtspunktes unter den volkswirtschaftlichen, wird sich auch dadurch bewähren dürfen, daß einzelne Arten von Transporten Begünstigungen

erfahren, welche in dem besonderen Interesse begründet sind, welches der Staat an ihrer billigen Herbeischaffung für das Land überhaupt oder einen bestimmten Landesteil hat. Freilich sollten solche Begünstigungen nur dann gewährt werden, wenn die Erreichung des Zwecks, nämlich die Verbilligung der betr. Produkte für die eigentlichen Konsumenten, auch wirklich gesichert ist und nicht nur Privilegien für kleine Kreise geschaffen werden; wie ja überhaupt die gerechte Gestaltung der Tarife eine selbstverständliche Obliegenheit gerade der Staatsbahn-Verwaltungen ist.

Daß die Staatsbahnen, namentlich in Deutschland, wo sie das Netz vollständig beherrschen, nicht schon rascher und kräftiger mit Reformen des Tarifwesens aus höheren volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten vorgegangen sind, läßt sich mit den mannigfach zu nehmenden Rücksichten auf das Staatsbudget einerseits, die Nachbarbahnen andererseits gewiß entschuldigen. Bei den preußischen Staatsbahnen war überdies bis in die neueste Zeit an der Ausgestaltung der Netze selbst durch Ankauf von Privatbahnen und Ergänzungsbauten zu arbeiten. Immerhin hätte man augenscheinliche Ungerechtigkeiten, wie z. B. das norddeutsche sogenannte Freigepäck beim Personentarif, wonach jeder Handwerksbursche für 50 Pfd. Gepäck mit bezahlen muß, längst beseitigen können.

Eine Reform der Tarife, die wohl als die kühnste der bisher unternommenen bezeichnet werden kann, ist kürzlich von der ungarischen Staatseisenbahnverwaltung ausgegangen mit der Einführung des sogen. Zonentarifs am 1. August 1889; die österreichische Staatsbahnverwaltung ist damit am 1. Juni 1890 nachgefolgt. Die ungarischen Bahnen hatten zuvor verhältnismäßig hohe Tarife und eine sehr schwache Frequenz. Um letztere, die auch eine schlechte Ausnützung des Fahrmaterials mit sich brachte, überhaupt zu heben und insbesondere der Landeshauptstadt Pest einen lebhaften Verkehr mit allen Teilen des Landes zu geben, wurde ein von Pest ausgehendes System von Verkehrs-Zonen geschaffen — 2 für den Lokal-, 14 für den Fern-Verkehr; die letzte 225 km Entfernung von der Hauptstadt bis zur Landesgrenze reichend. Es gibt nur so viel Tarifsätze, abgestuft nach 3 Wagenklassen, als Zonen vorhanden sind; jedoch gesondert für Personen- und Schnellzüge, und mit Unterbrechung des Entfernungs-Tarifs in Pest, von wo immer eine neue Zone beginnt. — Der politische Zweck dieser Maßregel wird gewiß erreicht werden; ob auch der finanzielle läßt sich zur Zeit (Mai 1890) noch nicht beurteilen[24]. Dem für die Eisenbahn selbstverständlich in viel höherem Maße als bei der Post zutreffenden Satze: daß die Leistung mit der Entfernung zunimmt, ist auch bei diesem Zonentarif Rechnung getragen, nur in einer durch die Abteilung nach Zonen modifizierten Weise. Daß bei der Zonen-Einteilung immer ein gutes Stück Willkür obwalten muß, ist klar. Immerhin ist das Vorgehen der ungarischen Verwaltung zu einer gründlichen Vereinfachung des Tarifwesens, sowie die rasche, vielleicht durch die Konkurrenz-Verhältnisse gebotene Nachfolge der österreichischen, verdienstvoll, und ist ein neuer Protest gegen die Behauptung, daß die Verwaltung staatlicher Unternehmungen sich in „verknöchertem Bureaukratismus" bewegen.

Dieses sind die besonderen Gesichtspunkte, welche für die Staatsbahnen bei der Tarifbildung geltend gemacht werden müssen; von den Grundsätzen der Eisenbahntarifbildung überhaupt zu handeln, ist hier nicht der Ort[25].

Hinsichtlich der Reinerträge der Staatsbahnen wird endlich noch die besondere Frage aufzuwerfen sein, ob und wie weit dieselben zu bestimmten Zwecken, also zur Abtragung zunächst der Eisenbahn-, dann der allgemeinen Landes-Schulden, Ausbau des Bahnnetzes, sonstigen speziellen Verwendungen dienen oder zu den allgemeinen Fonds fließen sollen. Hierüber wird sich jedoch nur nach den besonderen finanz- und volkswirtschaftlichen Verhältnissen des einzelnen Staats Entscheidung treffen, keine allgemeine Regel aufstellen lassen.

24) Die Zahl der Reisenden hat sich in den ersten 7 Monaten des Versuchs von 2,5 auf 6,8 Millionen = 170 % gehoben, die Einnahme aus dem Personenverkehr von 5,1 auf 6,1 Mill. M. ca. 17 %.

25) Vgl. dar. Handb. Bd. I Abh. X, § 58 ff.

IV.

Die Gebühren.

Rau, F.W. I. S. 348 ff. Pfeiffer, Die Staatseinnahmen 1866. I. S. 294 ff. Wagner, F.W. I. 3. Aufl. § 204, 208, II. 3. Aufl. § 14 ff. Stein, F.W. II. S. 139, 248 ff. Schäffle, Steuerpolitik S. 52, 457, ferner 496—507. Roscher, S. IV. 1. Abt. § 22—24.

I. Die Gebühren im Allgemeinen.

1. Begriff und Wesen.

§ 1. Einen regelmäßigen Bestandteil der Staatseinnahmen bilden diejenigen Abgaben, welche von den mit der öffentlichen Gewalt in Berührung kommenden Personen bei Gelegenheit besonderer Amtshandlungen, zu welchen sie Veranlassung geben, unter dem Namen von Gebühren, Sporteln, Taxen, Stempeln 2c. erhoben werden.

In der Praxis und in den Etatsaufstellungen werden die Gebühren in der Regel zu den Steuern und zwar zu den indirekten Steuern gerechnet. Die Finanzwissenschaft hat in den Gebühren eine eigentümliche Art der ordentlichen Staatseinnahmen erkannt, und es besteht bei mancherlei Abweichung der Ansichten im einzelnen, doch darüber Einverständnis, daß sie zwar sowohl mit den Erwerbseinkünften einerseits, als mit den eigentlichen Steuern andrerseits gewisse Eigenschaften teilen, voll aber weder zu der einen noch zu der anderen der gedachten Einnahmearten gerechnet werden können.

Das Unterscheidungsmerkmal der Gebühren besteht darin, daß sie sich an Amtshandlungen zur Verwirklichung wesentlicher Staatszwecke, an wesentliche Thätigkeiten öffentlicher Organe zur Ausführung des Rechts- und Machtzweckes [1]) anknüpfen, und daß sie die von den Gebührenpflichtigen zu entrichtende Abgabe wesentlich mit Rücksicht auf diese Gegenleistungen öffentlicher Behörden bemessen [2]).

1) Wagner, F. W. I. S. 64.

2) Aehnlich schon Rau, F.W. I. S. 349: „Gebühren werden bei solcher Gelegenheit gefordert, wo der einzelne Bürger mit einer Staatsbehörde oder einer wesentlichen Staatsanstalt in eine gewisse besondere Beziehung kommt."

Stein, F.W. II. S. 139, nennt Gebühren diejenigen „Einnahmen, die der Staat für Leistungen empfängt, die er im Interesse eines Einzelnen vollzieht." Dabei unterscheidet Stein (F.W. II. S. 250) Gebühren für die rein amtliche Arbeit — die eigentlichen Gebühren, und Gebühren für die Benutzung von Regalien — Regalien-Gebühren. Aehnlich, jedoch mit Verwerfung des Stein'schen Regalbegriffes, Wagner, F.W. I. § 204. 205. Nach ihm sind Gebühren diejenigen „Abgaben, welche von Einzelnen oder Gruppen von Einzelnen als ein spezielles Entgelt eines ihnen von einer Zwangsgemeinschaft geleisteten Dienstes, oder einer durch sie verursachten Ausgabe bei der Ausübung einer öffentlichen Thätigkeit in einer von der öffentlichen Gewalt einseitig bestimmten Weise und normierten Höhe erhoben werden." Als Hauptarten unterscheidet dann Wagner, dessen finanzwissenschaftliche Behandlung auch in der Gebührenlehre als grundlegend anerkannt werden muß, weiter „Rechts- und Verwaltungsgebühren" einerseits und „Kultur- und Wohlfahrtsgebühren" andererseits. Zu den letzteren rechnet Wagner auch die Gebühren dieser Klasse in der Rechtsform des Regals, sofern die Regalisierung wie beim Post-, Münz-, Telegraphenwesen nicht bloß oder vorwiegend im Interesse der finanziellen Ausbeutung stattfindet (vergl. Wagner, F.W. I. 3. Aufl. § 207). Andere Teile der Einnahmen aus dem Verkehrswesen, wie z. B. die Einnahmen

Zunächst könnte es zwar auffallend erscheinen, daß, während doch die eigentlichen Steuern vor allem zur Deckung des Aufwandes bestimmt erscheinen, welcher durch die Realisierung wesentlicher Staatszwecke erwächst, nun auch für die einzelnen Amtshandlungen, durch welche jene Zwecke erfüllt werden, in den daran geknüpften Gebühren neben jenen allgemeinen Steuern noch gewissermaßen ein besonderes Entgelt, eine besondere Bezahlung verlangt wer-

aus Eisenbahnen behandelt Wagner unter der Lehre vom Privaterwerb, je nachdem für die Verwaltung das Gebührenprinzip (bloße Kostendeckung) oder das privatwirtschaftliche Prinzip (Gewinnung einer privatwirtschaftlichen Konkurrenzrente) maßgebend sein soll. Die Einnahmen aus dem Personen- und Packettransport der Post würden demnach, strenge genommen, unter den Privaterwerb fallen, werden aber von Wagner doch wieder des Zusammenhangs wegen im Abschnitt von der Postgebühr behandelt.

Aus Gründen der größeren Uebersichtlichkeit und im Interesse der Vermeidung unnötiger Wiederholungen empfiehlt es sich m. E. an dem engeren Gebührenbegriff in seiner Beschränkung auf die Rechts- und Verwaltungsgebühren, welche auch nach Wagner „wirklich als Gebühren zu erachten sind" (F.W. I. § 205 S. 491.) festzuhalten, und alle übrigen Einnahmen, bei welchen die staatliche oder öffentliche Gegenleistung in erster Linie der Befriedigung individueller Sonderbedürfnisse dient und nicht in einer obrigkeitlichen Amtshandlung besteht, der Lehre von den Erwerbseinkünften zuzuweisen. Auch die Einnahmen aus dem Unterrichtswesen, die Schulgelder ꝛc., ferner die sogenannten „Beiträge" verschiedener Art könnten dorthin verwiesen werden, wenn man nicht vorzieht, was ja auch von Wagner teilweise geschieht (vgl. z. B. Wagner F. W. I § 195), Schulgelder und dergl. beim Finanzbedarf für die Verwaltung des Unterrichts- und Bildungswesens ꝛc. zu behandeln. Dies schließt keineswegs die Anerkennung der Thatsache aus, daß eine Reihe von Abgaben außer den Gebühren, sofern sie sich an Thätigkeiten des Staats ꝛc. mit dem Merkmal des „öffentlichen Interesses" knüpfen, mit den Gebühren von Amtshandlungen das Merkmal gemeinsam haben, daß sie nicht „in den Formen der freien Konkurrenz" sondern „in einer vom öffentlichen Rechte einseitig bestimmten Weise und normierten Höhe" erhoben werden. Nicht Prinzipienfragen sondern Fragen der Zweckmäßigkeit, des Geschmacks und der Systematik sind hier wohl in letzter Linie entscheidend. Der Wagner'sche Gebührenbegriff ist weiter als der dem Folgenden zu Grunde gelegte. Denn er begreift nicht nur die bei Ausübung wesentlicher Hoheitsrechte erhobenen „Entgelte" in sich, sondern auch andere Gegenleistungen für Thätigkeiten des Staats, soferne sie nur, wie z. B. bei der Post und dem Telegraphen, in einer von der Staatsgewalt einseitig bestimmten Weise und normierten Höhe erhoben werden.

Die Relation des Gebührenbetrags zu den Kosten des betreffenden Staatsaktes ist maßgebend für Schäffle (a. a. O. S. 52, S. 457), welcher den „höchstens auf Deckung der Kosten des vom Gebührenzahler vergoltenen Staatsaktes" berechneten Verwaltungsgebühren oder Verwaltungsvergütungen alle anders bemessenen Gebühren mit den eigentlichen Verkehrssteuern als „Steuergebühren", d. h. als zu den indirekten Steuern gehörige „Spezialsteuern", gegenüberstellt. Auch Pfeiffer glaubt (a. a. O. I. S. 296) eine Staatseinnahme nicht zu den Gebühren zählen zu dürfen, „wenn die von den einzelnen entrichteten Vergütungen dem Staate einen Ueberschuß lassen oder auch nur einen beträchtlichen Teil der Kosten decken" Aehnlich auch Umpfenbach u. a. Wir halten die Aufnahme des Kostenmomentes als eines wesentlichen Merkmales in den Gebührenbegriff nicht für zweckmäßig, da eine genaue Bemessung von Gebühren nach den Kosten des betreffenden Staatsaktes wohl kaum in einem einzigen Falle möglich ist und in vielen Fällen, z. B. bei Lizenzen, Dispensationen auch nicht zutreffend wäre. Es ist gewiß rätlicher und führt zu reineren Resultaten, den Gebührenbegriff ausschließlich an die Qualität des betreffenden Staatsaktes anzuknüpfen, welche der Natur der Sache nach auch bestimmend für den Charakter der daran angeknüpften Abgabe sein muß. Qualitativ verschieden sind aber einerseits Staatsleistungen, welche zur Realisierung wesentlicher Staatszwecke erfolgen, und solche Thätigkeiten andrerseits, welche in erster Linie individuelle Bedürfnisse einzelner befriedigen auch da, wo die Befriedigung der letzteren aus Zweckmäßigkeitsgründen staatlichen Anstalten übertragen wird.

Auch Roscher IV. 1. § 22 beschränkt den Begriff der Gebühren in Uebereinstimmung mit unserer Definition „auf solche Handlungen, die mit wesentlichen Staatszwecken (Rechts- oder Machtzwecken) zusammenhängen", indem er zugleich, was z. B. der Staat von seinen Post-, Eisenbahn-, Telegraphendiensten bezieht, in die Lehre von den Staats-, Gewerbe- und Handelsgeschäften verweist. Mit der weiteren Beschränkung des Gebührenbegriffs auf solche Zahlungen, welche die Selbstkosten des Staats „mindestens nicht sehr" übersteigen, hat Roscher im Anschluß an die früher herrschende Auffassung auch das Kostenmoment noch mit in den Gebührenbegriff aufgenommen, übrigens in sehr abgeschwächter Fassung.

F. J. Neumann (Die Steuer Bd. I. 1887) definiert Gebühren im w. S.: „Die zur Gewinnung von Staats- oder Gemeindeeinnahmen nach Maßgabe von Vorgängen angeordneten Zahlungen, soweit sie Entgelte für spezielle Gegenleistungen des Staats oder der Gemeinde von öffentlichem Interesse sind" und Gebühren im e. S. oder Amtsgebühren: „die Gebühren, welche Entgelte für ohne Vermittelung wirtschaftlicher Unternehmungen gebotene spezielle Gegenleistungen des Staats oder der Gemeinde von öffentlichem Interesse sind."

den soll. Und doch hat ein solches Verlangen seinen guten und vollständig ausreichenden Grund.

Im Staate vollzieht sich die Scheidung des gemeinen Interesses aller vom Privatinteresse der einzelnen, damit das Interesse des ganzen als solches in seiner völligen Reinheit und in seiner völligen Unabhängigkeit vom letzteren zu stande kommt. Formell erscheint der Staat als die Unterwerfung aller unter die Herrschaft eines Willens. Aber diese Unterwerfung aller ist zugleich die Verbindung aller zur Einheit eines herrschenden Willens mit dem Zwecke, dasjenige, was zur Verwirklichung des gemeinen Wohls nur durch die vereinigte Kraft aller in stand gesetzt werden kann, auch wirklich durch die vereinigte Kraft aller herbeizuschaffen. Der hiefür erwachsende Aufwand wird daher folgerichtig von allen als eine gemeinsame Last übernommen, von jedem nach Verhältnis seines wirtschaftlichen Könnens und Vermögens. In dieser andauernden gemeinsamen Beschaffung der für Realisierung der Staatszwecke, für Befriedigung der Gemeinbedürfnisse erforderlichen Mittel hat man eines der charakteristischen Momente zu erblicken, durch welches sich die Thätigkeit des Staates als eine Gesamt-That, als eine Gemeinwirtschaft[3]) kennzeichnet. Aber, wer Steuern aus seinem Vermögen für das gemeine Interesse zur Verfügung stellt, will mit Recht, daß diese Steuern auch wirklich zum allgemeinen Besten verwendet werden, nicht aber zur Deckung von Kosten, welche das spezielle Interesse einzelner veranlaßt hat — m. a. W. es ist eine Forderung der Gerechtigkeit, daß vor der gemeinsamen Uebernahme des für die Verwirklichung des allgemeinen Besten erwachsenden Aufwandes derjenige Teil des Staatsaufwandes ausgeschieden und in der Form von Gebühren denjenigen zur Bestreitung zugewiesen werde, welche nachweisbar in Bethätigung ihres Privatinteresses Leistungen des Staats in besonderem Maße in Anspruch nahmen oder veranlaßten. Hieraus folgt zugleich, daß das Vorhandensein einer besonderen Inanspruchnahme von Amtshandlungen die Voraussetzung der Gebührenpflicht überhaupt ist, und daß demgemäß die Gebührenpflichtigkeit genau zu begründen und zu begrenzen ist.

Diese Inanspruchnahme der Behörden kann nun aber in zweierlei Richtungen erfolgen. Der einzelne beabsichtigt vielleicht zunächst nicht, mit der Staatsgewalt in Berührung zu kommen oder von derselben direkt irgend welche Förderung seiner privaten Interessen zu verlangen, aber er veranlaßt gleichwohl den Staat, zur Wahrung höherer Interessen einzugreifen. In diesem Falle wird es sich vorwiegend um Bemessung der Gebühr nach den vom Staate veranlaßten Kosten handeln. In anderen Fällen werden vom Staate im Privatinteresse einzelner besondere Vorteile verlangt, sei es nun, daß sie sich den allgemeinen gesetzlichen Einrichtungen im Wege der Dispensation entziehen, oder daß sie besondere Zugeständnisse von der Staatsregierung erhalten wollen. In diesem Falle wird die Bemessung der Gebühr nach dem ungefähren Werte des erlangten Vorteils auch über den Betrag der verursachten Kosten hinaus in Frage kommen müssen. Daneben können besondere Rücksichten zu einer Steigerung des Gebührenbetrages über den Kosten- bezw. Wertsbetrag der betreffenden Leistung Veranlassung geben, um die Inanspruchnahme der Staatsthätigkeit in bestimmten Richtungen zu erschweren, wie sie umgekehrt auch einen teilweisen oder gänzlichen Verzicht auf die Erhebung von Gebühren nahelegen können[4]).

3) Trotz der Einwendungen Cohn's (Z. f. St.W. 37. S. 464) gegen die Zulässigkeit dieser Begriffe in seiner zwar scharfsinnigen und wertvollen, aber in der Hauptsache negativen und den Gegenstand nicht völlig erschöpfenden Kritik „Gemeinbedürfnis und Gemeinwirtschaft".

4) Die Bemessung der Gebühren „nach den Kosten" scheint mir zu einseitig ins Auge gefaßt zu werden von Pfeiffer, Schäffle u. a. (s. o. Anm. 2). Auch Rau steht prinzipiell auf diesem Standpunkte, wenn er sagt: „Sie (die Gebühren) können als eine besondere Vergütung für den Aufwand angesehen werden, welchen die Staatsgewalt bei irgend einer Veranstaltung zu machen hat" (F.W. I. S. 349). Auf der anderen Seite betont Stein zu ausschließlich die Bemessung der Gebühren „nach dem Werte" (F.W. 4. Aufl. S. 311): „es ist gar kein Grund vorhanden zu fordern, daß eine solche Leistung auf Kosten der Gesamtheit zum Vorteile eines einzelnen geschehe,

Im allgemeinen darf bei der Bemessung der Gebühren nicht übersehen werden, daß es sich bei gebührenpflichtigen Amtshandlungen stets zugleich auch um die Verwirklichung allgemeiner Staatszwecke handelt, und daß daher die Gebühr um so niedriger zu halten oder ganz darauf zu verzichten ist, je mehr das allgemeine Interesse bei den Amtshandlungen überwiegt, je häufiger und allgemeiner sie von der Masse der Steuerpflichtigen in Anspruch genommen werden, oder je gleichmäßiger sie allen Steuerpflichtigen mittelbar oder unmittelbar zu gut kommen.

Der Unterschied der Gebühren von allen anderen Einnahmearten trotz mancher Aehnlichkeit mit denselben ist hiernach ein erheblicher. Mit dem privatwirtschaftlichen Erwerb und mit dem Erwerb aus anderen dem Staate übertragenen Thätigkeiten für individuelle Sonderbedürfnisse haben die Gebühren zwar gemein, daß ihnen eine bestimmte Gegenleistung des Staates gegenübersteht. Aber sie unterscheiden sich von dem privatwirtschaftlichen Erwerb dadurch, daß ihre Höhe nicht „in den gewöhnlichen Formen der freien Konkurrenz" (Wagner) bestimmt wird, sondern daß sie „in einer vom öffentlichen Rechte einseitig bestimmten Weise und normierten Höhe" erhoben werden; von dem Erwerb aus öffentlichen Anstalten von Eisenbahnen, Post, Telegraph ꝛc., unterscheiden sich die Gebühren dadurch, daß die Gegenleistung nicht zu Befriedigung individueller Sonderbedürfnisse dient, für welche nur mitsprechender öffentlicher Interessen halber oder aus bloßen Zweckmäßigkeitsgründen staatliche Veranstaltungen getroffen sind, sondern daß die Gegenleistung in einer Amtshandlung zur Verwirklichung wesentlicher Staatszwecke besteht.

Mit den Steuern dagegen haben die Gebühren gemein, daß sie wie jene speziell zur Deckung des öffentlichen Aufwandes für allgemeine, aus der Verwirklichung des Rechts- und Machtzweckes sich ergebende Aufgaben bestimmt sind, daß sie in erster Linie Beiträge zur Deckung des Staatsaufwandes aus dem Vermögen der Staatsgenossen darstellen, deren Feststellung wie diejenige anderer Auflagen als Gegenstand der Steuergesetzgebung anerkannt ist. Aber sie unterscheiden sich von den eigentlichen Steuern durch jenes Merkmal, welches sie mit den Erwerbseinkünften gemein haben, dadurch, daß sie bestimmte einzelne Leistungen öffentlicher Organe voraussetzen und daß sie hiebei wesentlich mit Rücksicht auf diese Gegenleistung bemessen sind.

Die Gebühren sind Steuern i. w. S.; denn sie sind Vermögensauflagen zur Deckung des Aufwandes für die Verwirklichung des gemeinen Interesses. Aber sie sind genauer Steuerpräcipuen[5]) für diejenigen, deren Privatinteresse nachweisbar jenen Aufwand in besonderem Maße verursachte.

ohne daß der letztere ihren Wert bezahle." Hock deutet beiderlei Bemessungsprinzipien für seine „Steuern für besondere Dienste" an, „durch welche der einzelne Vorteile erlangt, die einem anderen nicht zuteil werden, oder die sich so genau absondern lassen, daß ihr Kostenwert mit ziemlicher Genauigkeit ermittelt werden kann" (Die öffentl. Abgaben und Schulden S. 17). Ohne die neben Kosten oder Wert die Gebührenbemessung häufig beeinflussende Rücksicht auf Erleichterung oder Erschwerung der Inanspruchnahme gewisser Staatsthätigkeiten aus besonderen Gründen läßt sich die thatsächliche Bedeutung mancher Gebührensätze nicht begreifen. Es ist zu unterscheiden zwischen den verschiedenen Bemessungsprinzipien, welche bei einzelnen Gebührensätzen in Frage kommen können und in Frage kommen, und der allgemeinen Forderung, welche aus Wesen und Begriff der Gebühr an die Gebührenbemessung im allgemeinen zu erheben ist. Beides zutreffend auseinandergehalten schon von Wagner F.W. I. § 208, welcher neben Aufstellung der für die Gebührenpflichtigkeit und Gebührenhöhe leitenden allgemeinen Gesichtspunkte, die Entscheidung der Frage, ob und wann im einzelnen, ferner in welcher Höhe Gebühren erhoben werden sollen, mit Recht der Verwaltungspolitik zuweist. Als oberstes Prinzip alles Gebührenfußes stellt Stein neuerdings (F.W.5.Aufl. II. S. 274) den Satz auf: „daß die Höhe jeder Gebühr im umgekehrten Verhältnisse zu der Häufigkeit ihres Vorkommens stehen muß; je seltener sie ist, je höher kann sie sein, denn um so mehr herrscht in ihr der individuelle Charakter, das individuelle Interesse."

5) Rau, F.W. I. S. 362 hat diesen Charakter der Gebühr schon ganz richtig erkannt, aber allerdings nicht allgemein für alle Gebühren, sondern nur für die Gerichtsgebühren in Anspruch genommen; neuerdings allgemein auch Roscher IV. 1. Abt. § 22. Vgl. auch Wagner F.W. II. 2. Aufl. § 278.

Aus diesem Charakter der Gebühren ergibt sich unmittelbar auch ihre Stellung im Steuersystem oder ihre Funktion. Sie dienen in erster Linie zum Schutze der weniger Wohlhabenden vor steuerlicher Ueberlastung gegenüber den besser Situierten, deren größerer Interessenkreis für die durch das gemeine Beste gebotene staatliche Regulierung und Normierung häufigere Berührungspunkte und Veranlassungen bietet; sie verhüten aber auch die steuerliche Ueberlastung der anspruchslosen bürgerlichen Arbeit gegenüber jenen vordringlichen Elementen, welche, sei es zur Wahrung und Aufrechterhaltung der Rechtsordnung, sei es zur Gewährung von Ausnahmen und besonderen Zugeständnissen, in besonderem Maße die öffentlichen Organe in Bewegung zu setzen wissen[6]). Als Steuerpräcipuen haben die Gebühren auch insofern noch weitere Aehnlichkeit mit den eigentlichen Steuern, daß sie, wenn auch nicht in erster Linie, so doch auch mit nach der Leistungsfähigkeit bemessen werden können, so namentlich die zunächst nach dem Wert des staatlichen Dienstes bemessenen Gebühren für besondere Einräumungen, z. B. die Nobilitierungsgebühren, auch manche sonstigen Gebühren für Privilegien, Lizenzen ꝛc., sofern die notorische Leistungsfähigkeit des darum Nachsuchenden auf die Schätzung des von ihm dem betreffenden Zugeständnis beigelegten Wertes von Einfluß ist. Aber auch allgemein gestatten die Gebühren eine Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit in der Weise, daß namentlich ungünstigen Vermögensverhältnissen der Gebührenpflichtigen Rechnung getragen wird. Die Gebührensätze bewegen sich daher zweckmäßig nicht selten in einem Rahmen, indem sie nur das Minimum und das Maximum der Gebühr festsetzen, und die Ausfüllung desselben dem billigen Ermessen der Behörde beim Sportelansatz im gegebenen Falle überlassen[7]).

Durch derartige Einrichtungen wird in den starren Mechanismus der Gebührentarife Leben und Beweglichkeit gebracht. Sie gestatten dann ebenfalls, wenn auch nicht in demselben Maße wie manche indirekten Steuern, eine mehr „individualisierende Erfassung der qualifizierten Steuerkräfte“ (Schäffle) und dienen gegenüber der Ueberlastung des Massenverbrauchs durch Steuern auf Gegenstände des notwendigen Verbrauchs ähnlich wie die Luxussteuern mit zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit der Gesamtbesteuerung für die verschiedenen Volksklassen.

Die Möglichkeit einer gewissen Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit innerhalb im ganzen doch ziemlich eng gezogener Grenzen macht darum aber die Gebühren noch nicht zu Steuern. Sie verstärkt nur deren steuerartigen Charakter. Es ist deshalb eigentlich nicht unrichtig, die Gebühren zu den indirekten Steuern in den Etats ꝛc. zu stellen, aber man darf nicht soweit gehen, sie zu den indirekten Steuern selber zu rechnen. Sie bleiben immer, was sie sind: an gewisse Gegenleistungen der Staatsgewalt geknüpfte, in erster Linie mit Rücksicht auf diese Gegenleistungen bemessene Steuerpräcipuen.

---

6) Schon die Motive zu dem jetzt antiquierten württemb. Sportelgesetz vom 23. Juni 1828 bezeichneten daher die Sporteln als diejenigen Abgaben, „welche behufs der Erleichterung der Masse der Steuerpflichtigen zunächst diejenigen treffen sollen, welche mit ihren Angelegenheiten die auf Kosten des Staats bestehenden Anstalten speziell in Anspruch nehmen, sowie diejenigen, welche sich den allgemeinen gesetzlichen Einrichtungen im Wege der Dispensation entziehen oder besondere Zugeständnisse von der Staatsregierung erhalten wollen.“

7) Die in einem Rahmen sich bewegenden Sportelsätze sind deshalb besonders instruktiv, weil die Sportelgesetze gerade bei diesen Veranlassung nehmen, sich über die verschiedenen denkbaren Prinzipien über die Gebührenbemessung auszusprechen, so z. B. das bayerische Gebührengesetz vom 18. August 1879, Art. 260: „Wo das Gesetz für den Ansatz der Gebühr einen Spielraum gewährt, hat die Behörde innerhalb desselben den Gebührensatz unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Sache, der Bedeutung derselben für das bürgerliche Leben und der Leistungsfähigkeit des Pflichtigen zu bestimmen“; ferner das württembergische Sportelgesetz vom 24. März 1881, Art. 3: Wo der Tarif für den Sportelansatz einen Rahmen aufstellt, ist der Betrag der Sportel zu bemessen: a) nach dem Grade der den Behörden verursachten Mühe, b) nach der Bedeutung des Gegenstandes, bezw. nach dem Nutzen, welcher dem Beteiligten in Aussicht steht, c) nach den Vermögens- und Einkommensverhältnissen der Sportelpflichtigen.

Gleichwohl ist es richtig, daß zwischen Gebühren und eigentlichen Steuern ein allmählicher, oft kaum merklicher Uebergang stattfindet. Aber man ist auf der falschen Fährte, wenn man diesen Uebergang ausschließlich in der Art und Weise der Gebührenbemessung auffinden zu können meint[8]). Hat man einmal das bestimmende Merkmal der Gebühr in der Qualität der Staatsleistung erkannt, an welche sie geknüpft ist, so wird auch konsequenter Weise der Uebergang der Gebühr zur Steuer da zu suchen sein, wo eine Abgabe für sich und ganz ohne Rücksicht auf irgend welche behördliche Gegenleistung erhoben wird, oder wo eine solche Gegenleistung zwar vorhanden ist, aber ihre selbständige Bedeutung als Akt der Verwirklichung des gemeinen Interesses verliert und zur Bedeutung einer bloßen Kontrollemaßregel für die Sicherung einer in erster Linie nach der Leistungsfähigkeit[9]) oder einzelner Momente derselben bemessenen Abgabe herabsinkt. Hauptsächlich der Vermögensverkehr[10]) von einer Hand zur andern ist hier genauer ins Auge zu fassen. Nicht selten nimmt der Vermögensverkehr, der Besitzwechsel, häufig namentlich bei Immobilien, regelmäßig beim Erbgang, Funktionen von Behörden in Anspruch. Hier ist es, wo alsdann nicht bloß eine Gebühr für einen behördlichen Akt von allgemein rechtspolizeilichem Interesse in Frage kommen kann, sondern wo unter Umständen dieser behördliche Akt zugleich zur Erhebung einer Steuer von den im Flusse des Verkehrs greifbar werdenden Vermögensbestandteilen benutzt wird. Aber nicht immer sind Gebühr und Steuer in solchen Fällen getrennt[11]), was das richtige ist, und die zweckmäßige Erhebung in einem Akt, durch eine und dieselbe Behörde, nicht ausschließt. Oft sind beiderlei Auflagen in eine vorwiegend zu den eigentlichen Steuern zu rechnende Abgabe verschmolzen und derlei Abgaben leiten nicht selten über zu reinen Steuern, bei welchen der vorgeschriebene Akt der Einregistrierung 2c. ausschließlich die Bedeutung einer Steuerkontrollemaßregel annimmt oder wo, wie bei vielen Stempelabgaben, nicht einmal ein solcher Einregistrierungsakt durch Behörden der Abgabe gegenübergestellt werden kann. Die Entdeckung dieser Verkehrssteuern unter den Gebühren ist eins der hervorragendsten Verdienste L. v. Stein's und ein bleibender finanzwissenschaftlicher Gewinn. Abgaben dieser Art sind alsdann nach den für die eigentliche Besteuerung durch Umlage nach der Leistungsfähigkeit maßgebenden Gesichtspunkten zu beurteilen (vgl. hierüber unten: Verkehrs- und Erbschaftssteuern).

Zur Geschichte des Gebührenwesens vgl. den bezüglichen Abschnitt der Gebührenlehre von Wagner F.W. II insbes. §§ 20. 24.

2. Die Arten der Gebühren.

§ 2. Vergleicht man die Gebührentarife verschiedener Staaten mit einander, so zeigt sich eine so verschiedenartige Ausgestaltung des Gebührenwesens im ganzen, und selbst bei Auslösung einzelner überall sich wiederholender behördlicher Akte erscheinen die daran geknüpften Gebühren in so verschiedene kaleidoskopartig immer anders wieder gebrochenen Bildern, daß die Zergliederung und Auflösung des Gebührenwesens in seine einzelnen, schließlich doch immer wiederkehrenden Elemente außerordentlich erschwert ist. Und doch darf man sich die damit verbundene Mühe nicht ersparen, wenn ein wissenschaftliches Ver-

8) Die bis jetzt herrschende Meinung, welche die Grenze zwischen Gebühr und Steuer in dem Weniger oder Mehr der Gebühr über die Kosten gefunden zu haben glaubt, z. B. Umpfenbach, Pfeiffer, Schäffle, Roscher.

9) Wagner, F.W. I. § 205. vertritt im wesentlichen dieselbe Auffassung wie die oben im Texte niedergelegte. Daneben wird übrigens in § 204 daran festgehalten, daß jeder Ueberschuß über die Kosten unter den Begriff der eigentlichen Steuereinnahme falle, letzteres wohl hauptsächlich im Hinblick auf die von Wagner unter den Gebühren mitbehandelten Einnahmen von staatlichen Anstalten.

10) Vgl. Hdb. Band III. F.W. Abh. IX.

11) In Württemberg z. B. Erkenngebühr für die erkennende Gemeindebehörde bei dem gerichtlichen Erkenntnis über Liegenschaftsveräußerungen neben der Liegenschaftsaccise für den Staat; Notariats- (Teilungs-, Revisions- 2c.) Sportel neben der Erbschaftssteuer bei Erbgängen.

ständnis dieses nicht unwichtigen Gebietes von eigenartigem Interesse angebahnt werden soll. Zu dem Ende ist vor allem erforderlich, die verschiedenen Gebührenarten, wie solche durch die Gebührengesetzgebung im Laufe der Zeit entwickelt worden sind, auseinander zu halten.

Abgesehen von den Verschiedenheiten, welche die verschiedene Art der Gebührenerhebung (s. unten § 7 ff.) mit sich bringt, lassen sich verschiedene Gebührenarten unterscheiden, je nachdem man die Verschiedenheiten 1. in der Bemessungsgrundlage der Gebühren (§ 3), 2. in der formellen Gestaltung der einzelnen Gebührensätze (§ 4), 3. in dem gegenseitigen Verhältnis der einzelnen im Gebührentarif enthaltenen Gebührensätze (§ 5), 4. in der Person des Gebühren- oder Bezugsberechtigten (§ 6) als Einteilungsgrund benutzt.

§ 3. Gebührenarten nach der Bemessungsgrundlage. Je nachdem der Gebührenbemessung nur gewisse allgemeine bei allen gebührenpflichtigen Handlungen mehr oder weniger wiederkehrende Anhaltspunkte zu Grunde liegen, oder aber die besondere Gebührenfähigkeit des einzelnen Aktes dabei zur Geltung und Berücksichtigung gelangt, sind zu unterscheiden: generelle und spezielle Gebühren.

1) Generelle Gebühren. Nach dem in § 1 Ausgeführten sind es sehr verschiedene Rücksichten, welche bei der Bemessung der Gebühren in Betracht kommen, und nicht alle Gebührenarten vermögen denselben gleichmäßig Rechnung zu tragen. In erster Linie sind es die Kosten der betreffenden Amtsverrichtungen, welche bei der Gebührenbemessung zu beachten sind. Gleichwohl ist eine genaue Bemessung der auf die einzelne Amtshandlung entfallenden Kosten gar nicht oder nur in den seltensten Fällen möglich. Thatsächlich wird daher überhaupt darauf verzichtet. Aber es gibt doch Anhaltspunkte, welche auf diese Kosten einen annähernden Schluß zulassen, und zwar Anhaltspunkte, welche in jedem einzelnen Falle mit Sicherheit und sogar „aktenmäßig" sich erheben und feststellen lassen. Denn der Verkehr mit Behörden ist vorwiegend ein schriftlicher. Anbringen gelangen an die Behörde meist in der Form schriftlicher Eingaben, mündliche werden schriftlich zu Protokoll gebracht. Die weitere Behandlung eines Gegenstandes schlägt sich in einer Reihe von Schriftstücken nieder (Vorladungen, Requisitionen, Mitteilungen, Rückantworten, Protokollen 2c.); und ebenso findet die Erledigung der amtlich angeregten Dinge fast regelmäßig ihren bestimmten schriftlichen Ausdruck (Pässe, Zeugnisse, Diplome, Privilegienurkunden, Patente, Konzessionen, Entscheidungen, Beschlüsse, Verfügungen und andere amtliche Ausfertigungen). Die Echtheit von Urkunden soll bezeugt (legalisiert) oder soll die Richtigkeit ihrer amtlichen Ausfertigung beglaubigt (rekognosziert, vidimiert), Abschriften hinsichtlich ihrer Uebereinstimmung mit den Urschriften beurkundet werden 2c. Je umfangreicher und schwieriger ein von der Behörde vorzunehmendes Geschäft ist, desto mehr und desto größere derartige Schriftstücke werden erwachsen, und jedenfalls bilden sie schwarz auf weiß den Beweis, daß eine gewisse Amtsverrichtung von bestimmter Tragweite und Bedeutung vorgenommen worden ist. Es ist daher sehr naheliegend, die Gebühr an diese papierenen Träger des Verkehrs mit Behörden zu knüpfen und die für jede amtliche Handlung schließlich zu entrichtende Gebühr nach Zahl und Größe der dabei erwachsenden Schriftstücke zu bemessen.

Die Gebühren für Amtsverrichtungen erscheinen in diesem Falle als Gebühren von den Schriftstücken, in welchen sie ihre greifbare Erscheinung gefunden haben.

Gebührenpflichtig wird hiebei die amtliche Urkunde an und für sich. Es ist von hier nur ein kleiner Schritt zur Ausdehnung der Gebührenpflicht auf Urkunden überhaupt, auch auf privatschriftliche Urkunden. Aber dieser Schritt ist ein sehr folgenreicher. Durch ihn entwickelt sich die Gebühr für Amtsverrichtungen zur Steuer vom gesamten Vermögens-

verkehr, soferne derselbe in Urkunden über Rechtsgeschäfte irgend welcher Art seine bestimmte Form und Gestaltung erhält.

Klassisches Beispiel hiefür Art. 1 des Gesetzes vom 13. Brumaire VII. 3. Nov. 1798: „Die Stempelabgabe wird auf alle zu bürgerlichen und gerichtlichen Urkunden und zu Schriftstücken, welche vor Gericht vorgelegt und hier zur Beweisführung gebraucht werden können, bestimmten Papiere gelegt."

Die Leichtigkeit der Ueberleitung der Gebühr für Amtsverrichtungen zu Vermögensverkehrssteuern in der Form der Gebühr von Urkunden hat dieser Art von Gebühren eine große Verbreitung gegeben, trotz ihrer Unfähigkeit, wesentlichen Anforderungen für eine richtige Gebührenbemessung und Gebührenerhebung gerecht zu werden.

Die Gebühren von amtlichen Schriftstücken, soferne sie sich an den äußern Gang amtlicher Verhandlungen anknüpfen, sind Gebühren von Eingaben und deren Beilagen, Gebühren für Requisitionen, Mitteilungen und Rückantworten an andere Behörden, für Berichte zc. Diesen Gebühren schließen sich als Verhandlungsgebühren an: Gebühren von Vorladungen und Protokollen. In letzter Linie kommen Gebühren für Endentschließungen und amtliche Ausfertigungen aller Art.

Derartige Gebühren haben der Natur der Sache nach einen ganz allgemeinen generellen Charakter. Sie müssen sich in der Hauptsache teils mehr, teils weniger vollständig in allen Fällen wiederholen, wo die amtliche Thätigkeit von Behörden in Anspruch genommen wird. Sie charakterisieren sich als Gebühren für die Inanspruchnahme der Behörden und ihrer Thätigkeit überhaupt ohne Rücksicht auf die in Frage kommenden speziellen Zwecke und Interessen, gleichviel, ob es sich hiebei um Gewährung besonderer Rechte an Einzelne oder um Erfüllung allgemeiner Staatsaufgaben handle, und gleichviel, ob die Thätigkeit öffentlicher Organe auf dem Gebiete des Rechts, der Rechtspolizei oder der Verwaltung angerufen wird.

Diese generellen Gebühren leiden an zwei Grundfehlern: Gerade weil sie den gesamten schriftlichen Verkehr mit Behörden erfassen, sind sie für Publikum und Behörden sehr belästigend und nötigen, um Ungerechtigkeiten zu vermeiden, zu oft schwer definierbaren und daher kontroversenreichen Ausnahmen, vor allem für den Verkehr von Behörde zu Behörde, für rein privatrechtliche Akte der Behörden und den privatrechtlichen Verkehr zwischen Behörden und Publikum [12]), Ausnahmen mit Rücksicht auf Arme und Dürftige [13]), zur Verhütung der Kumulierung von Gebühren oder von Gebühren und Steuern [14]), endlich mit Rücksicht darauf, die Inanspruchnahme gewisser Arten von öffentlichen Akten [15]) nicht durch die Erhebung von Gebühren hiefür zu erschweren. Außerdem aber sind Abstufungen der Abgaben für schriftliche Urkunden derselben Art nur in geringem Grade möglich, z. B. nach der Bogenzahl, bei Protokollen nach der für ihre Abfassung erforderlichen Zeit, nach der Höhe und Stellung der Behörde, von der die Urkunde angefertigt ist [16]). Sieht man von derartigen festen Anhalts-

12) Z. B. Eingaben von Pächtern oder Mietern um Erfüllung vertragsmäßiger Verpflichtungen seitens der Verwaltungsbehörde.

13) Gebührenfreiheit für Armutszeugnisse, für Steuererlasse, bei Zwangsvollstreckungen zc.

14) Befreiung von Gebühren für Rekurse in Steuersachen, Gebühren für Quittungen über bezahlte Steuern u. dgl.

15) Beispiele von Ausnahmen s. z. B. das badische Gesetz v. 29. Juli 1864 § 32, das bayerische Gebührengesetz vom 18. Aug. 1879 Art. 192, ferner: Hock, die Finanzverwaltung Frankreichs 1857 S. 188 ff. u. S. 200 f., v. Kaufmann, Die Finanzen Frankreichs 1882. S. 287, die dort angeführten Ausnahmen von Enregistrement und Stempel. Die zahlreichen Tarifpositionen des österreichischen Gebührentarifs vom 9. Febr. 1850 über Gebührenbefreiungen z. B. T. P. 44, „Eingaben befreite" T. P. 75, „Persönliche Befreiungen zc." in der Manz'schen Gesetzesausgabe XII. Bd. 1880.

16) Eingabenstempel: in Baden 0,50 M. pro Bogen, v. Beilagen 0,10 M. pro Bogen. Amtl. Ausfertigungen in Oesterreich von jedem Bogen 1 Gulden; Protokollgebühr: in Baden und bei den Bezirksämtern 1 M. pro Stunde und weniger, bei Mittel- oder Oberbehörden 2 M. pr. St. u. w., in Bayern bei den Bezirksämtern 1 M. pr. St. u. w., bei den Mittelstellen 1 M. 50 pr. St. u. w., bei den Ministerien 2 M. pr. St. u. w. Aehnlich auch in Sachsen, s. übrigens Anm. 17.

punkten ab, so wird zu viel in die Willkür der Behörden gelegt [17]). Diese Gebühren für Urkunden allgemeineren Charakters sind im ganzen daher nur bei der Erhebung einfacher, gleichmäßig niedriger Sätze erträglich; sie gestatten keine individualisierende Anpassung der Gebühr an die einzelnen Gebührenvorgänge, insbesondere keine Berücksichtigung der weiteren, außer den Kosten der amtlichen Verrichtung bei der Gebührenbemessung zu berücksichtigenden Momente: des Werts des betreffenden Dienstes für den Pflichtigen, der vorauszusetzenden besonderen Leistungsfähigkeit desselben, der für eine Erschwerung der Erlangung des Vorrechts, der Dispensation sprechenden Gründe allgemeiner Art 2c.

2) Spezielle Gebühren. Die Berücksichtigung solcher, die besondere Gebührenfähigkeit des Aktes begründenden Momente muß daher bei dem System der Gebühren von Urkunden ganz unterbleiben, oder einem System von speziellen Gebühren überwiesen werden, welche in den hiefür angezeigten Fällen entweder statt der allgemeinen Gebühr von Urkunden oder zusätzlich neben derselben erhoben werden. Diese speziellen Gebühren bilden dann das bewegliche, individualisierende, die besondere Gebührenfähigkeit einzelner Akte zum Ausdruck bringende Element des Gebührenwesens, während jene allgemeinen Gebühren von Urkunden das Prinzip möglichster Allgemeinheit der Gebührenpflicht nach dem annähernden Durchschnittsbetrag der für die Amtsverrichtungen erwachsenden Kosten zur Geltung bringen.

§ 4. Gebührenarten nach der Gestaltung der Gebührensätze. Nach der Gestaltung der einzelnen Gebührensätze lassen sich unterscheiden: feste (fixe) Gebühren und veränderliche Gebühren.

Feste Gebühren sind diejenigen, welche in allen Fällen, auf welche sie Anwendung finden, in einem und demselben unveränderten Betrage zum Ansatz kommen.

Die veränderlichen Gebühren sind entweder Rahmengebühren, bei welchen den ansetzenden Behörden ein Spielraum zwischen einem Mindest- und einem Höchstbetrage gelassen wird; oder Gradationsgebühren, gleichviel, ob die Steigerung der Gebühr an Raumeinheiten oder Zeiteinheiten geknüpft erscheint, wie bei Urkunden [18]) oder aber an Werteinheiten der zur Verhandlung stehenden Gegenstände. Unter den letzteren, den Wertgebühren sind ferner noch zu unterscheiden: Klassengebühren und einfache Prozentualgebühren. Bei den Klassengebühren steigt die Gebühr nach Klassenabstufungen in festen Sätzen, bei den Prozentualgebühren in Prozenten des Werts; bei den Klassengebühren ist die Steigerung der Gebühr in sinkender oder in steigender Skala denkbar.

Die allgemeinen Gebühren von Urkunden sind in der Regel feste Gebühren, bisweilen aber auch Rahmengebühren oder Gradationsgebühren mit Raum- und Zeiteinheiten. Die Klassen- und die Prozentualgebühren gehören dem System der speziellen Gebühren an (s. oben § 3 Nr. 2).

§ 5. Gebührenarten nach dem gegenseitigen Verhältnis der einzelnen Tarifpositionen zu einander. Nach dem gegenseitigen Verhältnis der einzelnen Sätze des Gebührentarifs, der Tarifpositionen, lassen sich unterscheiden — Einzelgebühren und Bauschgebühren.

1) Einzelgebühren. Die Gebühren von amtlichen Urkunden sind zunächst Einzelgebühren, Gebühren von den im Tarife näher bezeichneten einzelnen Schriften und Urkunden. Bei größeren Verhandlungen wird eine ganze Reihe solcher Gebühren: für Eingaben und die einzelnen Beilagen zu solchen, für Vorladungen, für Protokolle, für Vergleiche, für Entscheidungsgründe, für Urteile, für Bescheide, Dekrete oder sonstige derartige amtliche

17) Z. B. für Sachsen die Gebühr für Vorverhandlungen 1—50 M. (Taxordnung vom 24. Sept. 1876); weniger bedenklich in dieser Richtung in Bayern: die Geb. für Endentschließungen bei Bezirksämtern 2—25 M., bei Mittelstellen 3—37,50 M., bei Ministerien 4 bis 50 M., je nachdem sie kurz und einfach sind oder eine weitläufige Verhandlung und umfassendes Aktenstudium erfordern.

18) Nach der Bogenzahl, nach der für die Ausfertigung der Urkunde, für die Vornahme der Verhandlung erforderlichen Zeit.

Ausfertigungen aufwachsen, zu welchen unter Umständen noch etwa spezielle Gebühren für Dispensationen, für Verwilligungen oder für besondere Arten von Urkunden hinzutreten.

Das System solcher Einzelgebühren gestattet die genauere Anpassung des zu erhebenden Gebührenbetrages an die für Erledigung eines Geschäfts wirklich erforderlichen Amtshandlungen und ermöglicht gleichsam die Aufstellung einer spezifizierten, in ihre einzelnen Elemente verfolgbaren Kostenberechnung. Aber dieses System kompliziert auf der anderen Seite den Ansatz und die Berechnung der Gebühr für die ansetzenden Behörden und gestattet überdies der größeren oder geringeren Geschäftsgewandtheit der jeweiligen Beamten einen unerwünschten Einfluß auf die Gebührenbemessung.

2) Bauschgebühren. An die Stelle solcher Einzelgebühren treten daher nicht selten Bauschgebühren, welche die Gebühr mit Berücksichtigung aller in Betracht kommenden Momente in einem Satze feststellen und welche die Anwendung anderer Gebührensätze des Tarifs auf den gegebenen Fall ausschließen. Diese Bauschgebühren fassen die Gebühren für die einzelnen Akte, aus welchen sich die Thätigkeit der Behörden von ihrer Anrufung bis zur endlichen Erledigung des Gegenstandes zusammensetzt, in einer Summe zusammen. Je mehr es den Bauschgebühren gelingt, jene Einzelgebühren zu verdrängen, desto einfacher und verständlicher wird der Gebührentarif, und desto leichter wird seine Handhabung. Aber noch ein weiterer Gesichtspunkt ist hier hervorzuheben. Bei dem System der Einzelgebühren, soferne sie als Gebühren von amtlichen Urkunden überhaupt erscheinen, ist im Prinzip für jeden urkundlichen Akt der Behörde eine Gebühr zu entrichten, soferne nicht das Gegenteil als Ausnahme von der Regel bestimmt wird. Bei dem System der Bauschgebühren bildet umgekehrt die Gebührenfreiheit von Amtsverrichtungen die Regel, soferne nicht der Gebührentarif ausdrücklich die Entrichtung von Gebühren hiefür fordert.

Das System der Bauschgebühren beschränkt daher von Hause aus die Gebührenpflicht auf die wirklich gebührenfähigen Akte, mit Ausschluß derjenigen, welche rein und ausschließlich der Realisierung des gemeinen Besten dienen oder lediglich dem internen Verkehr der Behörden unter sich angehören, indem es nur diejenigen Akte mit Gebühren bewertet, welche durch das Privatinteresse Einzelner hervorgerufen wurden, sei es nun zum Zweck der direkten Förderung desselben oder zur Wahrung des allgemeinen Interesses gegenüber von Einzelinteressen. Das System der Bauschgebühren ist daher zugleich der adäquate Ausdruck des Gebührenprinzips überhaupt und es kann wohl kein Zweifel darüber bestehen, daß der naturgemäße Fortschritt im Gebührenwesen in der fortschreitenden Entwicklung des Einzelgebührenwesens zum Bauschgebührensystem besteht [19]).

§ 6. Gebührenarten nach der Person des Bezugsberechtigten. Nach der Person des Bezugsberechtigten, welchem die Gebühren zukommen, je nachdem sie in die Staatskasse fließen oder den mit öffentlichen Funktionen Betrauten als Schadloshaltung für Mühewaltung und Auslagen überlassen werden, sind zu unterscheiden Fiskusgebühren und Dienergebühren [20]).

Die Ueberlassung der Gebühren an die öffentlichen Funktionäre überhebt den Staat der

19) Beispiele aus der Finanzgeschichte Württembergs, wo die dem System der Einzelgebühren angehörige Tax- und Stempelordnung vom 14. Nov. 1808 verlassen wurde und schon durch das allgemeine Sportelgesetz v. 23. Juni 1828 der Uebergang zu den Bauschgebühren erfolgte. Auch bei der Revision des letztgen. Gesetzes durch das neue Sportelgesetz v. 28. März 1881 konnte man sich trotz der finanziellen Verlockungen nicht entschließen, zu Einzelgebühren von Eingaben, von Protokollen, Endentschließungen 2c. zurückzukehren. Auch das bayerische Gebührengesetz v. 18. Aug. 1879 ist keineswegs bloß einheitliche Kodifikation einer zersplitterten Gebührengesetzgebung, sondern wesentlich auch ein Fortschritt in der Ersetzung der Einzelgebühren durch Bauschgebühren, obwohl man sich zur Preisgebung aller Einzelgebühren dort noch nicht entschließen konnte. Zu vergl. auch Roscher S. IV. 1. Abt. § 24. „Für alle verwickelteren, mehr individualisierten Fälle von Gebühren kann das System der unmittelbaren Berechnung und Erhebung sehr verbessert werden durch Pauschalierung.“

20) Schäffle, Steuerpolitik S. 456.

Mühe des Einzugs und der Berechnung der Gebühren und macht die Belohnung der Diener durch Gehaltszahlungen entbehrlich. Sie vereinfacht das Kassen- und Rechnungswesen und mußte sich für einfachere Verhältnisse in den ersten Stadien der Entwicklung des öffentlichen Dienstes und in Zeiten von vorwiegend naturalwirtschaftlichem Charakter besonders empfehlen. Aber die Ueberlassung der Gebühren an die Diener entzieht dem Staate die Kenntnis und den Ueberblick über die in Gebührenform erhobenen Abgaben, erschwert die zweckmäßige, durch das allgemeine Interesse gebotene Normierung derselben, gibt keine Sicherheit gegen Beamtenwillkür bei der Gebührenerhebung und macht die Gewährung von Gebührennachlässen unmöglich. Ueberdies macht die Belohnung öffentlicher Diener durch Ueberweisung von Gebührenbezügen das wirkliche Einkommen derselben von mancherlei Zufälligkeiten abhängig, führt zu unzuträglichen Mißverhältnissen in dem Einkommen der Diener mit fixem Gehalt und den zum Bezug von Gebühren Berechtigten [21]), setzt bei den gebührenberechtigten Dienern an die Stelle des Pflichtgefühls das Interesse, möglichst viele Gebühren zu machen, und entwürdigt überhaupt den öffentlichen Dienst.

Möglichste Beseitigung der Dienergebühren und Ersetzung derselben durch Fiskusgebühren wird daher als das Ziel der Gebührenpolitik erkannt werden müssen.

3. Die Erhebung der Gebühren.

§ 7. Die Erhebung von Gebühren erfolgt entweder durch direkte Einziehung des von der Behörde berechneten Geldbetrags und durch entsprechende Barzahlung des Gebührenpflichtigen an die mit der Einnahme betraute Kasse, oder durch Benützung vorgeschriebener öffentlicher Wertsstempel seitens des Gebührenpflichtigen [22]).

1) Die Erhebung der Gebühren in Stempelform hat den Vorzug der größeren Einfachheit. Sie erfolgt, indem zu den für gebührenpflichtig erklärten Urkunden und Schriften gestempelte Formulare (Stempelblanketts) verwendet, oder indem solche Schriften mit aufgeklebten, gestempelten Marken (Stempelmarken) versehen werden.

Diese Art der Gebührenerhebung überwälzt in der Regel (s. unten) die Mühe der Berechnung und des Ansatzes der Gebühr auf den Gebührenpflichtigen; sie setzt an die Stelle des Einzugs und der Verrechnung jeder einzelnen Gebührenzahlung den Verkauf (Debit)

---

21) Wenn z. B. der auf Gebühren angewiesene Gerichtsvollzieher ein höheres Einkommen bezieht als Gerichtsvorstand und Richter.

22) Vgl. hierüber insbes. die schönen Ausführungen Wagner's, F.W. II. §§ 320—324, jetzt 2 Auflage §§ 70—73 unter Verbindung der Erhebungsformen je nach direkter Einziehung oder in Stempelform mit der Unterscheidung der Gebühren in Einzelgebühren und Bauschsummen, unter welch letzteren jedoch nicht die Bauschgebühren nach § 5 verstanden werden, sondern „Abfindungsbeträge“ wie das Stempelpauschale der Bank von England, die Gebührenäquivalente der toten Hand in Oesterreich und Frankreich 2c. Die „Beiträge“, in der ersten Auflage als eine Erhebungsform von Gebühren hier dargestellt, wurden in der 2. Auflage ausgeschieden, und unter Festhaltung der prinzipiellen Zugehörigkeit der Beiträge zu den Gebühren in einen besonderen Anhang verwiesen. Die Zulässigkeit der letzteren Annahme glauben wir von unserem Standpunkte aus auch jetzt noch verneinen zu sollen, denn es fehlt für diese Beiträge an der wesentlichen Voraussetzung aller Gebühren, daß sie nämlich Gegenleistungen sind für Amtsverrichtungen zur Realisierung des Rechts- und Machtzweckes. Es handelt sich bei diesen Beiträgen doch überall in erster Linie um die Befriedigung individueller Bedürfnisse einzelner oder gewisser Interessengruppen durch gemeinschaftliche Veranstaltungen, welche unter Umständen wegen mitsprechender öffentlicher Interessen, oft auch aus bloßen Zweckmäßigkeitsgründen öffentlichen Organen übertragen wird, aber mit Vorbehalt der durch allgemeine Interessen gebotenen Einflußnahme auch andersartigen Organisationen überlassen werden kann. Sofern Gebühren nach Wagner nur solche Abgaben sind, welche „in einer von der öffentlichen Gewalt einseitig bestimmten Weise und normierten Höhe erhoben werden“, könnten auch vom Standpunkte Wagners jedenfalls solche Beiträge nicht zu den Gebühren gerechnet werden, welche auf Grund „vertragsmäßiger Uebereinkunft“ festgesetzt und erhoben werden. Auch das spricht gegen die Zurechnung der „Beiträge“ zu den Gebühren, daß die öffentlichen Körper „Beiträge“ nicht bloß nehmen, sondern auch geben, und daß sie namentlich beim Staat häufiger unter den Ausgaben als unter der Einnahme erscheinen Auch Roscher S. IV. 1. Abt. § 24. Anm. 1 lehnt die Hereinziehung jener „Beiträge“ als gewerbl. Staatsleistungen ab.

von Stempelzeichen in größeren Beträgen und empfiehlt sich daher im Interesse möglichster Vereinfachung des Kassen-, Rechnungs- und Buchungswesens und zur Verminderung der hiemit zusammenhängenden Erhebungskosten; zugleich dient sie zur größeren Bequemlichkeit des gebührenpflichtigen Publikums, welchem sie den Gang vor die Erhebungsbehörde wegen oft geringfügiger Gebührenbeträge erspart.

Aber indem diese Methode den Gebührenansatz und die Gebührenzahlung im einzelnen Falle ganz in das Ermessen des Gebührenpflichtigen stellt, macht sie eine nachfolgende spezielle Kontrolle über den wirklichen und richtigen Gebrauch des vorgeschriebenen Stempels notwendig und sieht sich in die Lage versetzt, das Publikum für unterlassene Stempelverwendung, für Irrtümer in der Stempelverwendung und für Nichtbeachtung der erforderlichen Kontrollevorschriften durch Androhung entsprechender Strafen verantwortlich machen zu müssen. Der Stempel setzt daher besondere Bestimmungen voraus über das Format der stempelpflichtigen Schriften und die Beschreibung derselben, über die Art der Aufklebung der Marken, über die Kassierung (Unbrauchbarmachung) der verwendeten Marken zum Schutz gegen wiederholte Verwendung, über Defraudationsstrafen wegen unterlassener Stempelverwendung, über Kontrollestrafen wegen Verwendung vorschriftswidrigen Papierformats oder vorschriftswidriger Art der Markenverwendung ꝛc. Nicht immer ist es jedoch das Publikum, welchem die vorschriftsmäßige Verwendung von Stempeln obliegt, bisweilen sind es die Behörden selber, welche z. B. bei den ihnen obliegenden Ausfertigungen hiezu herangezogen werden, wobei ihnen der nachfolgende unmittelbare Einzug der Stempelauslagen bei den Gebührenpflichtigen doch nicht erspart wird. In diesem Falle sind dann besondere Beamte [23]) zur Kontrollierung der Behörden und Beamten hinsichtlich der stempelpflichtigen Verhandlungen aufzustellen, und können die Behörden statt der Gebührenpflichtigen den Stempelstrafen verfallen [24]). Durch derartige Dinge und infolge des peinlichen Formalismus der Kontrollevorschriften nimmt die Gebührenerhebung durch Stempel gerne einen vexatorischen Charakter an. Aber sie ist überhaupt nur möglich, wo die Gebührenpflicht an Schriften, an Urkunden geknüpft ist. Die Erhebung durch Stempel ist keine allgemeine Erhebungsform für Gebühren überhaupt, sondern nur eine Form der Gebührenerhebung von Urkunden [25]), und auch für Urkundengebühren nur insoweit anwendbar, als sie in gewissen einfachen und mäßigen Sätzen sich bewegen [26]). Sobald die Gebühr an die Amtshandlung selbst geknüpft wird, statt an einzelne Urkunden, tritt der Stempel als Erhebungsform außer Verwendung [27]). Der Stempel gestattet wie die Gebühr von Urkunden nur eine ungefähre, oberflächliche Bemessung der Gebühr nach den Kosten; der Stempel ist eine zwar in vielen Fällen sehr einfache, im ganzen aber auch sehr unvollkommene Art der Gebührenerhebung.

2) Wo die Gebühr „ein mehr individuelles von Fall zu Fall verschiedenes Gepräge hat“ (Wagner), wo sie „nicht in festen Sätzen oder in wenigen, einfach zu unterscheidenden Stufensätzen“ erhoben werden kann, sondern eine Bemessung nach dem Wert der Leistung für den Gebührenpflichtigen verlangt und nach anderen, hiefür noch weiter maßgebenden

23) In Preußen: die Stempelfiskäle, Stempelgesetz v. 7. März 1822. § 34.

24) Das österreichische Gebührengesetz vom 9. Febr. 1850 macht daher, um derartige Unzuträglichkeiten zu vermeiden, den Gebührenpflichtigen die Auflage, mit dem Ansuchen um die stempelpflichtige Aussertigung zugleich auch das Stempelpapier für letztere beizubringen (§§ 66 und 67).

25) Der Stempel ist bisher mit Unrecht als eine allgemeine Gebührenerhebungsform angesehen worden. S. übrigens neuerdings auch Roscher S. IV. 1. Abt. § 24.

26) Das österreichische Gebührengesetz vom 9. Febr. 1850 beschränkt in § 4 prinzipiell ganz richtig die Entrichtung mittelst des Stempels auf Urkundengebühren mit festem Betrage und auf nach dem Wert bemessene Gebühren von Urkunden über Rechtsgeschäfte ꝛc., soferne die Gebühr den Betrag von 20 fl. nicht überschreitet.

27) Direkte Erhebung der Gerichtskosten nach dem deutschen Gerichtskostengesetz vom 18. Juni 1878 für die kontradiktorische mündliche Verhandlung, für die Anordnung einer Beweisaufnahme, für eine andere Entscheidung ꝛc. Vgl. insbesondere auch § 2 des Ges.

Momenten [28]), da muß die direkte Bemessung und Erhebung der Gebühr durch Behörden an die Stelle des Stempels treten. Die direkte Erhebung ist daher vorwiegend die Erhebungsform für die speziellen Gebühren (oben § 3 Ziff. 2.) und für die Bauschgebühren (oben § 5 Ziff. 2.); sie hat überdies die absolute Sicherung des Gebühreneingangs für sich, gestattet den Ueberblick über die Wirkung der Gebührensätze in den verschiedenen Dienstzweigen und ermöglicht den Wegfall sämtlicher gegen das Publikum gerichteten, mit Strafandrohung ausgestatteten Kontrollemaßregeln. In dem Maße, als die natürliche Entwicklung im Gebührenwesen von Gebühren auf Urkunden zu Gebühren für Amtsverrichtungen, von generellen Gebühren zu speziellen, und von Einzelgebühren zu Bauschgebühren fortschreitet, in dem Maße wird auch die direkte Einziehung der Gebühren die Erhebung in Stempelform verdrängen [29]). Die Sporteln, die Taxen, in Frankreich das Enregistrement, gehören schon jetzt zu den direkt eingezogenen Gebühren.

Bei der direkten Einziehung kann sowohl der Gebühren**ansatz** als der Gebühren**einzug** derjenigen Behörde übertragen werden, welcher die gebührenpflichtige Amtshandlung obliegt, also der betreffenden Gerichts- oder Verwaltungsbehörde; dies wäre wohl das Bequemste für den Gebührenpflichtigen, aber diese Einrichtung würde sämtliche Behörden mit Kassen und Kassenbeamten auszustatten nötigen, und müßte zu einer weitgehenden Zersplitterung des Kassen- und Rechnungswesens führen.

Das französische Enregistrement überträgt daher Gebühren-Ansatz und Einzug besonderen Steuerbehörden — den Enregistrements-Einnehmern. Diese Einrichtung hat den Einregistrierungszwang zur Folge, d. h. die mit Strafnachteilen für die Unterlassung ausgestattete Vorschrift der Anmeldung der gebührenpflichtigen Akte binnen der vorgezeichneten Frist bei der Einregistrierungsbehörde zum Zwecke des Gebührenansatzes und der Gebührenerhebung und das Verbot des Vollzugs der gebührenpflichtigen Akte durch die Gerichts- und Verwaltungsbehörden, bevor die Registrierung derselben vollzogen ist. Diese Einrichtung sichert zwar den richtigen und vollständigen Eingang der Gebühren; sie hat auch die Wege geebnet, durch Ausdehnung des Einregistrierungszwangs für amtliche Akte auf reine Privatakte, parallel mit der Ausdehnung der Gebührenpflicht für amtliche Urkunden, auf privatschriftliche, das Gebührenwesen zu einem umfassenden Verkehrssteuersystem auszuweiten. Aber sie ist gleich lästig für Gebührenpflichtige wie für Behörden, indem sie die Thätigkeit des gesamten Behördenapparats an das Registerwesen und seinen Formalismus bindet, und unzweckmäßig, indem sie den nach eigenartigen, nur von den in Thätigkeit gesetzten Behörden selbst unmittelbar und in vollem Umfang wahrzunehmenden Rücksichten zu behandelnden Gebührenansatz Steuerbehörden überträgt. Damit verwischt diese Einrichtung den Gebührencharakter der Gebühr und stempelt auch die reine Gebühr fälschlicher Weise zur Steuer.

Es empfiehlt sich daher, Gebührenansatz und Gebühreneinzug zu trennen und ersteren den mit der gebührenpflichtigen Amtsverrichtung betrauten Behörden zu übertragen, welche ihrerseits den eigentlichen Einzug im gegebenen Fall den Steuerbehörden oder sonstigen Kassenstellen zu überweisen und letztere durch Führung von Konferenden-Verzeichnissen rücksichtlich des vollständigen und richtigen Einzugs der ihnen überwiesenen Gebühren zu überwachen haben [30]).

28) s. oben § 1.

29) Vgl. auch Roscher S. IV. 1. Abt. § 24. Direkte Erhebung der Gerichtskosten im deutschen Reich nach dem Gerichtskostengesetz v. 18. Juni 1878. Bayern hat durch das Gebührengesetz vom 18. August 1879 den Stempel als Gebührenerhebungsform beseitigt. Württemberg kannte schon seit dem alten Sportelgesetz von 1828 den Stempel nur noch als Erhebungsform für einige Verkehrssteuern (Spielkarten, Ladscheine). Baden besitzt noch den Eingabenstempel (Ges. v. 29. Juli 1864), aber mit vielen Durchlöcherungen des Prinzips (Novelle vom 21. Juni 1874).

30) Trennung des Gebühren-Ansatzes und -Einzugs in Oesterreich, Gebührengesetz vom 9. Febr. 1850, § 42; in Württemberg Gebühreneinzug durch die Kameralämter, bezw. durch die den ansetzenden Behörden beigegebenen Sportelkassiere,

4. Die Gebührengesetzgebung.

§ 8. Alle diese verschiedenen, im obigen charakterisierten Elemente — Gebühren und Verkehrssteuern, generelle Gebühren von Urkunden ohne genauere Berücksichtigung ihres besonderen Inhalts und spezielle Gebühren nach dem besonderen Gebührenwert der einzelnen Verwaltungshandlungen, gegenseitig sich ergänzende Einzelgebühren und selbständige sich gegenseitig ausschließende Bauschgebühren, unveränderliche fixe Gebühren und veränderliche Gebühren (Rahmengebühren, Klassengebühren, Prozentualgebühren), in Stempelform erhobene Gebühren und direkt eingezogene Sporteln, — alle diese wohl zu unterscheidenden Gestaltungen, welche sich teils gegenseitig durchsetzen, bald mehr oder weniger sich ausschließen, erzeugen jenes bunte Durcheinander, welches die Gebührengesetzgebung so undurchdringlich für die Wissenschaft, so kontroversenreich für die Anwendung, so unverständlich und unbegreiflich für das Publikum und leider teilweise auch so lästig für den amtlichen Verkehr gemacht hat, und welche auch heute noch einer zutreffenden Vergleichung verschiedener Gesetzgebungen und namentlich der Gebührenstatistik unüberwindliche Schwierigkeiten in den Weg legt.

Nur die gesetzliche Ausscheidung der Verkehrssteuern aus den Gebührentarifen auf der einen Seite, und die Vereinfachung der Gebührentarife auf der anderen Seite mit Ersetzung des verwirrenden Nebeneinander und Durcheinander aller Arten von Einzelgebühren, durch ein der jeweiligen Gebührenfähigkeit angepaßtes System von Bauschgebühren für die verschiedenen Arten zur Erledigung gebrachter Amtsgeschäfte vermöchte hier Wandel zu schaffen, — ein Ziel, von welchem wir allerdings heutzutage noch weit entfernt sind. So finden wir insbesondere eine Scheidung der Gebühren von den Verkehrssteuern nirgends strenge durchgeführt. Doch hat in Deutschland der Prozeß der Scheidung dieser verschiedenen Abgabenarten durch Erhebung gewisser Arten von Verkehrssteuern zu besonderen Reichssteuern und durch einheitliche Normierung gewisser Arten von Gebühren seitens des Reiches begonnen. Zu Reichssteuern wurden erhoben der Wechselstempel [31]), der Spielkartenstempel [32]), sowie die Stempelabgaben von Aktien, Renten und Schuldverschreibungen, von Schlußnoten und Rechnungen und von Lotterielosen [33]). Von Gebühren sind einer einheitlichen Normierung unterzogen worden die Konsulatsgebühren [34]), die Eichgebühren [35]), die mit dem Standesregisterwesen zusammenhängenden Gebühren [36]), die Gebühren betreffend den Schutz des geistigen Eigentums an Schriftwerken [37]), an Werken der bildenden Künste [38]), an Mustern und Modellen [39]), die Gebühren für den Markenschutz [40]), ferner die Patentgebühren [41]), die Gerichtsgebühren [42]), die Gebühren für Ausstellung von Arbeitsbüchern [43]), die Gebühren für die Statistik des Warenverkehrs mit dem Auslande [44]), endlich die schon früher geordneten Prüfungsgebühren für Seeschiffer [45]), Gebühren für die Approbation als Arzt, Wundarzt und Geburtshelfer [45a]), als

nur bei den Notariaten (freiwillige Gerichtsbarkeit) liegt Sportelansatz und Einzug in einer Hand; ähnliche Verhältnisse auch in Bayern. Für Baden bestimmt die VO. v. 20. März 1834, Art. 2: „Der gesetzmäßige Ansatz dieser Gefälle hat durch Unsere Gerichts- und Verwaltungsstellen, bei einer jeden innerhalb ihres Wirkungskreises, und die Erhebung durch Unsere Finanzbehörden zu geschehen." Vgl. hierüber auch Roscher S. IV. 1. Abt. § 24.

31) Reichsgesetz v. 31. Juni 1869.

32) Reichsgesetz v. 3 Juli 1878.

33) Reichsgesetz v. 1. Juli 1881.

34) Reichsgesetz v. 1. Juli 1872 u. v. 10. Juli 1879, § 44.

35) Taxe v. 12. Dezbr. 1869, mit Nachträgen v. 30. Juni 1870 u 6. Mai 1871.

36) Reichsgesetz v. 6. Febr. 1875, § 42.

37) Reichsgesetz v. 11. Juni 1870.

38) Reichsgesetz v. 9. Jan. 1876, § 16.

39) Reichsgesetz v. 11. Jan. 1876, § 12.

40) Reichsgesetz v. 30. Novbr. 1874, § 7.

41) Reichsgesetz v. 25. Mai 1877, § 8.

42) Gerichtskostengesetz v. 18. Juni 1878; Gebührenordnung für Gerichtsvollzieher v. 24. Juni 1878; Reichsgesetz v. 16. Juni 1879, betr. das Reichsgericht, § 2; die Novelle v. 29. Juni 1881.

43) Novelle zur Gewerbeordnung v. 17. Juli 1878, §§ 109 u. 112.

44) Reichsgesetz v. 20. Juli 1879, §§ 11—13.

45) Reichsgesetz v. 30. Mai 1870.

45a) Bekanntm. des Kanzlers v. 25. Sept. 1869.

Zahnarzt, als Apotheker [46]), sowie die Gebühren für die Pässe und sonstige Reisepapiere [47]).

Abgesehen hievon ist in Deutschland die Gebührengesetzgebung der einzelnen Staaten sehr verschieden gestaltet. Während Bayern Gebühren und Verkehrssteuern in seinem Gebührengesetz vom 18. August 1879 zusammenfaßt, unterscheiden Baden und Württemberg zwischen Sporteln oder Taxen und der ganz den Verkehrssteuern angehörigen Accise, wogegen Sachsen und Preußen Gebühren und Urkundenstempel auseinander halten. Und es besteht dann weiter noch der Unterschied, daß z. B. in Württemberg, abgesehen von der Accise auch das Sportelgesetz [48]) teilweise Verkehrssteuern in sich begreift (jährliche Wirtschaftssporteln, Sporteln von Weinurkunden, vom Erwerb von Liegenschaften durch Zwangsenteignung, von Verpachtungen und Vermietungen kommunaler Liegenschaften, ferner Sporteln für Feuerversicherungsverträge und für Gesellschaftsverträge), während in Norddeutschland umgekehrt der in der Hauptsache den Verkehrssteuern angehörige Urkundenstempel nicht selten auf das Gebiet der Gebühren übergreift.

Während ferner Preußen [49]) die Gebühren vorzugsweise nach den Kosten bemißt, daher vorwiegend Gebühren von Urkunden erhebt und von nach dem Wert bemessenen Gebühren seltener Gebrauch macht, finden sich spezielle Gebühren der letzteren Art häufiger in den Gebührentarifen von Bayern [50]), Württemberg [51]), Baden [52]), auch Sachsen [53]).

Fast überall in Deutschland setzt sich die Gebührenrechnung für den Gebührenpflichtigen aus einer Reihe gegenseitig sich ergänzender und stützender Einzelgebühren zusammen [54]). In Bayern gehören die Gebühren von Anstellungen und besonderen Verleihungen [55]) zu

46) Bekanntmachung des Kanzlers v. 25. Sept. 1869. Die Normierung der Prüfungsgebühren für Tierärzte ist noch der zuständigen Landeszentralbehörde überlassen.

47) Bundesgesetz über das Paßwesen vom 12. Oktbr. 1867, § 8. — Die Gebühr für den Markenschutz, die Gebühren für Erteilung eines Patents sind wesentlich mit Rücksicht auf den Wert der staatlichen Gegenleistung bemessen, ebenso die Mehrzahl der verschiedenartige Gebühren in sich begreifenden Konsulatsgebühren, die übrigen oben genannten Gebühren enthalten in der Hauptsache bloße Kostenbeiträge, bezw. Kostenvergütungen; die Konsulatsgebühren, die Patentgebühren, die Gerichtsgebühren beim Reichsgericht, die statist. Gebühr werden für das Reich erhoben, letztere in Stempelform.

48) Allgem. Sportelgesetz v. 24. März 1881, Kommentar von H. Zeyer und K. Schicker, 1881, mit Abänderungen vom 14. Juni 1887.

49) Hauptgesetz noch heute das Stempelsteuergesetz v. 7. März 1822, aber mannigfach abgeändert (über den Stand 1867 und 1869 vgl. bes. die für die neuen Provinzen ergangenen V. v. 19. Juli und 7. Aug. 1867 und die Ges. v 5. März 1868 und 24. Febr. 1869); Aufhebung bisheriger Stempelabgaben durch Ges. v. 21. Febr. 1872 und 26. März 1873. Neue Gesetze v. 6. Juni 1884 (Kaufverträge 2c.), v. 19. Mai 1889 (Pacht- u. Mietverträge 2c.). — Bes. Gesetze über Gebühren in Grundbuchsachen (5. Mai 1872), in Vormundschaftssachen (21. Juli 1875) 2c. Vgl. dar. Wagner, F.W. II. 2. A. § 31. Hoyer-Gaupp, Die preußische Stempelgesetzgebung 2c 4. A. 1887. Labus, Das preuß. Stempelgesetz 2c. 4. A. 1889.

50) Geb.-Ges. vom 18. August 1879 in einigen Beziehungen abgeändert durch Gesetz v. 29. Mai 1886, 8. März u. 22. Dezember 1889.

51) Sportelges. v. 24. März 1881.

52) Ges. v. 20. Aug. 1864, bezw. 21. Juni 1874, die Gebühren für die Geschäfte der Rechtspolizeiverw. und die Stempel 2c. in Civilstaatsverwaltungs- u. Polizeisachen betr.; Ges. v. 22. Febr. 1879, die Einführung des Reichsgerichtskostengesetzes betr. Vgl. Die Sportelgesetzgebung im Großherzogtum Baden, vollständige amtl. Ausgabe. 1881.

53) Ges. v. 13. Nov. 1876, Urkundenstempel betr. Gebühren der freiwilligen Gerichtsbarkeit: Taxordnung für die Untergerichte, VO. v. 26. Nov. 1840; Ges. v. 6. Nov. 1843, die Grund- und Hypothekenbücher 2c. betr.; Gesetz v. 30. Okt. u. VO. v. 30. Dez. 1861, in Betr. der Handelsregistergebühren; VO. v. 23. Juli 1868, die juristischen Personen betr.; ferner Ges. v. 11. März 1880, einen 25% Zuschlag zu den gen. Gebühren betr. — Gebühren der inneren Verwaltung: Gebührentaxe für Kostenberechnungen der Verwaltungsbehörden I. Instanz, VO. v. 24. Sept. 1876: Jagdpolizeigesetz v. 1. Dez. 1864, § 23 u. 24; VO. v. 11. Nov. 1878, die Legitimationsscheine zum Gewerbebetrieb im Umherziehen betr. — Außerdem werden bei dem Ministerium des Innern und den Kreishauptmannschaften Kanzleisporteln für die ergehenden Verfügungen je nach dem Umfange der letzteren 2—10 M. erhoben (allgemeine Urkundengebühr); Gebühren im Finanzdepartement: Sporteltaxordnung vom 14. Okt. 1834 (G. u. VOBl. v. 1847, S. 85); Ges. v. 27. Dez. 1833, betr. die Sporteltaxe für die Zoll- und Steuerbehörden.

54) In Baden z. B. aus dem Eingabenstempel, aus den direkt erhobenen allgemeinen Gebühren von Protokollen, Endentschließungen (Sporteln) und den ebenfalls direkt erhobenen speziellen Gebühren, den Taxen.

55) Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 97—208.

den alle Einzelgebühren in sich begreifenden Bauschgebühren, während in Württemberg der Sporteltarif prinzipiell als ein System gegenseitig sich ausschließender Bauschgebühren gedacht ist. — Abgesehen von den überall direkt erhobenen, Bauschgebühren und Einzelgebühren, Fiskusgebühren und Dienergebühren (Gerichtsvollzieher) in sich begreifenden Gerichtskosten, werden die Gebühren meist in der Form von Stempelabgaben erhoben in Preußen. Bayern und Württemberg geben der direkten Gebührenerhebung den Vorzug, während Sachsen und Baden ihre Gebühren teils in Stempelform teils durch direkten Einzug erheben. Im ganzen hat wohl Preußen bis jetzt dem Gebührenwesen die geringste Entwicklung gegeben.

Frankreich[56]) hat das ganze Gebiet des Gebühren- und Verkehrssteuerwesens unter Ausschluß aller Bauschgebühren mit Einzelgebühren aller Art nutzbar gemacht, wobei es neben den vorzugsweise das Kostenmoment berücksichtigenden allgemeinen Gebühren von Urkunden auch den der besonderen Gebührenfähigkeit der verschiedenen Akte Rechnung tragenden speziellen Gebühren eine gleich berechtigte parallele Entwicklung gegeben hat, den ersteren in der Form eines nach der Größe des Papiers abgestuften Dimensionsstempels, den letzteren in der Form der direkt eingezogenen Enregistrementsgebühr, welche zum Teil in einem fixen Betrage, vielfach aber in Gestalt einer Prozentualgebühr als Zuschlagstaxe zur Erhebung kommt. Ausnahmsweise tritt statt des Stempels an die Seite der Enregistrementsgebühr die Gerichtsschreibereigebühr bei streitigen Rechtssachen für gewisse amtliche Urkunden, z. B. für Urteilsausfertigungen, für Vormerkungen der Streitsachen in dem Sitzungsverzeichnisse 2c., ferner die Hypothekengebühr bei hypothekarischen Förmlichkeiten für Hypothekeneinschreibungen, Ueberschreibungen von Verträgen, endlich die Siegelgebühren für Nobilitierungen, Altersdispense behufs Eheschließung und für Erneuerung oder Verleihung von Stadtwappen. Der Grund der Ersetzung des Stempels durch eine direkt eingezogene Gebühr ist ohne Zweifel in den beiden erst genannten Fällen in der dadurch ermöglichten Vermeidung der Stempelpflicht von Behörden, welchen sie andernfalls obliegen würde, bei den Siegelgebühren in der für die Stempelverwendung ungeeigneten Höhe zu suchen.

Das französische System der Gebühren steht in Deutschland für Elsaß-Lothringen noch in Kraft.

Aehnlich wie in Frankreich ist auch in Oesterreich[57]) das öffentliche Leben mit einem Netze von Einzelgebühren überzogen, enge genug, um jeden Akt des amtlichen oder bürgerlichen Verkehrs von irgend welcher Erheblichkeit in seinen Maschen aufzufangen und mit einer Mehrzahl von Gebühren zu belegen. Auch in Oesterreich zerfallen die Gebühren in generelle Gebühren von Urkunden auf der einen, und in spezielle Gebühren für einzelne besondere Amtsverrichtungen auf der anderen Seite. Aber während in Frankreich die Urkundengebühr mit Ausnahme der dem Verkehrssteuergebiet angehörigen Wertsstempel von Schuld- und Aktienscheinen, Wechseln, Effekten, Quittungen, Affichen 2c. durchaus ein einfacher, nach den Dimensionen der verwendeten Papiere in 5 verschiedenen Sätzen abgestufter Dimensionsstempel ist[58]), und die Spezialisierung der Gebühren nach der Gebührenfähigkeit der Enregistrements-Gebühr überwiesen wird, finden wir in Oesterreich den Versuch die

56) v. Hock, Finanzverwaltung Frankreichs, 177 ff., 193 ff., ferner detaillierte Angaben und Quellennachweise über das französische Gebührenwesen bei Wagner, F.W. II. 1. Aufl., S. 33 f. 2. Aufl. § 31, ferner III. § 226 ff. insbes. § 236, von Kauffmann, Die Finanzen Frankreichs 1882, S. 277. 292. 301, der übrigens Gebühren und Verkehrssteuern noch ununterschieden zusammenwirft.

57) Gebührengeſ. v. 9. Febr. 1850, Taxgesetz v. 27. Jan. 1840; ganz den Verkehrssteuern gehört an das Gesetz über den Verbrauchsstempel v. 6. Sept. 1850 (s. unten Verkehrssteuern), vgl. Taschenausgabe der österr. Gesetze, Bd. XII. 1880.

58) Vgl. v. Hock a. a. O. S. 194; v. Kauffmann a. a. O. S. 302; Wagner F.W. III. § 229, ½, 1, 1½, 2, 3 Frcs. nebst 20 % Zuschlag.

Urkundengebühr selbst so sehr als möglich nach dem verschiedenen Inhalt derselben abzustufen und dadurch zu individualisieren[59]. — Die eigentlichen speziellen Gebühren sind daher in Oesterreich nicht so umfangreich, wie die Enregistrementsgebühr in Frankreich und beschränken sich in der Hauptsache — von den Verkehrssteuern immer abgesehen — auf die Prozentualgebühr von gerichtlichen Urteilen und Erkenntnissen und auf die Taxen für landesfürstliche Gnadenverleihungen, Dienstverleihungen, Besetzung geistlicher Benefizien, Privilegienverleihungen, Depositen, und für „verschiedene Berechtigungen", wozu die Zulassung zur Advokatur, die Aufnahme zum öffentlichen Agenten, Notar, Sensal, Bewilligungen in Fideikommissachen ꝛc. gehören.

Das französische System ist offenbar übersichtlicher und erreicht den Zweck der Individualisierung der Gebühr durch die hiefür vorzüglich geeignete besondere Enregistrements-Gebühr einfacher und sehr wahrscheinlich auch vollständiger, als durch die bloße Abstufung der hiezu von Hause aus weniger geeigneten Urkundengebühr. Letztere wird in Oesterreich wie in Frankreich in Stempelform erhoben, die speziellen Gebühren kommen wie die französische Enregistrementsgebühr zum direkten Einzug bei Steuerbehörden. Aber die Verpflichtung zur Anmeldung des gebührenpflichtigen Aktes ist in Oesterreich der Regel nach den öffentlichen Behörden, Gerichten oder Aemtern auferlegt[60], nicht wie in Frankreich dem Gebührenpflichtigen, auch kommt die der französischen Registerführung beigelegte öffentlichrechtliche Bedeutung als „Kontrolle der Amtshandlungen der öffentlichen und Gerichtsagenten und als eine Ergänzung der für den aufrechten Inhalt und die Erhaltung ihrer Akten vorgezeichneten Sicherungsmaßregeln", sowie als Ersatz des Verlusts der Originalakte in gewissen Fällen[61]) für Oesterreich in Wegfall.

Belgien und Italien sind in ihrem Gebührenwesen dem französischen Vorbilde gefolgt. Eine bedeutende Entwicklung hat das Stempel- und Registergebührenwesen in Holland, der Heimat des Stempels, auch in Rußland, namentlich aber in England erfahren[62]. Vergleichende Uebersichten über das finanzielle Erträgnis lassen sich bei der Verquickung des Gebührenwesens mit den Verkehrssteuerwesen nur für beide Gebiete zusammen geben[63].

II. System der Gebühren.

§ 9. Die Systematisierung der Gebühren nach Stellung und Berufskreis der Behörden, für deren Thätigkeit sie erhoben werden, wäre eine sehr undankbare Aufgabe, da man dabei für jeden Staat ein besonderes System aufstellen mußte, indem die Behörden

59) Z. B. Eingaben 1. in Sachen der streitigen und nichtstreitigen Gerichtsbarkeit vom Bogen 36 Kr., sonst 50 Kr. 2. um Erwerbsbefugnisse, nach der Größe des betr. Orts, vom ersten Bogen 1 Fl. 50. bis 6 Fl., um Tanzmusiken, Polizeistundenverlängerung ꝛc. vom ersten Bogen 1 Fl. 3. um besondere Rechte, Nobilitierung, Namensänderung vom ersten Bogen 5 Fl., Privilegien ꝛc. vom ersten Bogen 3 Fl., österreichische Staatsbürgerschaft vom ersten Bogen 2 Fl. 4. um Kundmachung öffentl. Versteigerungen, um Erteilung von Pässen für Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kochsalz, Tabak und Schießpulver, in Fideikommißangelegenheiten vom ersten Bogen 1 Fl. 5. Rekurse, Appellations-, Revisionsanmeldungen ꝛc. vom ersten Bogen 50 Kr. bis 10 Fl., Höchstbetrag 10 Fl., Mindestbetrag 12 Kr. Hier wie auch sonst in den Angaben für Oesterreich sind nur die gesetzlichen Gebührenbeträge, abgesehen von dem 25 % Gebührenzuschlag, angegeben. 6. Wechseln, Effekten, Quittungen, Affichen ꝛc.

60) Vgl. Gebührenges. § 43–47.

61) v. Hock a. a. O. S. 187; v. Kauffmann a. a. O. S. 277 ff.

62) Detaillierte Quellennachweise hierüber in Wagner, F.W. II. 1. Aufl. S. 34, 2. Aufl. § 30, S. 70. Eine ausführliche Darstellung der Geschichte des Gebührenwesens und des heutigen Zustandes desselben Hauptgesetz: Consolidationsakte von 1870, Aenderung durch Gesetz von 1888) gibt Wagner in seiner Geschichte des Britischen Finanz- und Steuerwesens, F.W. III, § 68 ff. § 106 ff., insbes. § 119 ff.

63) Detaillierte Uebersichten über die finanziellen Erträgnisse des Stempel- und Gebührenwesens in Wagner, F.W. II, 2. Aufl. Gebührenlehre und insbesondere über die Erträgnisse in Frankreich und England, F.W. III. Vgl. auch Schäffle, Steuerpolitik S. 467 ff., ferner Hdb. Bd. III. F.W. Abh. IX unter „Verkehrssteuern".

organisation in jedem Staate wieder eine andere ist. Ueberdies besteht in einem und demselben Staate die Aufgabe der einzelnen Behörden und noch mehr einzelner Departements aus sehr verschiedenartigen Teilen, während andererseits wiederum verschiedenen Behörden wesentlich gleichartige Aufgaben zufallen[64]). Eine Darstellung des Systems der Gebühren, welche sich an die Behördenorganisation anschließen würde, müßte daher notwendig dazu gelangen, Verschiedenartiges zusammenzufassen und Gleichartiges zu trennen; sie müßte dadurch den Ueberblick erschweren, statt ihn zu erleichtern, verwirren, statt aufzuklären.

Wenn man, wie wir im Vorausgegangenen, in der Gebührenlehre von der Qualität der Amtsverrichtungen seinen Ausgangspunkt genommen hat, an welche die Gebühren sich anknüpfen, so wird sich auch das Gebührensystem an die verschiedene Qualität dieser Amtsverrichtungen anschließen müssen[65]). Nach der Qualität der amtlichen Thätigkeit, für welche Gebühren erhoben werden, sind zu unterscheiden Gebühren auf dem Gebiete der Rechtspflege und Verwaltungsgebühren.

Die ersteren (s. unten § 10—16) zerfallen wiederum in die Gebühren der streitigen und in Gebühren der nichtstreitigen Rechtspflege, während sich die Verwaltungsgebühren (s. unten § 17—27) in Gebühren für die allgemeine und gleichmäßige, im öffentlichen Interesse gelegene, Mitwirkung von Behörden bei der Bethätigung des individuellen Lebens einzelner, in Gebühren für die Erteilung besonderer Rechte und in Gebühren für Exemtionen von allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen einteilen lassen[66]).

In diesem Rahmen lassen sich alle diejenigen Gebühren unterbringen, welche für Amtsverrichtungen zur Verwirklichung wesentlicher Hoheits-Rechte erhoben werden, mit Ausnahme jener Gebühren von Urkunden oder formalen Geschäftsvorgängen, welche, wie die Gebühren von Eingaben, Protokollen, Endentschließungen sich auf allen Gebieten wiederholen. Wir haben derartige Gebühren als allgemeine Gebühren den speziellen, wesentlich mit Rücksicht auf den Inhalt der betreffenden Amtsverrichtungen bemessenen, Gebühren gegenübergestellt, und schon oben im § 3 näher zur Darstellung gebracht. Für das Folgende darf daher von diesen Gebühren abgesehen werden.

Gar nicht in den Kreis der folgenden Darstellung fallen Gebühren oder Auflagen, welche für andere Dinge, als für Amtsverrichtungen zur Verwirklichung wesentlicher Hoheits-Rechte erhoben werden[67]), wie z. B. Anwaltsgebühren, Zeugengebühren[68]), Strafen[69]), Schulgelder, Weggelder, Hafengelder, Brückengelder, Post-, Telegraphentaxen, Münzgebühren ꝛc.[70]) welche teils überhaupt nicht für Amtsverrichtungen, teils wenigstens nicht für wesentliche Amtsverrichtungen in Bethätigung des Rechts- und Machtzweckes erhoben werden.

---

64) Z. B. Verwaltungsgebühren für Dienstbestellungen, Zeugnisse, Verwahrung von Depositen ꝛc. im Justizdepartement, Gebühren in Strafsachen wegen Uebertretung von Zoll- und Steuergesetzen im Finanzdepartement ꝛc.

65) Vgl. oben § 1 Anm. 2 und S. 102.

66) Mit Anschluß an Wagner, F.W. II. S. 29 ff., jetzt 2. Auflage § 32 mit Ausdehnung der Gebührenlehre auf das Münzwesen, Verkehrswesen und einiges andere und manchen Wiederholungen.

67) s. oben § 1 Begriff und Wesen.

68) Dieselben werden nicht für Amtsverrichtungen erhoben, sondern für die Dienstleistungen von Rechtsanwälten oder von Zeugen.

69) Strafen werden nicht für Amtsverrichtungen erhoben, sondern für Gesetzesübertretungen auferlegt und bemessen. Vgl. auch Stein, F.W. II. S. 282.

70) Die Gegenleistung ist keine Amtsverrichtung zur Bethätigung des Rechts- oder Machtzweckes. Die Schule insbesondere ist keine Einnahmequelle für den Staat, sondern Veranlassung zu reinen Staatsausgaben, soweit es im allgemeinen Interesse zur Unterstützung der nächst interessierten Privaten oder ihrer Vereinigung in der Schulgemeinde erforderlich erscheint. Die Ausmünzung für Private, wofür Münzgebühren erhoben werden, ist keine wesentliche Amtsverrichtung für die Realisierung des Rechts- und Machtzweckes. Die hier in Frage kommende staatliche Fürsorge für ein dem öffentlichen Interesse entsprechendes „Geld" ließe sich auch durch andere Mittel erreichen, z. B. die Ueberwachung staatlich konzessionierter Privatmünzanstalten oder die obligatorische Beglaubigung der von ihnen geprägten Münzen hinsichtlich ihres Edelmetallgehalts ꝛc. Die staatliche Ausmünzung ist lediglich eine aus Zweckmäßigkeitsgründen sich nahelegende staatliche Veranstaltung.

1. Die Gebühren der Rechtspflege.

1. Die streitige Rechtspflege.

§ 10. **Die Civilgerichtsbarkeit.** Die Wahrung des durch die jeweilige Rechtsordnung gegebenen Verhältnisses der Einzelnen zu einander als selbständiger innerhalb der Sphäre der ihnen zukommenden Rechte und Zuständigkeiten von einander unabhängiger und innerhalb dieser Sphäre über Sachen und Personen frei disponierender überhaupt zu freier Thätigkeit berechtigter, Personen ist ein allgemeines vom Staate, und nur vom Staate zu befriedigendes Bedürfnis ersten Rangs. Aber diese Rechtsordnung beruht in erster Linie auf dem allgemeinen Rechtssinn und der daraus hervorgehenden gegenseitigen Anerkennung der Einzelnen als so und so berechtigter Personen, oder auf der gegenseitigen Zuerkennung der den Einzelnen zustehenden und von ihnen thatsächlich behaupteten Rechte. Der Staat als solcher wird, abgesehen von der allgemein gültigen Formulierung der allgemeinen Rechtsanschauung durch die Gesetzgebung, für die Rechtsordnung unmittelbar nur thätig, wo die von Einzelnen in Anspruch genommenen Rechte von Anderen nicht anerkannt, sondern bestritten werden.

Die Erhebung von Gebühren in diesem Falle ist eine Forderung der Gerechtigkeit, denn die mit Kosten verknüpfte richterliche Thätigkeit wird ja doch ausschließlich nur durch die Behauptung oder Bestreitung privater Rechte, also privater Interessen veranlaßt. Aber das Ziel der richterlichen Thätigkeit ist nicht etwa die Zuwendung von Rechts-Vorteilen an die Einen, oder von Rechts-Nachteilen an die Anderen, sondern die Herstellung einer allseitig anerkannten Rechtsordnung als solcher, für deren fortwährende Aufrechterhaltung die streitenden Parteien kein größeres Interesse haben, als alle Anderen. Es kann sich daher bei der streitigen Zivilrechtspflege nur um die Bemessung der Gebühr nach den Kosten der richterlichen Thätigkeit handeln. Daher die Forderung der Abstufung der Gebühr nach dem Umfang und nach der Schwierigkeit dieser Thätigkeit, und nach dem Range der nieder oder höher zu besoldenden Gerichte.

Auf der anderen Seite dürfen die Gebühren den Weg zum Richter nicht erschweren, indem die zu zahlenden Kosten größer wären, als das eventuell zu erlangende Recht. — Daher die Forderung, daß die Gerichtsgebühr zugleich auf den Wert des bestrittenen Rechts oder des Streitgegenstands Rücksicht nehme.

Als gebührenpflichtig erscheint der unterliegende Teil, denn er erweist sich im Laufe des Prozesses als derjenige, der ihn verschuldete. Aber die Möglichkeit der unterliegende Teil zu werden und für die Kosten aufkommen zu müssen, soll niemand veranlassen, zum voraus auf seinen Rechtsanspruch zu verzichten. Die Gerichtskosten dürfen daher zwar hoch genug sein, um der mutwilligen oder unvorsichtigen Prozeßlust zu denken zu geben, aber sie sollen doch gewisse mäßige Beträge nicht übersteigen. Bei höherem Werte des Streitgegenstands muß insbesondere eine sinkende Skala für die Gebührenberechnung zur Anwendung kommen [71]. Für Arme ist eventuell gänzliche Gebührenfreiheit in Anspruch zu nehmen.

Je höher im Allgemeinen die Gerichtsgebühren bemessen werden, desto mehr ist eine Einrichtung derselben zu verlangen, wonach sie in ihrer wirklichen Größe möglichst annähernd schon zum voraus berechnet werden können. Die Gebühren sollen daher von der größeren oder geringeren Geschicklichkeit oder Gewandtheit der Richter und Advokaten, sowie von der größeren oder geringeren Kompliziertheit des einzelnen Falles möglichst unabhängig sein. Es ist daher zu fordern, daß das in seiner Gesamtwirkung nicht übersehbare

71) Eine prozentuale oder mit dem Wert steigende Gebühr ließe sich nur in dem Falle rechtfertigen, wenn der Gewinnende dafür aufzukommen hätte. S. auch Roscher S. IV. 1. Abt. § 23. Die sinkende Skala des deutschen Gerichtskostengesetzes s. Anm. 72.

Einzelgebührenwesen möglichst ausgeschlossen und durch ein System von Bauschgebühren ersetzt werde, welche das ganze Verfahren von der Klagerhebung bis zur Urteilsverkündigung umfassen, mit besonderen Abstufungen für diejenigen Fälle, wo ein Prozeß nicht sämtliche Stadien des Verfahrens durchläuft, oder einem abgekürzten Verfahren unterliegt.

Den Gebühren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten[72]) reihen sich an die Gebühren in Streitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten zwischen der Verwaltung oder öffentlichen Körperschaften und zwischen Einzelnen, oder zwischen öffentlichen Körperschaften untereinander in Bezug auf Ansprüche und Verbindlichkeiten aus dem öffentlichen Recht oder die Gebühren in Verwaltungsrechtssachen, ferner die Gebühren bei Kompetenzkonflikten zwischen den bürgerlichen Gerichten und den Verwaltungsgerichten oder Verwaltungsbehörden, sowie zwischen den Verwaltungsgerichten und Verwaltungsbehörden vor den Kompetenzgerichtshöfen, soweit solche bestehen. Hierher gehören endlich auch die Gebühren für das Verfahren zur Realisierung von Rechtsansprüchen im Konkurse, und bei der Zwangsvollstreckung, ferner bei der Kraftloserklärung von Urkunden und beim Aufgebotsverfahren (insbesondere Todeserklärung Verschollener), ferner die Gebühren für die Abnahme außergerichtlicher Eide[73]).

§ 11. Die Kriminalgerichtsbarkeit. Daß Derjenige, welcher die allgemeine Rechtsordnung böswillig verletzt und für deren Wiederherstellung den besonderen Aufwand der Kriminalgerichtsbarkeit verursacht, zur Tragung der Kosten herangezogen werde, ist ebenfalls prinzipiell gerechtfertigt, aber selbstverständlich, daß bei der Bemessung der Gebühr außer den Kosten wesentlich auch auf die Größe des Vergehens und der hiefür

72) In Deutschland dürfen nach dem Reichsgerichtskostengesetz vom 18. Juni 1878 seit 1. Okt. 1879 in den vor die bürgerlichen Gerichte gehörigen Rechtssachen, auf welche die Civilprozeßordnung oder die Konkursordnung Anwendung finden, Gebühren nur nach Maßgabe dieses Gesetzes erhoben werden. Die Gerichtskosten fließen in die Kasse der Gliederstaaten. Die Erträgnisse sind in deren Etats in der Regel nicht ausgeschieden. Voranschlag für 1890—91 in Bayern 1 830 000 M., in Württemberg 1887—88 366 965 M. In Preußen für gerichtliche Kosten überhaupt u. Strafen für 1890—91 44 500 000 M., in Baden für 1889—90 Gerichtskosten, Sporteln und Rechtspolizeigebühren 1 596 078 M. Die Gebühr in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten wird nach dem Werte des Streitgegenstandes erhoben in Klassenabstufungen mit sinkender Skala wie folgt: bis 20 M. Wert 1 M. Gebühr, von 20—60 M.: 2 M. 40, von 60—120 M.: 4 M. 60, von 120—200 M.: 7 M. 50, von 200—300 M.: 11 M., von 300—450 M.: 15 M., v. 450—650 M.: 20 M., v. 650—900 M.: 26 M., v. 900—1200 M.: 32 M., v. 1200—1600 M.: 38 M., v. 1600—2100 M.: 44 M., v. 2100—2700 M.: 50 M., v. 2700—3400 M.: 56 M., v. 3400—3300 M.: 62 M., v. 4300—5400 M.: 68 M., v. 5400—6700 M.: 74 M., v. 6700—8200 M.: 81 M., v. 8200—10 000 M.: 90 M., dann für je 2000 M. 10 M. mehr (= ½%). In der Berufungsinstanz erhöhen sich die Gebührensätze um ¼, in der Revisionsinstanz um ½. Die Gebühr umfaßt nur die einzelnen Hauptmomente und Teile des Verfahrens und wird je 1) für die kontradiktorische mündliche Verhandlung, 2) für die Anordnung einer Beweisaufnahme und 3) für eine andere Entscheidung kumulativ erhoben; sie ist also keine das ganze Verfahren umfassende volle Bauschgebühr, sondern gehört noch dem Einzelgebührenwesen an; daneben eventuell besondere Gebühren für untergeordnete prozessuale Angelegenheiten, insbesondere im Mahnverfahren für den Zahlungsbefehl, für den Vollstreckungsbefehl, ferner Schreibgebühren, Portoauslagen und eine Reihe von Einzelgebühren für die einzelnen Akte des Gerichtsvollziehers: Zustellungsgebühren, Beglaubigungsgebühren, Pfändungsgebühren, Versteigerungsgebühren, Verhaftungsgebühren &c., welche zugleich Dienergebühren sind. Vgl. das Reichsges. v. 29. Juni 1881 mit Ermäßigung der Schreibgebühren, der Gerichtsvollziehersgebühren sowie der Gerichtskosten für einfachere prozessuale Vorgänge. Erheblich einfacher und den im Text oben gestellten Anforderungen entsprechender, vielleicht zu nieder gegriffen, die frühere württemb. Bauschgebühr mit Degressivsätzen für das gesamte Verfahren für Urteile in bürgerl. Rechtsstreitigkeiten: I. Instanz bis zum Wert von 200 Fl.: 3%, von 200 Fl. bis 1500 Fl.: 2%, von dem Mehrbetrag: 1%; II. Instanz bis auf 200 Fl.: 3%, von 200—3000 Fl.: 2%, von dem Mehrbetrag: 1%; III. Instanz bis auf 200 Fl.: 3%, von 200 Fl. bis 6000 Fl.: 2%, von dem Mehrbetrag: 1%; mit Teilsätzen (½, ¼) statt der vollen Gebühr für besondere Fälle mit kürzerem Verfahren. — Der Gerichtsgebührentarif des Kantons Bern v. 4. März 1882 enthält ebenfalls Einzelgebühren für die einzelnen bei Rechtsstreitigkeiten vorkommenden Akte mit Abstufungen für niedere und höhere Gerichte, aber ohne Rücksichtnahme auf den Wert des Streitgegenstandes. Z. f. St.W. 39 S. 787.

73) Z. B. in Württemberg (Sporteltarif v. 24. März 1881) 2—20 M.

festgesetzten Strafe Rücksicht genommen werden muß. Praktisch ist die Kostendeckung der Kriminalgerichtsbarkeit wegen Armut der meisten Verurteilten vielfach nicht zu erreichen, weshalb bisweilen auf Gebührenerhebung auf diesem Gebiete ganz verzichtet wird.

Hieher gehören die Gebühren bei dem Verfahren wegen Uebertretungen des allgemeinen Strafrechts, welchen sich sodann Gebühren für das Verfahren in anderen Strafsachen z. B. bei Zuwiderhandlungen gegen die Zoll- und Steuergesetze, in Forstrügesachen und in Polizeistrafsachen anschließen [74]).

2. Die nicht streitige Rechtspflege.

§ 12. Die staatliche Aufgabe im Interesse der Rechtsordnung erschöpft sich nicht mit der Schlichtung von Rechtsstreitigkeiten durch die Zivilgerichtsbarkeit und mit dem Schutze derselben gegen böswillige Rechtsverletzungen durch die Kriminalgerichtsbarkeit. Als drittes Glied der Rechtspflege gesellt sich zu den beiden eben genannten die Rechtspolizeiverwaltung oder die sogenannte freiwillige Gerichtsbarkeit. Es handelt sich hier um die Anforderungen, welche im Interesse von Handlungsunfähigen, namentlich Minderjährigen, an die vorsorgliche Thätigkeit des Staates zu stellen sind, ferner um die überwachende Thätigkeit desselben über eine dem Institute des Erbrechts entsprechende Regulierung des Nachlasses Verstorbener; außerdem kommen hier die Einrichtungen in Frage, welche für die Konstatierung und Evidenthaltung besonders wichtiger Rechtsverhältnisse und Thatsachen sei es nun durch den Vorbehalt der Kognition über gewisse Rechtsgeschäfte oder durch besondere formelle Vorschriften über die Art und Weise des Abschlusses von solchen oder durch Vormerkungen in öffentlichen Büchern und Registern für notwendig oder zweckmäßig erkannt werden.

Man kann daher die Gebühren auf dem Gebiete der nichtstreitigen Rechtspflege einteilen in Gebühren in Vormundschaftssachen, Gebühren von Nachlaßregulierungen, Registergebühren und Gebühren von Rechtsgeschäften.

Das private Interesse einzelner Berechtigter oder Verpflichteter tritt hier mehr in den Vordergrund, als bei der Zivil- oder Kriminalgerichtsbarkeit. Mehr als dort ist daher hier mindestens der Anspruch auf vollen Ersatz der für die öffentlichen Organe der Rechtspflege erwachsenden Kosten zu erheben. Nicht selten darf bei der Rechtspolizeiverwaltung auch über die Kosten hinaus auf die besondere Gebührenfähigkeit bei der Gebührenbemessung Rücksicht genommen werden. Sehr häufig hat aber auf diesem Gebiet die Absicht, das bei gewissen Anlässen zur Kenntnis der Behörden kommende Vermögen mit einer der Größe desselben entsprechenden Steuer zu erfassen, die Gebühren zu Steuern vom Vermögensverkehre ausgestaltet. Hier ist daher der Ort, wo Gebühr und Verkehrssteuer am häufigsten in einander übergehen.

§ 13. Gebühren in Vormundschaftssachen. Gebühren werden hier vielfach er-

74) Das deutsche Gerichtskostengesetz v. 18. Juni 1878 findet Anwendung auf diejenigen Strafsachen, auf welche die Deutsche Strafprozeßordnung Anwendung findet; dasselbe bemißt hier die Gebühr nach der Höhe der Strafe in 13 Stufen von 5—300 M., wiederum eventuell neben anderen Einzelgebühren für einzelne abweisende Entscheidungen und für Zurückweisung von Beschwerden, für das Verfahren wegen Einziehung &c. von Gegenständen; besondere Sätze für das Verfahren auf erhobene Privatklage, bezw. Nebenklage. Gebühren in Forstrügesachen werden erhoben von Preußen (Ges. v. 10. März 1879, § 2), von Bayern (Geb.-Ges. vom 18. August 1879, Art. 36—40, ca. 70,000 M.), von Baden (Ges. v. 25. Febr. 1879), dagegen nicht von Württemberg (Forststrafgesetz v. 2. Sept. 1879, Art. 35, u. Forstpolizeigesetz v. 8. Sept. 1879, Art. 75); bei Zuwiderhandlungen gegen die Zoll- und Steuergesetze von Preußen (Strafresolute der Finanzbehörden: 50 Pf.-Stempel), von Bayern (Geb.-Ges. v. 18. Aug 1879, Art. 41 bis 47), von Württemberg (Strafbescheide: Sporteltarife vom 24. März 1881, Tarif Nr. 73), dagegen nicht von Sachsen (Ges. v. 8. März 1879, § 4); in Polizeistrafsachen werden Gebühren erhoben in Preußen (Urkundenstempel v. 50 Pf. für Strafresolute der Polizeibehörden), nicht in Württemberg (Ges. v. 12. Aug. 1879); für Sachsen vgl. Ges. v. 8. März 1879 § 4.

hoben für die erste Bestellung eines Vormunds, für die Kognition bei einem Wechsel in der Person des Vormunds, bei der Bestellung eines Kurators zu einzelnen Handlungen, für die Stellung von Vormundschaftsrechnungen und für die Revision und Abhör von solchen [75]).

§ 14. Gebühren von Nachlaßregulierungen. Als Gebühren von Nachlaßregulierungen sind anzuführen: die Gebühren für die Vornahme des amtlichen Verschlusses des Nachlasses (Obsignation), und dessen Lösung (Resignation); für Eröffnung von Testamenten; für die Vornahme oder Prüfung von Teilungen; für die Kognition über die zeitige oder gänzliche Unterlassung von Teilungen; für die Bewilligung der Ausfolge des Vermögens eines Verschollenen gegen Sicherheitsleistung vor dessen Todeserklärung [76]). Die Verkehrssteuern von Vermögensübertragungen von Todeswegen werden in der Regel als besondere Abgaben (Erbschaftssteuern) neben den Gebühren von Nachlaßregulierungen erhoben.

§ 15. Registergebühren. Solche werden erhoben für die Führung öffentlicher Bücher über das Eigentum und andere dingliche Rechte (Servituten) an Grundstücken und Gebäuden, über die darauf lastenden Pfandrechte und über die an solchen Rechten ein-

75) Beispiele: Preußen: Ges. v. 21. Juli 1875, „bei den zur Wahrnehmung einzelner Geschäfte eingeleiteten Pflegschaften und im Falle der Bestellung eines Gegenvormunds neben dem gesetzl. Vormund“ vom Vermögen bis zu 300 M. 1%, v. 300—600 M. 1/3%, v. 600—1500 M. 1/6%, v. 1500—3000 M. 1/10%, v. 3000—15000 M. 1/20%; Vormundschaftsrechnungen: von den Revenuen bis zu 300 M. 1%, von 300—600 M. 2/3%, v. 600—1500 M. 1/3%, vom Mehrbetrag 1/6% (vgl. Wagner, F.W. II. 1. Aufl. S. 52. 2. Aufl. § 43). — Baden: „Für die Ernennung oder Bestätigung eines Vormunds 2c. von Vermögen bis zu 2000 M. 1 M., v. 2000—10000 M. 2 M., v. 10000—50000 M. 4 M., über 50000 M. 6 M.; für die Abhör von Vormundschafts- oder Pflegschaftsrechnungen von der laufenden Einnahme 1/2%: für Entschließungen der Amtsgerichte, welche das Zivilgesetzbuch dem Familienrat zuweist, 3 M. (cfr. Ges. v. 22. Febr. 1879, § 10) — Elsaß-Lothringen: Familienratsbeschlüsse über Veräußerung, Belastung, Teilung von Mündelgütern, Ermächtigung zur Anstellung von Klagen, Aufnahme eines Darlehens 2c. 3,20 M., Emancipationsverhandlungen 8 M., je neben dem Stempel (cfr. Zusammenstellung über die in den einzelnen Bundesstaaten zur Erhebung kommenden Stempelsteuern 2c. Reichstagsdrucksache II. Session 1878. Nr. 10. S. 186). — Bayern: Bei den zur Wahrnehmung einzelner Geschäfte bestellten Vormundschaften nach dem Werte des Gegenstands 1/10 der Sätze des § 8 des R.Gerichtskostenges. (§ 10. Anm. 72 oben) bis zum Meistbetrage von 20 M., bei anderen Vormundschaften 2/10 jener Sätze aus dem Gesamtwerte des Vermögens, außerdem für jedes Jahr von den Einkünften weitere 2/10 jener Sätze. (cfr. Geb.-Ges. vom 18. Aug. 1879. Art. 74 ff.) — Württemberg: Gesetz v. 8. Juni 1883. Für die Bestellung eines Vormunds: vom Vermögen bis zu 1000 M. nichts; von 1000—5000 M. 3 M.; v. 5000—10000 M. 5 M.; v. 10000—20000 M. 10 M.; v. 20000—50000 M. 20 M.; v. 50000—100000 M. 50 M.; über 100000 M. 100 M. Für die Rechnungsstellung: vom Vermögen von 6000—10000 M. 2—8 M. in 6 Abstufungen; von 10000 bis 20000 M. v. jedem weiteren 1000 M. 0,60 M.; v. 20000—100000 M. 0,40 M.; v. 100000 bis 150000 M. 0,30 M.; von mehr als 150000 M. 0,20 M.

76) Beispiele: Preußen: Ges. v. 1851 bezw. 1854, v. Nachlaßregulierungen ohne Erbteilung, v. Vermögen bis 100 Thlr. 5%, v. 100—200 Thlr. 3 1/2%, v. 200—1000 Thlr. 1 1/3%, v. 1000 bis 5000 Thlr. 2/3%, vom Mehrbetrage 2/15%. Bei gerichtl. Erbteilung um die Hälfte höher. Stempel für Erbrezesse, falls die zu verteilende Masse mindestens 3000 M. beträgt, 6 M., sonst 1,50 M. — Baden: Ges. v. 20. Aug. 1864, bezw. 21. Juni 1874, für die Aufnahme und Teilung von Verlassenschaften von je 200 M. der Rohmasse bis zu 1000 M. 1,50 M., v. 1000—2000 M. 1 M., v. 2000—10000 M. 80 Pf., v. 10000—20000 M. 60 Pf., v. 20000—40000 M. 40 Pf., vom Mehrbetrag je 20 Pf. (immer von 200 M. Rohmasse) 2c. — Bayern: Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879 u. 29. Mai 1886, Art. 83 ff., für die gerichtliche Auseinandersetzung einer Verlassenschaft 6/10 der Sätze des § 8 des Reichsgerichtskostengesetzes, im Falle der Beteiligung minderjähriger Erben 3/10, weitere Gebühren für Verkündigung letztwilliger Verfügungen, bezw. notarielle Urkunden über solche. — Elsaß-Lothringen: Reichstagsdrucksache Nr. 10. II. Session 1878 S. 186 u. S. 59. Protokolle über Siegelung und Entsiegelung eines Nachlasses: 3,20 M. neben dem Stempel, Erbrezesse (Erbteilungen) für Herauszahlungen: Enregistrementsgebühr auf Liegenschaften 4%, auf bewegliche Sachen 2%, auf Schuldforderungen 1%, für Teilungen überhaupt: Stempel und die fixe Enregistrementsgebühr von 4 M. — Württemberg: Ges. v. 8. Juni 1883; für die Vornahme von Realteilungen nach dem Vermögen, bis zu 600 M. nichts, von dem Mehrbetrag bis 2000 M. 1%, desgl. bis 5000 M. 8/10%, bis 10000 M. 7/10%, bis 20000 M. 6/10%, bis 50000 M. 5/10%, bis 100000 M. 4/10%, über 100000 M. 2/10%. — Oesterreich: Verlassenschaftsabhandlungen unterliegen den allgemeinen Gebühren von Eingaben und Protokollen; daneben die Prozentualgebühr von Vermögensübertragungen von Todes wegen nach dem Verwandtschaftsgrad 1—8% (Erbschaftssteuern).

tretenden Aenderungen (Güter-Kauf-Hypotheken-Bücher), für Einträge in die Handels- und Genossenschaftsregister, für die Einträge in die Register über das Autorrecht an schriftlichen Werken, Werken der bildenden Kunst, der Register für Modelle und Muster, über Marken und Warenzeichen und über Erfindungen bezw. die für letztere erteilten Patente. Hieher gehören ferner auch Einträge in die bisweilen vorkommenden Register zur Wahrung der Vorrechte von Ehefrauen im Konkurse, weiter für Einschreibungen von Staatsschuldscheinen auf den Inhaber, Einträge in die Adelsmatrikel, Eintragungen in die Schiffsregister [77]) ꝛc. Bei Urheberrechten, insbesondere Patenten, werden neben der Gebühr für Eintragungen bisweilen besondere nach dem Werte des verliehenen Rechts bemessene Gebühren erhoben.

An die Gebühr für Eintragungen von Liegenschaftsveränderungen schließen sich nicht selten Verkehrssteuern an in der Form von Mutationsabgaben an dem von einer Hand in die andere übergegangenen unbeweglichen Vermögen, an die Gebühr für Eintragungen in die Hypothekenbücher Steuern vom Hypothekenverkehr, an die Gebühren für Eintragungen in das Handelsregister Verkehrssteuern für die Ausstattung von Handelsgesellschaften mit Erwerbskapitalien ꝛc. [78]).

§ 16. Gebühren von Rechtsgeschäften. Für manche Rechtsgeschäfte ist wegen ihrer besonderen Wichtigkeit, ihrer allgemein öffentlich-rechtlichen Bedeutung oder zur Wahrung und Sicherung von Rechtsansprüchen Dritter die Mitwirkung, Bestätigung, Kognition von Gerichtsbehörden vorgeschrieben, so vielfach bei Verträgen über Liegenschaften, insbesondere denjenigen, welche die Güter des von den gewöhnlichen Gerichtsständen befreiten (exemten) Adels betreffen, bei Lehensverleihungen, ferner bei Adoptionen, bei Einkindschafts-

77) Gesetz des Norddeutschen Bundes (jetzt Reichsgesetz) v. 25. Okt. 1867.

78) Deutsches Reich. Nach dem Gesetz v. 1. Mai 1889, § 151, haben die Eintragungen in das Genossenschaftsregister kostenfrei zu erfolgen. Die Gebühr für Eintragungen in die Eintragsrolle des Stadtrats zu Leipzig über Schriftwerke beträgt 15 Sgr. (Reichsges. v. 11. Juni 1870, §§ 39—42); desgl. für Eintragungen von Werken der bildenden Kunst (Reichsges. v. 9. Jan. 1876, § 16). Eintragungsgebühr für Muster und Modelle durch die mit Führung des Handelsregisters beauftragte Gerichtsbehörde: 1 M. für jedes Jahr der Schutzfrist bis zu 3 Jahr, v. 4—10 Jahr je 2 M., v. 11—15 Jahr je 3 M.; daneben für jeden Eintragungsschein, sowie jeden sonstigen Auszug je 1 M. (Ges. v. 11. Jan. 1876, § 12). Eintragungsgebühr für Warenzeichen (Marken) ebenfalls durch die Handelsregisterbehörde: 50 M. für die erste Eintragung eines Zeichens, andere Eintragungen und Löschungen unentgeltlich (Reichsges. v. 30. Nov. 1874, § 7). Bei Patenten wird für Eintragungen in die vom Patentamte in Berlin zu führende „Rolle" neben der Gebühr für das Verfahren von 20 M. und der Gebühr für Erteilung des Patents (s. Anm. 98) keine besondere Gebühr erhoben (Reichsges. v. 25. Mai 1877, § 8, § 19, 20 u. 25).

Die Führung der öffentlichen Bücher über dingliche Rechte und Pfandrechte an Liegenschaften ist nicht selten den Kommunalbehörden übertragen, so in Württemberg, wo Gebühren hiefür für die Gemeindediener erhoben werden, cfr. K. VO. v. 14. Dezbr. 1873, betr. die Gebühren der Gemeindediener; für Baden VO. v. 30. Novbr. 1874. — Bayern erhebt im Hypotheken- und Grundbuchwesen Gebühren für die Staatskasse: für jede Einschreibung in das Hypothekenbuch 2 M., von Löschungen, Protestationen und Vormerkungen 1 M. ꝛc. (Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 88 ff.) — Preußen: Grundbuchordnung v. 5. Mai 1872. Beispiele s. Wagner, F.W. II. 1. Aufl. S. 51. 2. Aufl. § 43. — Frankreich erhebt vom Grundbuch- und Hypothekenwesen fixe Gebühren und die Grundbuchsführer und Prozentualgebühren (1 pro mille nebst 25 % Zuschlag für die Eintragung von Forderungen) für den Staat (vgl. Hock, Die Fin.-Verw. Frankreichs, S. 205. v. Kaufmann, Die Finanzen Frankreichs S. 300 Wagner, F.W. III. § 219) ferner: Stempelabgaben von Fabrikmarken (Wagner F.W. III. S. 558). — Oesterreich erhebt für alle Eingaben um Eintragung in die öffentl. Bücher über unbewegl. Sachen die Stempelgebühr v. 1 Fl. 50 Kr., daneben für die Hypothekarverschreibung (Urkunde) einen Klassenstempel von 7 Kr. bis 25 Fl. und bei Beträgen über 8000 Fl. noch von je 400 Fl. 1 Fl. 25 Kr. mehr; bei der Eintragung von Hypothekarforderungen außerdem eine Prozentualgebühr von $\frac{1}{2}$% nebst $\frac{1}{4}$ Zuschlag, welch' letztere Gebühr übrigens wohl mehr als Besteuerung des Grundbuchsverkehrs, denn als eigentliche Gebühr anzusehen ist, für Eingaben um Eintragung der Firma, des Gesellschaftsvertrags in das Handelsregister 10 Fl., der Prokura, der Liquidatoren, der Vermögensrechte der Ehefrau 5 Fl.; Registergebühren in der Form der Besiegelung von Verkaufs- und Pfandurkunden und deren Eintragung in öffentliche Bücher (libri venditionis, libri obligationis und Gewährsbücher) in Oesterreich schon vom Jahre 1360 an. Vgl. K. Schalk, Zur Finanzverwaltung Wiens, in den Blättern des Vereins für Landeskunde in Niederösterreich 1883.

verträgen zur Gleichstellung der Kinder aus einer früheren Ehe (Vorkinder) in vermögensrechtlicher Beziehung mit den Kindern späterer Ehe (Nachkinder), bei der Legitimation wegen unehelicher Geburt, bei Eheverträgen (Aufstellung von Beibringensinventarien), bei Verträgen über die Interzession von Ehefrauen, bei Erbabfertigungsverträgen zur Beseitigung von Nachlaßteilungen, bei Errichtung von Fideikommissen rc.[79]).

Gebühren von derartigen Rechtsgeschäften finden sich wohl überall. Aber sehr häufig ist die Gebührenpflicht auf diesem Gebiete auf alle Verträge ausgedehnt worden. Als Mittel zu diesem Zwecke sind hauptsächlich gewisse Bestimmungen des materiellen Rechts oder des Prozeßrechtes ins Auge zu fassen.

Hieher gehört die Vorschrift, daß alle Verträge, welche einen gewissen Wert[80]) übersteigen, bei Gefahr der Nichtigkeit schriftlich abgefaßt werden müssen, ferner die dem Prozeßrecht angehörigen Vorschriften, daß für Rechtsgeschäfte nur Urkundenbeweis zugelassen ist, oder daß bei Rechtsgeschäften, welche einen gewissen Wert übersteigen, wenigstens der Zeugenbeweis ausgeschlossen ist[81]). Hieran reiht sich sodann in Frankreich die weitere Bestimmung, wonach Jahr und Tag (Datum) der Privaturkunden gegen dritte Personen erst von dem Tage an gewiß werden soll, da sie zu gerichtlichen Akten gebracht werden[82]) und die weitere rechtspolizeiliche Vorschrift, daß öffentliche Urkunden, Gerichts- und Gerichtsvollziehersakte, ebenso Privatakte, welche eine Uebertragung des Eigentums oder sonstiger Rechte an Immobilien zum Gegenstand haben, unbedingt, sonstige Urkunden mit Privatunterschriften wenigstens dann in ein hiezu bestimmtes Register eingetragen werden müssen, wenn von demselben öffentlich (bei Gericht rc.) Gebrauch gemacht werden soll.

Es ist einleuchtend, daß derartige Bestimmungen geeignet sind, die Abfassung schriftlicher Vertragsurkunden für alle Rechtsgeschäfte von irgend welcher Erheblichkeit zur ausnahmslosen Regel zu machen, wobei Raum genug geschaffen ist, um entweder bei der Mitwirkung von Notaren rc. bei Abfassung von Urkunden, oder bei dem Eintrag derselben in die vorgeschriebenen Register oder von den Urkunden an sich Abgaben zu erheben. Soferne derartige Abgaben für Mitwirkung von Behörden bei Abfassung von Verträgen den Betrag der hiefür erwachsenden Kosten nicht wesentlich übersteigen, können sie noch als rechtspolizeiliche Gebühren angesehen werden. Dagegen fallen Stempelabgaben für privatschriftliche Urkunden an sich, ohne Unterschied ob die Mühwaltung von Behörden hiefür in Anspruch genommen worden ist oder nicht, ebenso die Erhebung von Enregistrementsgebühren von

79) Derartige Gebühren verlieren durch höhere, den Wert der Thätigkeit von Behörden für die Partei oder deren höhere Leistungsfähigkeit berücksichtigende Bemessung den Gebührencharakter nicht (s. oben § 1). Beispiele: Familienfideikommisse. Preußen 3% des Werts ohne Abzug der Schulden (Stempelgesetz v. 7. März 1822); ebenso Sachsen (Ges. v. 13. Nov. 1876); Bayern desgl. 2%, daneben für das Verfahren $^{5}/_{10}$ der ordentl. Gerichtsgebühren (§ 8 des Reichsgerichtskostengesetzes), ferner für die notarielle Urkunde 50 M. (Geb.-Ges. vom 18. Aug. 1879, Art. 65—67 und Art. 116); Württemberg: 3 bis 1000 M., bei einem Vermögen von 300 000 M. und mehr ist immer der höchste Betrag anzusetzen (Sporteltarif vom 24. März 1881, Tar.-Nr. 83, Ziff. 3); Baden neben Eingabenstempel und Sporteln für Protokolle und Endentschließung Taxe beim Herrenstand 1000 M., beim Ritterstand 1100 M., für die Bestätigung neuer Statuten für ein bestehendes Stammgut und Erlaubnis zur Vergrößerung oder Veräußerung eines solchen: die Hälfte (Ges. v. 29. Juli 1864, bezw. 21. Juni 1874, § 80, Ziff. 3); Oesterreich neben dem Stempel für das Gesuch und die Rechtsurkunde je 1 Fl. vom ersten Bogen die Gebühr (Verkehrssteuer) von Vermögensübertragungen v. 1, 4 u. 8% vom Werte nach dem Verwandtschaftsgrad (Geb.-Ges. v. 9. Febr. 1850). — Gerichtliches Erkenntnis für Veräußerungsverträge über Liegenschaften ist notwendig z. B. in Württemberg mit Erkenngebühren für die Gemeinderatskollegien bei einem Werte bis zu 180 M.: 80 Pf., von 180 bis 72 000 M. je 40 Pf. von 180 M., von 72 090—108 000 M. je 20 Pf. von 180 M., von dem Mehrbetrage ist keine weitere Gebühr zu entrichten (VO. v. 14. Dez. 1873, § 3), und mit Erkenngebühren für die Staatskasse bei Veräußerungsverträgen, welche exemte Güter betreffen, mit $^{1}/_{3}$% mindestens 10 M (Sporteltarif vom 24. März 1881. T.Nr. 83 Ziff. 1).

80) In Preußen 150 M.

81) Vgl. nach dem Vorgange des Code civil, Badisches Landrecht, Satz 1341.

82) Desgl. Badisches Landrecht, Satz 1328.

Verträgen lediglich mit Rücksicht auf die Vermögenswerte, über welche durch letztere disponiert wird, ausschließlich unter den Begriff der Verkehrssteuern, und sind dieselben alsdann durchaus nach den für die eigentliche Besteuerung maßgebenden Gesichtspunkten zu beurteilen[83].

2. Verwaltungsgebühren.

§ 17. Innerhalb der durch die Rechtsordnung gezogenen Grenzen steht es an sich jedermann frei, nach eigenem Ermessen zu leben, und zur Befriedigung individueller Bedürfnisse wirtschaftlich thätig zu werden. Doch ist es auch hier die Rücksicht auf die gleichberechtigte Koexistenz Aller im Staate, welche gleiches Licht und Luft für Alle verlangt, und welche dem Staate eine Reihe von Aufgaben stellt, wonach der Eintritt gewisser, für das Einzelleben folgenreicher Thatsachen konstatiert, oder wonach die freie Selbstthätigkeit der Einzelnen im Interesse der Gesamtheit bald in bestimmte Formen gebracht, bald an gewisse Bedingungen und Voraussetzungen gebunden, bald bezüglich der Einhaltung gewisser Vorschriften beaufsichtigt, bald hinsichtlich des Anspruchs ihres Resultates auf allgemeine Anerkennung und Gültigkeit beglaubigt werden muß, oder was etwa sonst zum Begriffe der Verwaltung gehören mag. Die Verwaltungsgebühren lassen sich einteilen in Gebühren für die im allgemeinen Interesse gelegene, gleichmäßige Mitwirkung von Behörden in Angelegenheiten des persönlichen und des Erwerbslebens, oder die allgemeinen Verwaltungsgebühren, und in die Gebühren für die Erteilung, Einräumung, Verwilligung besonderer Rechte auf der einen, und für Exemtion von allgemeinen Verpflichtungen auf der anderen Seite, soweit das eine oder das andere überhaupt für zuträglich oder zuläſſig erachtet wird.

Bei Verleihungen wie bei Dispensationen tritt das Kostenmoment bei der Gebührenbemessung gegenüber der Rücksicht auf den Wert der dargebotenen Leistung in den Hintergrund. Der Wert ist aber auch bei den allgemeinen Verwaltungsgebühren als Bemessungsgrundlage vielfach von größerer Bedeutung, woneben nicht zu verkennen ist, daß auch noch andere Momente der Gebührenfähigkeit, insbesondere der Gedanke, gewisse Richtungen der Selbstthätigkeit Einzelner durch die Gebührenbemessung zu begünstigen, andere zu erschweren, und selbst die Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit derselben, gerade auch bei den Verwaltungsgebühren in manchfacher Kombination sich fühlbar machen.

83) Gebühren von allen Verträgen und Schuldbekenntnissen, soweit sie in notariellen Urkunden oder Ausfertigungen niedergeschrieben werden, kommen zur Erhebung in Bayern (Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 111) und in Baden (Ges. v. 20. Aug. 1861, bezw. 21. Juni 1874, Titel III). Enregistrementsgebühren früher, jedoch teilweise auch jetzt noch in Bayern (Art. 88 des Ausf.-Ges. zur R.C.P.O., Ges.- u. VO.-Bl v. 1879, S. 90) und zwar beträgt dort „die Gebühr für die Feststellung des Datums einer Privaturkunde" vor den Gerichten 2 M., vor den Notaren 1 M. (Geb.-Ges. vom 18 Aug 1879, Art. 70 u. 129). Doch sind die Unterlagen sowohl für die Gebühren von notariellen Urkunden als für die Enregistrementsgebühren für Deutschland weggefallen, teils durch § 14, Ziff. 2 des Einf.-Ges. zur R.C.P.O. vom 30 Jan. 1877, wodurch alle Vorschriften, welche in Ansehung gewisser Rechtsverhältnisse einzelne Arten von Beweismitteln ausschließen oder nur unter Beschränkungen zulassen, aufgehoben wurden, teils durch § 2, Abs. 2 des Reichsgerichtskostengesetzes v. 18. Juni 1878, wonach Urkunden, von denen im Verfahren Gebrauch gemacht wird, nur insoweit einem Stempel oder einer anderen Abgabe unterworfen sein dürfen, als sie es ohne diesen Gebrauch sein würden.

Stempelabgaben von Verträgen werden erhoben in Preußen, Sachsen, Braunschweig, Oldenburg, Mecklenburg Schwerin, Anhalt, Sachsen-Gotha, Schwarzburg-Sondershausen, Schaumburg-Lippe, Hamburg, Bremen und Lübeck; teils unbedingt wie in Preußen, teils bedingt, wenn sie bei einem Gericht, einer anderen öffentlichen Behörde oder einem Notar vorgelegt werden, wie in Sachsen. In letzterem Falle nehmen die den Verkehrssteuern zugehörigen Stempel von privatschriftlichen Urkunden wieder gebührenartigen Charakter (Eingabenstempel) an, sind nun aber ohne Zweifel wesentlich beeinträchtigt durch die oben angeführte Bestimmung des Gerichtskostengesetzes.

Erträgnis: Bayern „nichtstreitige Rechtspflege und Justizverwaltung" 11,43 Mill. M. (1882/83), Württemberg „Notariatssporteln" 830000 M. (1887/88), wovon ca. 757000 M. bei den Notariaten angesetzt wurden und 73000 M. bei den Gerichten anfielen, Baden „Notariatsgebühren" (1885/88) durchschnittlich 982375 M., Sachsen „Geb. der freiwill. Gerichtsbarkeit" (1876/78) durchschnittlich 3,15 Mill. M. (s. Anm. 52). Neuere Angaben für Sachsen fehlen.

I. Allgemeine Verwaltungsgebühren.

1. In Angelegenheiten des persönlichen Lebens.

§ 18. In Angelegenheiten des persönlichen Lebens werden mehr oder weniger regelmäßig Gebühren erhoben für die rechtliche Konstatierung und amtliche Beglaubigung durch Einträge in die Zivilstandsregister über Geburt, Eheschließung, Ehescheidung, Tod, für die Gewährung der Einsichtnahme von diesen Registern und für Erteilung von Auszügen daraus; für die Mitwirkung der Behörden bei Eheschließungen und Ehescheidungen, bei Namensänderungen, beim Erwerb und Verlust der Staats- und Gemeindeangehörigkeit, für Ausstellung von Papieren zur persönlichen Legitimation, von Heimatscheinen, Pässen, Wanderbüchern [84]).

2. In Angelegenheiten des Erwerbslebens.

§ 19. In Angelegenheiten des Erwerbslebens bindet der Staat in zahllosen Fällen die Selbstthätigkeit des Einzelnen an seine Mitwirkung, teils um die im Interesse des Ganzen wünschenswerte oder notwendige Qualität der für Erwerbszwecke Anderen dargebotenen Leistungen zu sichern, teils um das Verhältnis Einzelner zu anderen Gleichberechtigten zu regulieren, teils um sich die Möglichkeit der Beaufsichtigung gewisser Erwerbszweige und der im öffentlichen Interesse gelegenen Beeinflussung derselben offen zu halten, teils um gewisse Richtungen der Erwerbsthätigkeit zu erschweren oder auch zu erleichtern. Die Mittel, deren er sich hiezu bedient, sind im ganzen einfach; er behält sich entweder die Uebertragung gewisser Funktionen an Einzelne ganz vor, oder er verlangt wenigstens die Beibringung von Befähigungsattesten; er macht den Betrieb gewisser Erwerbsunternehmungen im ganzen von Konzessions-, die Vornahme einzelner Erwerbsakte von Erlaubniserteilungen und Kognitionen, welche nur unter gewissen Voraussetzungen und Bedingungen erteilt werden, abhängig; in anderen Fällen führt er eine ins Detail gehende Aufsicht durch Visitationen oder Revisionen etc. und deckt den richtigen Erfund durch amtliche Beglaubigungen. Die allgemeinen Verwaltungsgebühren in Angelegenheiten des Erwerbslebens lassen sich daher in der Hauptsache unterscheiden als Gebühren von Bestellungen und Bestätigungen, Gebühren von Befähigungsattesten, als Konzessionsgebühren, als Erlaubnis-(Legitimations-Kognitions-)gebühren, als Aufsichtsgebühren und als Beglaubigungsgebühren.

§ 20. Bestellungs- und Bestätigungsgebühren. Der Staat an sich, so mächtig dieser mit der Kraft Aller ausgestattete herrschende Wille auch gedacht werden mag, wäre doch unfähig, sich in Erfüllung seiner Aufgaben zu realisieren, wenn sich nicht eine immer wachsende Zahl von Individuen finden würde, welche auf der einen Seite durch eine bald längere bald kürzere Vorbereitung die Idee des Staates nach den ver-

84) Reichsges. v. 6. Febr. 1875 über Beurkundung des Personenstandes, § 16. Die weltlichen Civilstandsämter haben danach in Deutschland die Register und die darauf bezüglichen Verhandlungen kosten- und stempelfrei zu führen. Dagegen Gebühren für Vorlegung der Register 1—1½ M., für Auszüge ½—2 M., welche meist in Gemeindekassen fließen. — Oesterreich: Stempel für Matrikelauszüge von jedem Bogen 50 Kr., daneben Eingabenstempel ebenfalls 50 Kr. (Geb.-Ges. vom 9. Febr. 1870). — Namensänderung: Bayern 20—200 M., Württemberg 5—50 M., Baden 10—20 M., Oesterreich Eingabenstempel vom ersten Bogen 5 Fl., von jedem weiteren Bogen 50 Kr. Leichentransport: Sachsen 6 M., Württemberg 2—30 M., Baden 20 M., Oesterreich gebührenfrei. — Bürgerrecht: Preußen 1,50 M. (Bürgerbriefe), Baden 2 M., Oesterreich Eingabenstempel vom ersten Bogen 2 Fl., 50 Kr. von jedem weiteren. — Staatsangehörigkeit: Preußen 1,50 M., Sachsen 3—10 M., Bayern 20 M., Württemberg 20 M., Baden (Taxe) 100 M., Oesterreich Eingabenstempel vom ersten Bogen 2 Fl., 50 Kr. von jedem weiteren. — Pässe: Preußen 1,50 M., Sachsen 0,50 M., Bayern 1—3 M., Baden 1 M., Oesterreich für Dienstboten etc. 15 Kr., für andere Personen 1 Fl., England 6 d., Frankreich 2 Fr. für Inlandspässe, 10 Fr. für die Fremde. Paßsteuern für Pässe nach dem Auslande (60 Rubel, zeitweise noch höher) früher in Rußland; vgl. Roscher S. IV, 1. Abt. § 23, Anm. 3.

schiedenen Richtungen seiner Bestimmung in sich aufnehmen, und ihre ganze Persönlichkeit zur Verwirklichung derselben zur Verfügung stellen, auf der anderen Seite aber den öffentlichen Dienst als eine Gelegenheit zur Verwertung ihrer Fähigkeiten und Kräfte und zu einem entsprechenden Erwerbe anzusehen berechtigt sind. Der Staat, indem er ihre Dienstleistungen entgegennimmt, durch die Mitwirkung höherer, koordinierter und niederer Organe der Beamtenhierarchie und durch die Autorität, die er denselben verleiht, zu Gemeingütern umwandelt, und als solche der Gesamtheit darbietet, übernimmt damit unzweifelhaft die Verpflichtung durch Aussetzung von Gehalten, Besoldungen und anderen Einkommensbezügen für ein angemessenes bürgerliches Auskommen seiner Funktionäre zu sorgen. Aber es kann nicht jedermann, der dazu befähigt wäre, die entsprechenden Dienstleistungen der Gesamtheit anbieten wie beim Systeme des privatwirtschaftlichen Erwerbs. Er muß vom Staate in den öffentlichen Dienst an seinem bestimmten Platze eingereiht, als öffentlicher Diener bestellt werden.

Diese Bestellung, so sehr sie im öffentlichen Interesse erfolgt, erfolgt demnach doch in gewisser Hinsicht zugleich auch im privaten Interesse des öffentlichen Dieners, für welchen sie zu einer nicht immer sehr ergiebigen, aber doch meist sicheren Erwerbsquelle wird. Die Erhebung von Gebühren für die Ernennung, Bestellung öffentlicher Diener, woferne sie in mäßigen Sätzen sich bewegen und keine wesentliche Verkürzung der denselben gebührenden Entlohnung darstellen, erscheint daher prinzipiell gerechtfertigt.

Den Gebühren von Bestellung von Staatsdienern reihen sich an die Gebühren von Bestellung oder Bestätigung von Gemeinde- und Korporationsdienern, welche ebenfalls vielfach staatliche Funktionen zu verrichten haben, ferner Gebühren für die Bestellung oder Immatrikulierung als Notar und für die Zulassung zu der ebenfalls öffentlichen Interessen insbesondere rechtspolizeilicher Art dienenden Rechtsanwaltschaft.

Wo die öffentlichen Diener in besonderem durch den Staat näher bestimmten Maße gehalten sind, für ihre Hinterbliebenen durch den erzwungenen Beitritt zu Witwenkassen zu sorgen, wird oft auf die Erhebung von Bestellungsgebühren zu Gunsten dieser Witwenkassen verzichtet, namentlich wenn diese Witwenkassen auf dem Fraternitätsprinzip, also mit eventuellem Verlust der Einlagen zu Gunsten Anderer beruhen.

Durch Ausdehnung der Gebührenpflicht auf Bestellungen im Privatdienst wird die Bestellungsgebühr zur Verkehrssteuer ganz ähnlich wie die Gebühr von amtlichen Urkunden durch Ausdehnung auf privatschriftliche Urkunden. Als Besteuerungsform sind die Bestellungsgebühren weniger zweckmäßig und namentlich auch weniger ergiebig als spezielle Steuern vom Dienst- und Berufseinkommen und ganz zu verwerfen wo sie mit solchen oder überhaupt mit Einkommensteuern konkurrieren [85]).

85) Oeffentliche Diener: Oesterreich: Taxgesetz vom 27. Jan. 1840. Taxen für Dienstverleihungen mit Einkommen aus dem Staatsvermögen oder einem demselben gleich gehaltenen öffentl. Fonds 1/3 des Jahresbetrags aller Geld- und Naturalgenüsse des Beamten bei der ersten Ernennung, bei Beförderungen ꝛc. von der Erhöhung derselben. — Preußen: Bestallungen besoldeter Beamten 1 M. 50. — Bayern: für jede Anstellung im Hof-, Staats-, Militär- und sonstigen öffentlichen Dienst, welche durch K. Entschließung erfolgt, oder mit welcher Pensionen verbunden sind ꝛc., 1% vom Diensteinkommen; für die Ernennung zum K. Kämmerer 60 M., zum Kammerjunker 20. M. Daneben zu Gunsten des Unterstützungsvereins der Hinterbliebenen der bayerischen Staatsdiener die sogen. Geheimratstaxe mit 10%. — Württemberg: Dienstanstellungen: Beamte, welche auf 1/4jährige oder längere Kündigung (nicht pensionsberechtigt) angestellt sind, 4%, pensionsberechtigte Lehrerinnen und Erzieherinnen 10%, höhere Geistliche bis zu den Dekanen einschl., ebenso dem kathol. geistl. Stande angehörige Beamte 15%, niedere Geistliche sowie dem kathol. geistl. Stande angehörige Lehrer 10%. Pens.-ber. Beamte und Lehrer, desgl. bei der Unterstützungskasse der Verkehrsanstalten beteiligte niedere Diener sind mit Rücksicht auf ihre Einlagen in die auf dem Fraternitätsprinzip beruhenden Witwenkassen (mit 25%, bei Verkehrsanstaltendienern mit 10%) sportelfrei. Die Sporteln der Geistlichen, mit Ausnahme der katholischen, sind den betreffenden Witwenkassen (Witwenkasse für evangelische Geistliche und israelitische Zentralkirchenkasse) überwiesen. Außerdem Gebühren für die Dienstanstellungsbestätigung, Ernennung und Bestellung

§ 21. Gebühren für Befähigungsatteste. Wo eine dem Interesse des Ganzen entsprechende Ausübung des Berufes durch die Erbringung von Befähigungsnachweisen gesichert werden soll, kommen Gebühren für Befähigungsatteste, Prüfungsgebühren ꝛc. zur Erhebung. Hieher gehören die Gebühren für Abnahme von Prüfungen und Approbationen und die Gebühren für die hierüber ausgestellten Zeugnisse, Atteste und sonstige Bescheinigungen.

Derartige Gebühren sind in allen Gebührentarifen vertreten. Die Gebühren für die Approbation von Aerzten ꝛc., ebenso die Prüfungsgebühren für Seeschiffer sind reichsgesetzlich geordnet (s. oben § 8, Anm. 45 u. 46). Von dem württembergischen Gebührentarif vom 24. März 1881 vgl. hieher die Tarifnummern 4. Approbationsschein, 57. Prüfungen (keine Gebühren bei der Prüfung von Hebammen) und Prüfungszeugnisse.

§ 22. Konzessionsgebühren. In manchen Fällen ist der Betrieb von Erwerbsunternehmungen zur Sicherung gewisser Voraussetzungen und Bedingungen von der vorausgehenden Einholung obrigkeitlicher Konzessionierung abhängig gemacht, oft auch wesentlich mit zu dem Zwecke, um den Beginn des Betriebs mancher Gewerbe ohne die im polizeilichen oder steuerlichen Interesse gleichzeitig einzuleitende spezielle Ueberwachung und Beaufsichtigung zu verhindern, wie namentlich bei dem Geschäftsbetrieb von Gast- und Schankwirten und von Pfandleihern — Konzessionsgebühren.

Wenn derartige Gebühren nicht bloß einmal für die dem Beginn der Erwerbsunternehmung vorausgehende Konzessionierung erhoben werden, sondern als jährlich wiederkehrende Abgaben (Lizenzen) zur Erhebung kommen, so nehmen sie den Charakter von Steuern an, welche bei Bemessung nach dem mutmaßlichen Ertrag der Gewerbsunternehmung bisweilen als Ersatz für Gewerbesteuern oder indirekte Verbrauchssteuern dienen, den Zweck dieser Steuern aber nur sehr unvollkommen erreichen. Dagegen ist gegen die Erhebung einmaliger mit Rücksicht auf den Wert der erteilten Erlaubnis bemessener Konzessionsgebühren nichts zu erinnern, und selbst eine etwas höhere Bemessung derselben läßt sich bisweilen rechtfertigen namentlich in Fällen, wo hiedurch einem übermäßigen Andrang und der Gefahr der Uebersetzung einzelner Gewerbbetriebe im allgemeinen Interesse entgegengewirkt werden soll.

Beispiele: Konzessionen für Auswanderungsunternehmer und Agenten: Bayern 50 M., Württemberg Unternehmer und Hauptagent 100 M., Unteragent 5—50 M., Baden 100 M.; zum Eisenbahnbau und -Betrieb: Bayern 50—200 M., Württemberg 50 bis 1000 M., für Feuerversicherungsanstalten: Bayern 50 M., Württemberg 500 bis 1000 M., für die Zulassung von Statutenänderungen 5—50 M., Baden 60 M. (Taxe); für Privatkrankenanstalten: Württemberg 10—100 M., Baden 10—100 M. (Taxe); zum Gewerbebetrieb als Schauspielunternehmer: Württemberg 25—100 M., Baden 10—100 M., für Versicherungsunternehmungen, außer Feuerversicherungsanstalten: Bayern 50 M., Württemberg 25—500 M.; zum Betrieb von Gast- und Schankgewerben, in verschiedenen Abstufungen: Württemberg 2—500 M., Baden 20—300 M. Weitere Konzessionsgebühren für den Geschäftsbetrieb, als Pfandleiher, zum Verkauf von Arzneimischungen, Geheimmitteln ꝛc.

§ 23. Erlaubnis-, Legitimations-Kognitionsgebühren. Erscheint nach dem Vorgehenden der Betrieb von Erwerbsunternehmungen überhaupt und im ganzen von der Konzessionierung oder Zulassung abhängig, so dürfen noch viel häufiger einzelne Erwerbsakte und selbst einzelne dem Vergnügen dienende Veranstaltungen nicht ohne vorherige Erlaubnis unternommen werden, welche mit Rücksicht auf entgegenstehende Nachbarrechte, oder auf andere höher stehende Interessen, bei Verwaltungen von Körperschafts-

der Amtskörperschafts-, Gemeinde- und Stiftungsbeamten (Sporteltarif v. 24. März 1881, Tar.-Nr. 17 u. 18). — Rußland, Tschingebühr, s. Wagner, F.W. II. 1. Aufl. S. 42, Anm. 10. 2. Aufl. S. 87.

Notare für die Anstellung: Bayern 50 M., Württemberg 30 M., Oesterreich 26 Fl. 25 Kr., England 30 Pfd. Rechtsanwälte für die Zulassung: Oesterreich 100 Fl., Württemberg 30 M., England 50 Pfd.

Außerdem in verschiedenen Staaten Bestellungsgebühren für Gerichtsvollzieher und Zustellungsbeamte, für Standesbeamte, für Revisoren von Feldmesserarbeiten, für Kaminfeger, für die Aufnahme zum Sensal (Oesterreich).

Sehr hohe Gebühren in England früher für Präsentationen, Pfründeverleihungen, Gehaltsbewilligungen, Bestätigungen (S. darüber Vocke, Steuern des Brit. Reichs S. 221) jetzt aufgehoben; vgl. Wagner, F.W. III. § 119.

vermögen mit Rücksicht auf die Interessen späterer Generationen versagt oder an gewisse Bedingungen geknüpft werden kann.

Es sind dies die Gebühren, welche für die Erlaubniserteilung zu gewerblichen Anlagen, Fischereianlagen, Stauanlagen und Wasserwerken an öffentlichen Flüssen, in Bausachen, für Dampfkesselanlagen, für Kollekten, Lotterien, Schaustellungen, für Ausstocken von Waldungen und Dismembrationen, zum Gewerbebetrieb im Umherziehen und durch Handelsreisende (Legitimationskarten und -scheine), für Beschälpatente, für die Ausübung der Jagd und der Fischerei, zu Tanzvergnügungen, ferner für Veräußerung und Verteilung von Körperschaftsvermögen, für Einführung von Gemeindeverbrauchssteuern oder Eröffnung anderer Kommunaleinnahmequellen erhoben werden.

Auch hier handelt es sich nicht selten um sehr gebührenfähige nach mehrfachen Rücksichten außer der auf die Kosten der betreffenden Verwaltungshandlung zu beurteilende Akte.

Beispiele: Jagdkarten: Sachsen bei 1jähriger Dauer 12 M., bei 1tägiger 3 M., Bayern Jagdkarten und Waffenscheine 15 M., Württemberg 20 M., Baden Taxe 12 M., Stempel 1 M.; von der österr. Gewehr- und Jagdsteuer fällt die Steuer für die Jagdkarte mit 12 Fl. unter die Gebühren, die Gewehrsteuer (1 Fl. für das einläufige, 2 Fl. für das zweiläufige) zu den direkten Aufwandsteuern (Z. f. St.W. 40. S. 865); Bausachen: Sachsen 1—100 M., Württemberg 1—200 M., Bayern und Baden generelle Gebühren für Eingaben (Baden), Protokolle und Endentschließungen; Frankreich 25 Fr. (15 für den Staat, 10 für die Gemeinde nebst 20% Zuschlag); Legitimationskarten und Scheine der Handelsreisenden: Preußen 1,50 (Stempel), Sachsen 1—10 M., Bayern 2 M., Württemberg 5 M., Baden 20 M., Taxe rc. 1 M. (Stempel); Legitimationsscheine zum Gewerbebetrieb im Umherziehen: Bayern 2 M., Württemberg 1—3 M., für die Ausdehnung der Gültigkeit eines Legitimationsscheins auf einen anderen Verwaltungsbezirk 1 M.; Dismembrationssachen: Sachsen 2—20 M., Württemberg 10—500 M., Baden Verteilung eines geschlossenen Hofguts 50—200 M. (Taxe), Abtretung kleinerer Parzellen 10—30 M.

§ 24. Aufsichts- und Beglaubigungsgebühren. Eingreifend ist die staatliche Mitwirkung in Angelegenheiten des Erwerbslebens insbesondere auch da, wo sie sich nicht auf die Konzessionierung gewerblicher Unternehmungen im ganzen oder auf die Erlaubnis einzelner Erwerbsakte beschränkt, sondern eine ins Detail gehende Beaufsichtigung eines Gewerbebetriebs oder einer Verwaltung, die spezielle Untersuchung der Erzeugnisse eines Gewerbes und die amtliche Beglaubigung des vorschriftsmäßigen Erfundes bezweckt.

Derartigen obrigkeitlichen „Einmischungen" war die Zeitrichtung unter dem dominierenden Einfluß freihändlerischer Anschauungen vielfach abgeneigt. Seit der Erfahrung, daß man in der freien Konkurrenz das gehoffte Universalheilmittel für alle Mängel des wirtschaftlichen Lebens thatsächlich nicht gefunden hat, daß sie sich in vielen Fällen überhaupt gar nicht einstellt, und daß sie, wo sie sich einstellt, oft schlimme Auswüchse (Verschlechterungen, Verfälschungen) mit im Gefolge hat, gewinnt dieses Gebiet staatlicher Thätigkeit zur Realisierung allgemeiner Interessen wieder an Ausdehnung[86]. Für die Gebührenbemessung tritt hier mehr oder weniger wieder ausschließlich der Kostenpunkt in den Vordergrund, da es in erster Linie das gemeine Beste ist, was in solchen Fällen ein Einschreiten der obrigkeitlichen Gewalt gegen das Privatinteresse der davon Betroffenen verlangt.

Es sind die Gebühren für Beaufsichtigung von Fabriken, um Fährlichkeiten zu verhüten, insbesondere das Arbeitspersonal vor Nachteilen zu schützen, für die Beaufsichtigung von Privatbergwerken, von Privat-, Korporations- und Gemeindeforsten[87], für Apothekenrevisionen[88], für Visitationen von Privatunterrichts-[89] oder von Privatheilanstalten, für

86) S. insbes. auch Wagner F.W. II. 2.Aufl. § 66, S. 164 ff.

87) Beförsterungsgebühren für die Beaufsichtigung und Bewirtschaftung des Waldes durch Forstbediente des Staates: in Frankreich nach Code forestier, Art. 1806, jährlich durch das Finanzgesetz bestimmt und nach der Grundsteuer aufgelegt, in Baden nach dem Waldsteuerkapital (6 Kr. auf 100 Fl.) neben Diäten, VO. v. 14. Mai 1828 (Rau, F.W. I. § 245 Anm. c.), in Württemberg nach dem Flächengehalt (Ges. v. 16. Aug. 1875, Art 11. 80 Pf. pro Hektar).

88) Frankreich, Visitation der Apotheken rc. 1884. 291 000 Fr.

89) Baden, 10—40 M.

Dampfkesselproben und Revisionen, ferner Gebühren für die Revision von Rechnungen der Verwaltungen von Körperschafts- und Stiftungs-Vermögen[90]), die Aufsichtsgebühren für die Kognition der Aufsichtsbehörden über Aenderungen in dem Bestande von Vermögenskomplexen, auf welchen öffentliche Lasten ruhen[91]), über die Annahme des Anfalls von Stiftungen[92]), Beschaugebühren hinsichtlich der Qualität von Nahrungsmitteln und Fabrikaten (Linnenleggen)[93]), Gebühren für die Beglaubigung von Maßen und Gewichten[94]), die Ladungsfähigkeit von Schiffen[95]), des Feingehalts der Gegenstände aus edlen Metallen (Punzierung)[96]) u. dergl.

§ 25. Gebühren für sonstige Verwaltungshandlungen. Abgesehen von den in den §§ 22—24 erwähnten Amtsverrichtungen kommen auch sonst auf dem Gebiete der Verwaltung Amtshandlungen vor, welche sich zur Gebührenbewertung eignen, weil sie durch besondere Einzelinteressen vereinbart sind, oder besonderen Einzelinteressen dienen. Wo generelle Gebühren für Urkunden überhaupt (Dimensionsstempel) bestehen, werden solche Verwaltungshandlungen in der Regel auch von diesen erfaßt, oder von generellen Gebühren für besondere Urkunden allgemeineren Charakters für Eingaben, Protokolle und Endentschließungen. Mancherlei Amtshandlungen lassen sich aber den generellen Gebühren der letzterwähnten Art nicht ohne Zwang unterstellen, oder würden sie von diesen Gebühren nicht genügend erfaßt. Man findet daher besondere Gebühren für Abschriften, für die Beglaubigung der Echtheit von Urkunden, der Uebereinstimmung von Abschriften mit den Urschriften, für Zeugnisse, für Vorladungen ꝛc., namentlich aber besondere Gebühren für Depositen, soweit sich öffentliche Behörden, seien es nun Gerichts- oder Verwaltungsbehörden, mit Depositen zu befassen haben; ferner in Ländern, wo weder Urkundenstempel noch generelle Gebühren von Eingaben, Protokollen und Endentschließungen bestehen, Gebühren, welche als in Bauschgebühren verwandelte Fragmente von Gebühren der letzterwähnten Art für einzelne zur Gebührenbewertung geeignete Amtshandlungen erscheinen, so z. B. für das Verfahren in Gewerbesachen, für Beschwerden, für die Abweisung oder Zurückziehung von Beschwerden, wenn letztere schon in amtliche Behandlung genommen sind, u. dergl.[97]).

90) Württemberg, für die Prüfung der Rechnungen der Amtskörperschaften und Gemeinden, Kirchengemeinden, Armenverbände und Stiftungen von jedem beschriebenen Blatt der Rechnung 5 Pf., von Beilagen die Hälfte, geringere Aversalbeträge, wenn der zu berechnende Sportelbetrag außer Verhältnis zu den Revisionskosten stehen würde."

91) Württemberg, von Realgemeinderechtsgütern 3—50 M.

92) Württemberg, für die Genehmigung der Annahme von Jahrtagsstiftungen, seitens der Kirchenpflege 5%.

93) Anstalten, welche die Länge und Breite leinener Handgewebe amtlich durch einen Stempel beglaubigen, in Westfalen und Hannover.

94) Deutsche Eichgebührentaxe v. 12. Dez. 1869; s. oben § 8, Anm. 35. Frankreich, Verifikation der Gewichte, Maße (Budget 1890 4 655 000 Fr.).

95) Württemberg, Schiffprüfungszeugnisse 4 M. neben der besonders bestimmten Prüfungsgebühr.

96) In Frankreich wird unterschieden zwischen der Gebühr für die Probierer und einer Steuer für den Staat (v. Kaufmann, Die Finanzen Frankreichs S. 448). Letztere beträgt seit 1872 30 Fr. pro Hektogramm Gold u. 1,50 Fr. pro Hektogramm Silber; England, Stempel von Gold und Silber 1888/89: 78 919 Pfd.; Italien, Punzierung 1889/90: 2 030 000 Lire; in Oesterreich, Punzierung 1889: 233 540 Fl., Ungarn 1889: 24 265 Fl. Die Punzierung eignet sich zugleich als Mittel zur steuerlichen Heranziehung des in Gold- und Silbergeräten bestehenden beweglichen Vermögens, etwa in Form von mäßigen Zuschlägen zur P.-Gebühr, wäre übrigens in Deutschland vorzugsweise für Reichssteuerzwecke geeignet.

97) Beispiele: Zeugnisse: Preußen 1,50 M. (Stempel), Sachsen 0,50—10 M., Bayern für die Ausstellung von einem Ministerium 4 M., von einer Mittelstelle 3 M., von einer Bezirksstelle 2 M., für Zeugnisse der Amtsärzte, der Pfarrämter, Familienstandszeugnisse, Lebensatteste 0,50 M.; Württemberg für die Ausstellung von einem Ministerium 5 M., von einer Mittelstelle 3 M., von einer Bezirksbehörde 1 M. Verfahren in Gewerbesachen: Sachsen 1 bis 30 M.; Württemberg bei dem Verfahren wegen Erteilung einer Konzession ꝛc. in I. Instanz für jede mündliche Verhandlung 3—25 M.; in II. Instanz für das Verfahren 5—100 M.; bei der Untersagung eines Gewerbebetriebs 5—50 M. Aus dem württembergischen Gebührentarif vom 24. März 1881 gehören hieher außer den angeführten Gebühren noch die Tarif-Nummern: 11.

2. Gebühren für Erteilung besonderer Rechte.

§ 26. In den Fällen, wo im Einzelinteresse besondere Rechte, insbesondere wo ausschließliche Rechte verliehen werden, pflegen hiefür mit Recht besondere Gebühren erhoben zu werden, bei deren Bemessung hier wieder in erster Linie der Wert der Verleihung ins Auge gefaßt wird. Hier lassen sich die Gebühren einreihen, welche für die Verleihung von Urheber-Rechten, Patent-Rechten [98]) (neben den nach den Kosten bemessenen Eintragungsgebühren oft auch verschmolzen mit den letzteren) erhoben werden, ferner für die Verleihung der Rechte der juristischen Persönlichkeit [99]), von Marktgerechtigkeiten [100]), für Apothekeberechtigungen [101]), von Bergwerken, endlich die Nobilitierungsgebühren für Standeserhöhungen [102]), für Orden [103]), für Verleihung von Titeln [104]), von akademischen Graden (Doktors-Lizentiaten-Würde), für die Bewilligung von Privilegien u. dergl.

3. Gebühren für Exemtionen.

§ 27. Die Gebühren für Exemtionen von allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen werden zweckmäßig, wie die Gebühren für Verwilligung besonderer Rechte, nach dem Werte der

---

Urkunden, 67. Schreibgebühren, 89. Wappenbriefe; ferner als Fragmente der allgem. Endentschließungssportel: Tar.-Nr. 39, Genehmigung der Jagdpachtakkorde von Staatsjagden; Tar.-Nr. 68, für die Aufnahme, Entlassung rc. in oder aus dem Seminar- oder aus dem Konviktsverband; Tar.-Nr. 96, Verwilligungen in Zoll- u. Steuersachen; ferner Tar.-Nr. 14, Beschwerden, sowie die Gebühren für Abweisung oder Zurückziehung von Gesuchen rc. passim. — Depositen: Württemberg 1. bei der Annahme von Urkunden 2 M., von Geld, Wertgegenständen und Wertpapieren $^6/_{10}$% min. 1 M.; 2. bei der Rückgabe, soferne solche nach Ablauf eines Jahres erfolgt, von Urkunden 1 M., von Geld rc. für jedes begonnene weitere Jahr $^2/_{10}$% min. 0,5 M., frei sind Depositen zur Sicherstellung der Staatskasse. Besondere Gebühren für Depositen bei Gemeindebehörden cfr. K. VO. v. 14. Dez. 1873, § 8, u. v. 27. Sept. 1879, § 2; Elsaß-Lothringen (Frankreich) Dimensionsstempel, daneben Enregistrementsgebühr 1% des Werts der hinterlegten Gegenstände; Oesterreich für die Verwahrung eines bei Gericht hinterlegten Gutes eine teils nach dem Werte, teils nach der Dauer der Verwahrung bemessene Gebühr, vgl. kais. Patent v. 26. Jan. 1853.

98) Die Gebühren für Autorrechte an Schriftwerken und an Werken der bildenden Kunst, welche in Deutschland zur Erhebung kommen, sind ausschließlich Eintragungsgebühren (s. oben Anm. 78). Bei Mustern und Modellen, ebenso bei Warenzeichen ist die Eintragungsgebühr verschmolzen mit der Gebühr für die Verleihung der betr. ausschließlichen Rechte. Das Patentgesetz v. 25. Mai 1877 hat bei Patenten neben der Gebühr von 20 M. „für die Kosten des Verfahrens" eine besondere Gebühr für die Erteilung von 30 M. und für das zweite, sowie jedes folgende Jahr der Patentdauer (max. 15 J.) je 50 M., vgl. Wagner, F.W. II. 2. Aufl. § 66. S. 168. Frankreich. Jahresabgabe von 100 Fr. für jedes Jahr der Patentdauer (max. 15 Jahr) Wagner F.W. III. § 237.

99) Für die Verleihung der Rechte einer juristischen Person: Württemberg 25—600 M.; Baden 100—600 M.

100) Oesterreich: Zur Abhaltung von Jahr- und Wochenmärkten, nach der Zahl derselben in 1 Jahr, bezw. in 1 Woche, 31 Fl. 50 Kr. für jeden Markt (Taxe). Württemberg: für jedes Jahr der verwilligten Dauer von Jahrmärkten ohne Viehmärkte 10—30 M., von Vieh- und anderen Spezialmärkten 5—15 M., von Frucht- oder Wochenmärkten 3—5 M., zur Errichtung ohne Zeitgrenze der 20fache Betrag der Jahressportel. Baden: für Abhaltung von Messen und Jahrmärkten 40—200 M.

101) Württtemberg 10—600 M. Baden 30 bis 600 M., je in verschiedenen Abstufungen.

102) Bayern 1500—2000 M. Sachsen 500 bis 5000 M. Württemberg 100—6000 M. Oesterreich 1000—12 000 Fl. Frankreich (Staatssiegelgebühr) 60—6000 Fr., daneben 20%ige Zuschläge als Enregistrementsgebühr. Aehnliche Gebühren für Erneuerung von Adelsbriefen, Erneuerung und Verleihung von Städtewappen in Frankreich. England 100 Pfund (Baronat) bis 350 Pfund (Herzog).

103) Für die Erlaubnis, fremde Orden tragen zu dürfen: Bayern 60 M., Württemberg 60 bis 120 M. Oesterreich erhebt die in den Ordensstatuten bestimmten Taxen für die Verleihung der österreichischen Ritterorden.

104) Für die Erlaubnis zur Annahme eines einem Staatsangehörigen von einem fremden Souverän verliehenen Titels: Bayern 60 M.; Sachsen 100—1500 M.; Württemberg 60—120 M.; Oesterreich für die Würde eines geh. Rates 6300 Fl., eines Kämmerers 1050 Fl., für Ehrenämter: Landesämter und Landeserzämter 262 Fl. 50 Kr. bezw. 525 Fl., Landeserbämter 525 Fl., Aemter des äußeren Hofstaats: Mundschenk, Vorschneider, Truchseß 157 Fl. 50 Kr. England: Ernennungen zu Würden ohne Bezug 2 Pfd.

Einräumung für den, der sie nachsucht, bemessen. Daneben ist hier namentlich auch die Rücksicht auf eine gewisse Erschwerung der Erlangung derartiger Dispensationen von Einfluß, in Fällen, wo die Erteilung von Dispensationen in einzelnen Fällen zwar zulässig aber doch nicht gerade erwünscht erscheint.

Die Gebühren für Minderjährigkeitsdispensationen [105]), für Dispensationen in Ehesachen [106]), Verwandtschaftsdispensationen [107]), für Dispensation vom Verbot des Grundeigentumserwerbs durch die tote Hand [108]), für kürzeren Militärdienst und für Befreiung vom Militärdienst [109]), für Familienbegräbnisstätten, ferner für Beerdigung an einem anderen Ort als dem öffentlichen Begräbnisplatz oder einer zugelassenen Familienbegräbnisstätte rc. sind als hieher gehörige Beispiele anzuführen.

III. Reichs-Landes-Kommunalgebühren.

§ 28. Es versteht sich wohl von selbst, daß für Amtsverrichtungen zur Verwirklichung des Rechts- und Machtzweckes die Gebührenerhebung prinzipiell berechtigt ist, gleichviel, ob sie von Reichs- oder von Staats- oder von Gemeindebehörden vorgenommen werden.

Für die Aufteilung des Gebührenertrags unter diese verschiedenen Gewalten läßt sich die Regel aufstellen, daß der Gebührenertrag derjenigen zufließe, welche die betreffenden Behörden aufstellt und unterhält [110]). Ausnahmsweise sind auch Staatsgebühren für Verrichtungen von Gemeindebehörden, Reichsgebühren für die Thätigkeit von Staatsämtern denkbar, namentlich da, wo die Gebührenbemessung nach den Kosten zurücktritt, oder wo neben den Gebühren für die Kosten, besondere Gebühren nach dem Werte erhoben werden, woferne dieser Wert durch die Staats- bezw. Reichsgesetzgebung seinen näheren Inhalt erhält und in diesem garantiert wird [111]).

105) Preußen 6 M., Bayern 50—200 M., Württemberg 40—200 M.

106) Dispensation vom gesetzlichen Alter der Ehemündigkeit: Bayern 50—200 M.; Württemberg 40—200 M.; Baden bei Männern 100 bis 200 M., bei Frauen 20—100 M. Dispensation vom Verbot der Ehe eines wegen Ehebruchs Geschiedenen mit seinem Mitschuldigen: Bayern 50 bis 500 M.; Württemberg 40—200 M.; Baden 100—1000 M. Dispensation von der gesetzlichen Wartezeit: Bayern 50—200 M.; Württemberg nichts; Baden 20—200 M. Dispensation von dem Aufgebot: Württemberg 15—40 M.; Baden 2—100 M.; Preußen Stempel 1,50 M. Frankreich Altersdispense behufs Eheschließung 100 M. Staatssiegelgebühr, 20 M. Enregistrement.

107) Württemberg: Verwandtschaftsdispensation behufs Uebernahme einer Gemeinderats- oder Stiftungsratsstelle 20 M.

108) Württemberg: vom Verbot des Grundeigentumserwerbs oder von der Verpflichtung zur Wiederveräußerung erworbenen Grundeigentums 5%, mindestens 3 M.

109) Das Prinzip der allgemeinen Wehrpflicht kennt keine Dispensation vom Militärdienst, sondern nur Befreiung aus gesetzlichen Gründen. Richtige Beurteilung des dem deutschen Reichstage vorgelegten Wehrsteuergesetzentwurfs als Einkommens- und Vermögenssteuerzuschlags (Schäffle, Steuerpolitik S. 497 ff.). Die von der bundesrätlichen Kommission von 1877 vorgeschlagenen Gebühren für Scheine über die Befreiung Militärpflichtiger von der aktiven Dienstpflicht (Ausschließungs-, Ausmusterungs-, Ersatzreserve-, Seewehrscheine), desgl. für Berechtigungsscheine zum freiwilligen Dienst mit je 20 M. wären nicht als Dispensationsgebühren zu rechtfertigen, wohl aber als einmalige Gebühren für die Konstatierung und Attestierung der für die Befreiung oder Zulassung vorliegenden gesetzlichen Gründe, wobei zur Berücksichtigung des notorischen Werts für die Befreiten oder der notorischen Leistungsfähigkeit derselben statt der fixen Gebühr auch eine einfache Klassengebühr oder eine Rahmengebühr mit dem Gebührenprinzip vereinbar wäre, aber keine Jahressteuer auf Grund spezieller Vermögens- und Einkommensermittlung. Vgl. auch Schäffle, Steuerpolitik S. 502 und Wagner, über die Wehrsteuer Hdb. Bd. III. F.W. Abh. VI.

110) Schäffle, Steuerpolitik S. 542.

111) Die bundesrätliche Kommission von 1877 hat mehrfach Gebührenstempel für das Reich von dem oben erwähnten Gesichtspunkt aus und meist mit gutem Grunde vorgeschlagen. Ihre Vorschläge haben aber gerade in dieser Richtung bis jetzt wenig Beachtung gefunden, mit Ausnahme des Vorschlags bezüglich der Gebühren für Militärbefreiungsscheine, welcher aber durch den Wehrsteuergesetzentwurf eine allzu fiskalische, jetzt wohl allgemein aufgegebene Ausführung erhalten hat in dem Versuche, eine als Gebühr berechtigte Abgabe als direkte Reichssteuer zu konstruieren. Finanzielle Bedeutung wird freilich gebührenartigen Reichseinnahmen nie zukommen.

V.

Allgemeine Steuerlehre.

§ 1. Die Steuern sind Abgaben, welche von der Obrigkeit aus dem Vermögen aller Unterthanen gleichmäßig erhoben werden zum Zweck der Befriedigung der allgemeinen öffentlichen Bedürfnisse, wenn und soweit die Einnahmen aus dem privatrechtlichen Erwerb der Organe der öffentlichen Gewalt und aus denjenigen öffentlichen Geschäften unzureichend sind, bei deren Ausübung besondere Abgaben erhoben werden.

Der Begriff Steuer wird verschieden gefaßt. In der vorstehenden Begriffsbestimmung ist dieselbe eine Abgabe genannt, während Andere sie Auflage nennen. In jenem Worte ist die Thatsache der Leistung ausgedrückt, was besser scheint. -- Sodann ist der Ausdruck: Obrigkeit gewählt, um alle Organe der öffentlichen Gewalt zu umfassen, welche Steuern erheben können, die geistlichen ebenso wie die weltlichen und unter den letzteren sämtliche von der Zentralregierung eines Landes an bis zur Gemeindeobrigkeit herab. Daß in den folgenden Ausführungen ausschließlich von den weltlichen Obrigkeiten also vom Staat und den Kommunalbehörden gehandelt wird, bedarf keiner besonderen Erklärung. — Der Ausdruck: Unterthanen ist gewählt im Gegensatz zu dem gewöhnlich gebrauchten: Bürger, Staats- beziehungsweise Gemeindeangehörige, weil beim Steuerzahlen das Unterthanenverhältnis recht eigentlich zu Tage kommt, wie immer auch die Verfassung eines Landes gestaltet sein mag. Wagner [1]) braucht neuerdings dafür den Ausdruck: Einzelwirtschaften, der sich durch seine Allgemeinheit empfiehlt, aber weder das persönliche noch das rechtliche Moment hervortreten läßt. — Die Hervorhebung der subsidiären Stellung der Steuern unter den Staatseinnahmen gegenüber der Einnahme aus dem Staatsvermögen und den Gebühren gehört wohl nicht zu der Begriffsbestimmung, bildet aber ein wesentliches Moment ihrer Geschichte und ist auch heute noch nicht ohne rechtliche Bedeutung.

I. Die Steuern in rechtlicher Beziehung.

§ 2. Die Steuern sind Abgaben und stimmen darin mit den Gebühren im weitesten Sinne des Worts, also außer den sogenannten Gebühren auch Stempel, Taxen, Sporteln, Strafgelder ꝛc. überein. Sie unterscheiden sich jedoch von denselben dadurch, daß diese immer eine Gegenleistung bilden für einen besonderen Dienst, welchen die Organe der öffentlichen Gewalt einer Person erweisen, die in den Fall kommt, einen solchen in Anspruch nehmen oder erleiden zu müssen, während die Steuern ohne solche Veranlassung für die allgemeinen Staatszwecke bezahlt werden. Häufig jedoch gehen jene Gegenleistungen weit über das Maß der Herstellungskosten solcher Dienste hinaus, und soweit dies geschieht, muß man sie den Steuern gleich achten, trotz der Verschiedenheit ihres Ursprungs und

1) Finanzwissenschaft II. 1. Aufl. 1880. § 329.

Rechtsgrundes. Beispielsweise bilden die bei Immobilienkäufen erhobenen Gebühren eine Gegenleistung für die von der öffentlichen Gewalt gewährte rechtliche Sicherung des erworbenen Besitzes. Der Aufwand, den dies Geschäft der Behörde verursacht, ist meist nur ein Minimum des erhobenen Gebührenbetrags. Das Mehr ist wirklich Steuer, der Sache wenn auch nicht dem Namen und der Form nach; es dient, wie die Steuer, nicht zur Erhaltung des betreffenden Instituts, von welchem der Dienst geleistet wird, sondern für die allgemeinen Staatsbedürfnisse. Deshalb ist es unvermeidlich, die Gebühren als Abgaben aus dem Vermögen der Bürger mit den Steuern zugleich in Betrachtung zu ziehen.

Zu den Gebühren sind nicht nur die Abgaben zu rechnen, welche die Staatsgewalt oder ein anderes öffentliches Organ bei Ausübung wesentlicher unveräußerlicher Rechte beziehungsweise Pflichten erhebt, also der Justiz und allgemeinen Verwaltungsgeschäfte, sondern auch die Abgaben bei solchen Geschäften, die an sich ebenso gut dem Privatbetrieb überlassen sein könnten, welche jedoch der Staat oder Gemeinden aus besonderen Gründen des öffentlichen Wohls sich vorbehalten und ausschließlich betreiben, z. B. das Münz- und Wardeinsgeschäft, die Post, Eisenbahnen, Wasserleitungen u. a. m. Soweit hier Einnahmen erfolgen, welche die notwendigen Kosten übersteigen, sind dies gleichfalls Abgaben, welche den Steuern sachlich gleichstehen. Anders ist es mit den Einnahmen aus solchen Geschäften, wo lediglich ein Finanzzweck die Ursache des ausschließlichen Betriebs bildet, z. B. die Fabrikation und der Verkauf von Salz und Tabak, Lotteriegeschäfte. Hier bildet das Monopol nur die Form der Steuererhebung. Man hat es hier im wesentlichen mit Steuern zu thun.

Die Ausdehnung des Begriffs Gebühren auf alle Abgaben der Unterthanen, wobei eine Gegenleistung des Staats stattfindet, sollte keine Beanstandung finden; der Ausdruck Porto*gebühren* ist sogar ebenso wie Gebühr für Münzprägungen offiziell; auch spricht man von Eisenbahnfahr*taxen*. Daß bei der Post, der Eisenbahn und andern Anstalten, soweit sie der Staat oder Gemeinden als Monopol betreiben, ein großer, meist der größte Teil der Einnahmen aus eigenem Vermögen erfolgt, ist selbstverständlich; soweit aber dabei über die notwendigen Produktionskosten kraft des rechtlichen Monopols Einnahmen sich bilden, sind letztere Abgaben aus dem Vermögen der Bürger, ebenso wie die Steuern und werden dieselben, weil sie im Zusammenhang mit einer Leistung des Staats erfolgen, passend den Gebühren zugerechnet. — Ob man einzelne bestimmte Abgaben den Steuern oder den Gebühren zurechnen soll, darüber können verschiedene Auffassungen bestehen, besonders bei den sogenannten Verkehrssteuern. Meines Erachtens kommt es dabei darauf an, ob die Gegenleistung im Verhältnis zur Steuer mehr oder weniger hervortritt. Beispielsweise möchte ich eine Erbschaftsabgabe, die auch Descendenten und Ascendenten trifft, mehr als Steuer, eine solche von entfernteren Erben als Gebühr auffassen; die Terminologie in den Staatsbudgets ist noch immer von der Tradition beherrscht. Neuerdings hat *Bocke* eine solche aufgestellt. *Steuern* nennt er nur die sogenannten direkten Steuern, also die Schatzungen. Die sogenannten indirekten Steuern nennt er *Verbrauchsauflagen*; die Gebühren und Verkehrssteuern faßt er zusammen unter dem Titel *Verkehrsabgaben*.

§ 3. Die *Steuern* nehmen zu den *andern Einnahmen der Obrigkeit*, also zu den Einnahmen aus Gebühren und aus dem privatrechtlichen Erwerb vom öffentlichen Vermögen und gewerblichen Unternehmungen eine *subsidiäre Stellung* ein, d. h. sie dürfen nur dann zur Erhebung gelangen, wenn und soweit jene Einnahmen zur Deckung des öffentlichen Bedarfs nicht ausreichen. Dieser rechtlich so wichtige und nirgends bezweifelte Satz steht selten in einer Verfassungsurkunde, ist aber historisch begründet. In den älteren deutschen Territorien mit ständischer Verfassung waren die Stände zu Steuerzahlungen nur dann verpflichtet, wenn sie sich von der „Insufficienz" der Einnahmen aus dem Kammergut und aus den diesem rechtlich gleichstehenden Regalien überzeugt hatten, und jeder Ueberschuß der Einnahmen über die Ausgaben war, sobald Steuern erhoben wurden, eigentlich als Steuerüberschuß anzusehen. In den neuen konstitutionellen Staaten drückt sich die subsidiäre Stellung der Steuern zu den anderen Einnahmen darin aus, daß sämtliche oder wenigstens die direkten Steuern erst dann festgestellt und von den Vertretern des Volkes bewilligt werden, wenn der öffentliche Bedarf und die Einnahmen aus andern Quellen bereits festgesetzt sind. Je größer aber der Teil des öffentlichen Bedarfs ist, welcher durch Steuern gedeckt werden muß, desto mehr tritt die Bedeutung der sub-

sidiären Stellung derselben zu den Einnahmen aus dem öffentlichen Vermögen und den Gebühren in den Hintergrund.

§ 4. Der Zweck der Besteuerung ist die Befriedigung der allgemeinen öffentlichen Bedürfnisse. Damit ist gesagt, daß die Steuern keinen Bezug haben auf ein besonderes öffentliches Institut, wie dies bei den Gebühren der Fall ist, sondern den öffentlichen Bedürfnissen im ganzen dienen, und daß der Zweck der Steuern die Befriedigung eben dieser Bedürfnisse ist. In der Notwendigkeit, daß die Organe und Einrichtungen der öffentlichen Gemeinschaftskreise ihre Existenz und Wirksamkeit haben, durch welche die Gesamtheit der natürlich und sittlich Verbundenen ihre gemeinschaftlichen Zwecke erfüllt, liegt der Grund des Steuerrechts der Obrigkeit und der Steuerpflicht der Unterthanen.

Mit dieser Erklärung ist Stellung genommen zu der bekannten Streitfrage über den Ursprung und Grund des Staates. Sie steht im Widerspruch zu der sogenannten atomistischen Theorie vom Staat, wonach dieselbe auf Vertrag der einzelnen Zugehörigen beruhend und die Steuern als Aequivalent für den Schutz ihrer Person und ihres Vermögens betrachtet werden. Vielmehr stimmt sie mit der Theorie überein, wonach die natürliche und sittliche Notwendigkeit des Staats, beziehungsweise der öffentlichen Gemeinschaften, und die Pflicht der Gesamtheit der Unterthanen anerkannt wird, mit ihren Mitteln die Gemeinschaft und ihre Organe zu erhalten. Es mag der Kürze halber verstattet sein, die treffenden Worte Stahls[2]) anzuführen, worin er von der staatlichen Steuerpflicht sagt: „Der Rechtsgrund der Steuern ist schlechthin die Unter- „thanschaft. Wie solcher Geldaufwand im Wesen und Zweck des Staats mit Notwendigkeit liegt, „so müssen ihn auch seine Glieder aufbringen. Die Nation gibt als Ganzes die Mittel für ihren „Beruf als Staat und jeder Einzelne muß geben, weil er Glied der Nation ist."

Was hier von dem Grund der Steuerpflicht überhaupt gesagt wird, ist nicht entscheidend für die Frage über die Verteilung der Steuern auf die einzelnen Glieder der Gesamtheit. Wie sich unten (§ 7) ergeben wird, hat die Theorie, wonach die Steuern im Verhältnis zu dem Vorteil gezahlt werden sollen, welchen die Einzelnen vom Staat haben, für die Beantwortung dieser Frage eine, wenn auch beschränkte, Berechtigung.

Sodann ist zu beachten, daß die Theorie, wonach der Rechtszustand der persönlichen Steuerpflicht in der Unterthanschaft oder in der Angehörigkeit zur Gemeinschaft beruht, nur Geltung beanspruchen kann eben in Betreff der Staats- und Gemeindegenossen, nicht aber der Fremden. Für diese ist, wie im folgenden Paragraph gesagt wird, der Rechtsgrund nur in dem Vorteil zu finden, welchen sie im Lande ihres Aufenthalts aus den öffentlichen Einrichtungen genießen.

Endlich muß daran erinnert werden, daß in dem Gesagten nur das Rechtsverhältnis der steuerpflichtigen Unterthanen zu den Organen der öffentlichen Gewalt ausgedrückt wird. Daneben hat auch die ökonomische Auffassung ihre Bedeutung und ihr Recht, wonach die Steuern als Leistung der Unterthanen allerdings ihren Gegenwert finden sollen in den Leistungen der Organe und Einrichtungen der öffentlichen Gewalt für die Genossen der Gemeinschaft.

Der Satz, daß der Zweck der Steuern in der Befriedigung der öffentlichen Bedürfnisse bestehe, hat insofern noch eine andere Bedeutung, als er leugnet, daß dieselben neben dem angegebenen noch einen andern Zweck haben. Letzteres wurde neuerdings von Wagner in seiner Finanzwissenschaft[3]) behauptet, indem er sagt: „Die Steuern hätten zwei „Zwecken" zu dienen, nämlich dem rein „finanziellen Zweck, Zwangsbeiträge zur Deckung der öffentlichen Ausgaben" zu bilden und dem „socialpolitischen Zweck, eine veränderte Verteilung des Volkseinkommens herbeizuführen." Verwandten Aeußerungen begegnet man neuerdings auch bei anderen Schriftstellern; aber als förmliches Programm der Steuerlehre tritt wohl die Forderung hier zum erstenmal auf. Wäre sie wirklich so gemeint, wie sie ausgesprochen ist, so würde sie nicht bloß bestimmend einwirken auf die Art der Besteuerung, sondern auch da Steuern einzuführen nötigen, wo die öffentlichen Bedürfnisse keine solchen nötig machen, beispielsweise in den noch immer zahlreichen Gemeinden, die ihre Ausgaben aus dem Ertrag des Gemeindevermögens decken. Aber nach seinen weiteren Ausführungen[4]) scheint Wagner mit seiner Theorie nur die stärkere prozentuale Belastung der größeren und der fundierten Einkommensbeträge gegenüber den kleineren und nicht fundierten als notwendig und gerecht erweisen zu wollen, die er mit Gründen der Finanzpolitik nicht glaubt rechtfertigen zu können. Ueber die Berechtigung dieser Forderungen wird unten gehandelt werden.

2) Rechtsphilosophie II. 2. § 121.
3) II. 1. Aufl. § 329.
4) Finanzwissenschaft II. 1. Aufl. §§ 366, 369 ff., 425 ff.

Hier genügt die Bemerkung, daß eine Theorie unhaltbar scheint, die eine nicht gewollte Konsequenz hat, wie es die angezeigte ist. Einrichtungen zum Zweck oder mit der Wirkung einer Verminderung der Ungleichheit des Einkommens hat es zu allen Zeiten gegeben, und wenn etwa solche neuerdings verlangt werden, so läßt sich darüber rechten. Sie gehören aber in das Gebiet der Verfassungs- und bürgerlichen Gesetzgebung, nicht in die Steuergesetze, und dann bilden sie, soweit sie Geldmittel erfordern, eben auch ein öffentliches Bedürfnis, dem die Steuern als Mittel dienen. Wie weit Wagner gehen möchte mit seiner „socialpolitischen" Steuergesetzgebung, darüber spricht er sich nicht aus; er sagt nur, daß bei der von ihm gewünschten Ausbildung des socialen Moments in dem jetzigen staatsbürgerlichen Gemeinwesen die erwähnte höhere Belastung und Entlastung gewisser Einkommen immer stärker geltend gemacht werden sollte. Möglich, daß bei weitergehender Ausbildung dieser Tendenz der finanzpolitische Gesichtspunkt zu ihrer Begründung nicht mehr ausreichen würde; soweit jene Ziele jetzt, auch von Wagner selbst, verfolgt werden, genügt derselbe vollständig. Wie bei jeder andern Thätigkeit, so müssen der Staat und die übrigen öffentlichen Gemeinschaften auch bei Erfüllung ihrer finanzpolitischen Aufgabe der Gerechtigkeit dienen und für die Erhaltung und das Gedeihen ihrer Angehörigen besorgt sein. Die Finanzpolitik hat, wenn man es so nennen will, ein Stück „Socialismus" in sich; sie braucht es nicht noch extra neben sich zu haben.

§ 5. Die Steuer ist ferner eine Abgabe aus dem Vermögen der Unterthanen. Diese bilden somit die Steuersubjekte. Solche sind teils physische, teils juristische Personen. Sodann sind dabei zu unterscheiden erstlich die im Gebiete anwesenden Angehörigen der Gemeinschaft, also die Volks- und Gemeindegenossen, zweitens die in der Fremde lebenden Genossen, drittens die im Gebiete sich aufhaltenden Fremden und viertens die außerhalb des Gebietes lebenden Fremden. Auch die letzten können zu Steuern herangezogen werden z. B. zu Erbschaftsabgaben, Transitzöllen, Kouponssteuern. Der Begriff Unterthanen muß also sehr weit gefaßt werden, wenn man sämtliche thatsächlich zur Steuer beigezogene Personen damit bezeichnen will. Man muß Alle darunter begreifen, die unter die steuergesetzliche Machtsphäre einer öffentlichen Gewalt fallen. Von einer Pflicht zu steuern, kann man bei den einzelnen Kategorien nur in sehr verschiedenem Sinn reden. Während dieselbe für die anwesenden ja auch noch für die abwesenden Angehörigen auf dem sittlichen Grunde der Gemeinschaft beruht, entspringt sie bei den Fremden aus dem Gesetz als etwas rein Aeußerlichem, das durch die öffentliche Gewalt erzwungen wird. Im besten Fall erkennen die Betroffenen darin eine Gegenleistung, die sie für die empfangene Leistung des Schutzes und den Genuß der öffentlichen Einrichtungen schuldig sind. Fehlt diese Leistung, wie bei abwesenden Fremden sein kann, oder scheint sie unverhältnismäßig klein, so sehen sie in der Steuer eine Art Beraubung, während den Genossen einer Gemeinschaft eine hohe Steuer, welche unentbehrlich ist, immer nur als ein Unglück nie als ein Unrecht erscheinen kann.

Die Gesetzgebung ist in Bezug auf die Besteuerung der Abwesenden und der Fremden sehr verschieden, zum Teil die Folge des mehr oder minder großen fiskalischen Eifers [5]) zu nehmen, wo man eben kann, weit öfter aber des herrschenden Steuersystems.

Bei den meisten Ertragssteuern bildet die gleiche Behandlung der Fremden und Einheimischen die Regel, ebenso bei den Gebühren [6]) für die Benützung gewisser öffentlichen Einrichtungen und bei den Konsumtionssteuern. Die Verschiedenheit tritt am stärksten hervor bei den Personalsteuern vom Einkommen und Vermögen und bei der Kapitalrentensteuer. Hier kann die Besteuerung von Abwesenden und Fremden zu einer zwar nicht immer ungerechten aber drückenden doppelten, ja mehrfachen Belastung, die Nichtbesteuerung zu einer durch nichts gerechtfertigten gänzlichen Steuerfreiheit führen. Beispielsweise erhebt eine Reihe von Staaten (Oesterreich, Italien) Kouponssteuern, welche auch den auswärtigen Besitzer von Wertpapieren belasten, der möglicher Weise das gleiche Einkommen auch an seinem Wohnsitz zu versteuern hat. Andererseits bleiben z. B. abwesende amerikanische Unionsangehörige, welche ihr Einkommen aus dortigen Schuldtiteln beziehen, in ihrer Heimat steuerfrei und ebenso an ihrem ausländischen Wohnsitz, wenn sie etwa in Bayern leben [7]); sie sind hier nicht bloß von der direkten Staatssteuer frei, son-

5) Ein interessantes Beispiel aus Amerika siehe bei Burkart, Die bestehenden Einkommensteuern, in Hirth A. 1877. S. 222.

6) Doch nicht überall. Beispielsweise haben fremde Kinder nicht selten höheres Schulgeld zu zahlen.

7) Nach dem neuen Gesetz von 1881 Art. 9 sind ehemalige bayrische Staatsangehörige, welche nach Bayern zurückkehren und daselbst wohnen, den Inländern gleichgestellt.

dern auch von allen direkten Kommunalabgaben, da für diese die Staatssteuerpflicht Voraussetzung ist.

Innerhalb eines Staats wird bei den Kommunalsteuern die Doppelbesteuerung der Abwesenden und Fremden wohl überall bei uns vermieden ebenso wie die gänzliche Steuerfreiheit. Ebenso geht in Bundesstaaten das Bestreben dahin, wie das Reichsgesetz vom 13. Mai 1870 über Doppelbesteuerung zeigt [8]. Aber auch international sollte bei dem inneren Zusammenhang der Staaten und der häufiger werdenden Wohnsitzveränderung ihrer Angehörigen nach diesem Ziel gestrebt werden. Dies ist schwer zu erreichen und jedenfalls weit aussehend, weil es eine gewisse Uebereinstimmung im direkten Steuersystem und zwar eine solche auf dem Boden der reinen allgemeinen Einkommensteuer voraussetzt. Wo die Ertragssteuern die Regel bilden, kann Staaten mit dem Einkommensteuersystem gegenüber auf dem Boden der Gegenseitigkeit keine übereinstimmende Behandlung der beiderseitigen Fremden erzielt werden. Man wird hier am besten thun, die Besteuerung der Abwesenden und Fremden durch besondere Gesetze zu regeln, sei es auch mit gänzlicher Abweichung von dem Prinzip der einheimischen Besteuerung.

§ 6. Die Steuer ist weiterhin eine Abgabe von allen Unterthanen. Je nach der Auffassung vom Staat folgt die Allgemeinheit der Steuer aus der staatlichen beziehungsweise gemeindlichen Unterthanschaft oder aus der Thatsache, daß Jeder die öffentlichen Einrichtungen genießt oder genießen kann. Doch bestehen von diesem Prinzip Ausnahmen, teils scheinbare teils wirkliche.

Zu jenen ist die gänzliche oder teilweise Steuerfreiheit solcher Personen zu rechnen, welche dem Gemeinwesen direkt gar nicht oder ungenügend gelohnte Dienste leisten. In diesem Sinn haben aktive Militärpersonen bis zu einem gewissen Rang hinauf Personalsteuerfreiheit, früher ebenso Beamte, Hebammen, Bergleute u. a. m. In ähnlichem Sinn wird gewissen gewerblichen Unternehmungen, denen man in öffentlichem Interesse eine Unterstützung angedeihen lassen will, Zollfreiheit von importierten Maschinen, von Eisenbahnschienen, Rohstoffen gewährt. In die gleiche Kategorie fallen die temporären Befreiungen gewisser Bahnunternehmungen von der Eisenbahnsteuer, urbar gemachter öder Grundstücke von der Grundsteuer, der Neubauten von der Gebäudesteuer und dergl. mehr.

Bei allen diesen Befreiungen wird angenommen, daß die begünstigten Personen dem Gemeinwesen einen der erlassenen Steuer gleichwertigen Naturaldienst leisten. Man sollte hier eigentlich die Steuer als durchlaufenden Posten behandeln und sie in der Einnahme unter dem Titel der betreffenden Steuer, in der Ausgabe bei demjenigen Etat verrechnen, welchem der geleistete Naturaldienst angehört, also bei der Ausgabe für das Militär, für das Sanitätswesen, für die Gewerbe, Landeskultur. Manche dieser Befreiungen sind nicht zu vermeiden z. B. jene von Militärpersonen, in gewissen Fällen auch jene von Urbarmachungen und Eisenbahnunternehmungen. Im allgemeinen aber sind dieselben zu verwerfen, weil sie einen versteckten Staatsbedarf bilden, dessen Größe sich oft schwer ermitteln läßt und unter Umständen den der Annahme nach geleisteten Naturaldienst an Wert übersteigt; nicht selten werden sie auch zum Gegenstand mißgünstiger Vergleichung und, gerechter oder ungerechter Weise, fortdauernder Angriffe.

Für gewisse Befreiungen wird ein besonderer Rechtsgrund geltend gemacht, namentlich für jene von Beamtengehalten und von einheimischen Staatsschuldzinsen. Es wird gesagt, der Staat begehe einen Vertragsbruch, indem er den vertragsmäßigen Bezug des Berechtigten verkürze [9]. Aber mit vollem Recht wird dagegen gesagt, daß der Staat als Steuerherr und als Vertragsperson in verschiedener Eigenschaft handle, ein Vertragsbruch somit durch die Steuer nicht erfolge. Ein Anderes ist es, wenn der Staat seinen Gläubigern und den Beamten ausdrücklich die Freiheit zugesichert hat. Die den letzteren erlassene Steuer ist dann thatsächlich ein Gehaltsteil, und für die Steuerfreiheit der Schuldzinsen erwartet oder empfängt der Staat bessere Bedingungen bei der Schuldenaufnahme.

Ein wirklicher Rechtsgrund liegt der auf einzelne Steuern beschränkten Steuer-

8) Clauss, Das Reichsgesetz von 1870 über Doppelbesteuerung unter vergleichender Berücksichtigung des Schweiz. Bundesrechts in Schanz Finanzarchiv 1888. I. S. 138 ff. Antoni, Die Steuersubjekte 2c. im Finanzarchiv 1888. II. S. 382 ff. Blochmann, Das Reichsgesetz wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870 in Hirth A. 1887. S. 773 ff. Vgl. auch Wagner Hdb. Band III F.W. Abh. VI § 102.

9) So unter andern von Zachariä in: 40 Bücher vom Staat. 1842. VII. S. 137, in offenem Widerspruch mit demselben Autor in: Abhandlungen aus dem Gebiet der Staatswirtschaft. 1835. S. 27.

freiheit zu Grunde, welche gewissen Personen z. B. den deutschen Standesherrn eingeräumt ist. Diese erklärt sich lediglich aus historischen Gründen. — Gänzlich oder teilweise befreit sind ferner diejenigen juristischen Personen, welche selbst öffentlichen Zwecken dienen, also Kirchen, Stiftungen, Wohlthätigkeitsanstalten, Schulen 2c. Diese Freiheit rechtfertigt sich, wenn und soweit der Staat oder die Kommunen selbst eventuell für die betreffenden Zwecke aufzukommen haben. Also keine Befreiung von Stiftungen für Privatzwecke z. B. Familienstipendien oder des Vermögens von religiösen Vereinen, die grundsätzlich als Privatgenossenschaften erklärt werden, und ebenso nur beschränkte Freiheit für solche Institute, deren Einkünfte ihren vernünftigen Bedarf erheblich übersteigen [10]). Will man in der Steuerbefreiung weiter gehen, so kann ein Grund dafür nur in einer besonderen Unterstützung gefunden werden, welche derartigen Instituten gewährt werden soll.

Besondere Erwähnung verdient das Besteuerungsrecht des Staats gegenüber von Kommunalverbänden und umgekehrt. Das dem öffentlichen Dienst unmittelbar dienende Vermögen, Amts- und Rathäuser, Schulen 2c., also das sogenannte Verwaltungsvermögen, ist mit gutem Grund wohl überall frei. Dagegen wird der Staat mit seinem lokalen rentierenden Vermögen, Grundstücke, Gewerbe, von den Kommunen besteuert und zwar mit Recht, da diese dafür auch Lasten zu tragen haben und außerdem die Gemeindeangehörigen oft unerträglich hoch belastet würden. Ebenso werden, wie es scheint überall, die Kommunen mit dem Ertrag ihrer Grundstücke und Gewerbe den staatlichen Ertragssteuern unterworfen, was nur zu billigen ist, weil sonst derartige privilegierte Unternehmungen den besteuerten Privatgeschäften ähnlicher Art gegenüber bevorzugt wären und der wahre Ertrag derselben unklar würde. Anders ist es in den Gebieten, wo eine reine Einkommensteuer besteht. In einigen Staaten werden die Gemeinden mit dem ganzen aus privatrechtlichen Quellen fließenden Einkommen dieser Steuer unterworfen z. B. in Sachsen, in andern freigelassen (Altenburg, Oesterreich). Daß der Staat mit seinem lokalen Einkommen aus Steuern einer entsprechenden Kommunalsteuer unterworfen würde, dafür gibt es wohl kein Beispiel.

Verschieden werden Aktiengesellschaften behandelt. Hie und da werden dieselben nicht bloß, was selbstverständlich ist, den Ertragssteuern unterworfen, sondern auch der Einkommensteuer, und gleichzeitig unterliegt auch das aus dem Unternehmen bezogene Einkommen der Aktionäre der Steuer. So ist es beispielsweise in Sachsen, während in Preußen die Aktiengesellschaften zur Zeit noch frei sind [11]). Das letztere ist vom Standpunkt des Rechts aus das Richtige, wenn man Doppelbesteuerung desselben Einkommens vermeiden will, was man thun sollte. Will man Aktiengesellschaften wegen ihrer oft mit Unrecht angenommenen wirtschaftlichen Superiorität gegenüber von Unternehmungen durch Einzelne höher als diese belasten, so geschieht es wohl besser durch Gebührenansätze, die sich jährlich wiederholen können.

Die wichtigste Steuerfreiheit ist die der Unvermögenden oder, wie man sich anderwärts ausdrückt, derer, die eben nur das zur Existenz nötige Minimum haben. Zu ihrer Begründung könnte man auf den bekannten Spruch hinweisen, daß, wo nichts ist, der Kaiser nichts zu holen habe. Aber das wäre eben nur die Hinweisung auf eine Thatsache, keine Rechtfertigung. Diese liegt in der Zugehörigkeit aller Staats- und Gemeindegenossen zur Gemeinschaft, welche selbst als die Grundlage der Steuerpflicht erkannt wurde. Staat wie Gemeinde sollen, soweit irgend thunlich, keinem Zugehörigen die Existenz im Staat zur Unmöglichkeit machen, wenn dies durch eine Steuer erfolgen könnte. Fremden gegenüber gilt das nicht. Wo diese die gesetzliche Steuer nicht zu leisten vermögen, würde ein Grund bestehen, der zu ihrer Entfernung führen könnte.

Diese Begründung der Steuerfreiheit der Unvermögenden führt allerdings nicht weit, kaum

10) Die bayrische Verfassung (Religionsedikt, § 48 u. 49) erlaubt Verwendung von Ueberschüssen des Kirchenvermögens für verwandte Zwecke des gleichen Religionsteils, eventuell für Schul- und Armenzwecke.

11) In England zahlen die Aktiengesellschaften die Einkommensteuer; dagegen sind die Aktionäre mit dem daraus bezogenen Einkommen frei. Es entspricht dies der indirekten Erfassung des Einkommens der Einzelnen, welche dort die Regel bildet.

viel über die Grenze offenbarer Unterstützungsbedürftigkeit hinaus. Aber sehr weit wird man diese Freiheit nie erstrecken können, weil sonst der Befreiten zu viele würden, und auch nur so weit zu kommen, ist bis jetzt nicht möglich gewesen. Der Grund davon liegt nicht in Verkennung der öffentlichen Pflicht gegen die Unvermögenden; denn die noch größere Opfer erfordernde positive Armenunterstützungspflicht wird überall bei uns anerkannt und ausgeübt. Vielmehr liegt der Grund in den bestehenden Steuereinrichtungen. Die Freiheit der Unvermögenden ist bei allen reinen Objektssteuern überhaupt nicht auszuführen. Auch die Taglöhnerswitwe, die noch ein paar Quadratmeter Land besitzt, muß Grundsteuer bezahlen; das liegt im Wesen der Objektssteuern. Höchstens ist bei der Gewerbesteuer eine Berücksichtigung der Unvermögenden thunlich, indem man gewisse Beschäftigungen der niedrigsten Art frei läßt. Ebenso wenig ist Steuerfreiheit von den Konsumtionsabgaben möglich. Sie ist es nur bei der Einkommen-, der Lohn- und Kapitalrentensteuer. Wie gering ist aber hier die überhaupt mögliche Steuer, selbst wenn rigoros vorgegangen würde! Sie ist nahezu verschwindend gegen die Konsumtionsabgaben, sobald diese von Gegenständen des allgemeinen und dringenden Bedürfnisses, wie Brod, Salz, Leucht- und Heizungsstoffen erhoben wird. Wird auf die Steuerfreiheit solcher Personen nicht etwa deshalb, weil dieselben kostspielig und mühsam zu besteuern sind, sondern aus Gründen angeblicher Gerechtigkeit so viel Gewicht gelegt, so wird man im Hinblick auf die da und dort vorkommende Belastung derselben durch Verbrauchsabgaben kaum dem Urteil entgehen können, daß man Mücken seige und Kameele verschlucke.

Auch darf man bei aller prinzipiellen Anerkennung der Pflicht des Staates wie der Gemeinden gegen die Unvermögenden nicht vergessen, daß die Gemeinschaftsbedürfnisse im Falle der Not ohne Rücksicht auf das Wohlbefinden und selbst die Existenz Vieler befriedigt werden müssen. Opfert der Staat im äußersten Falle Gesundheit und Leben seiner Angehörigen für die Zwecke des Ganzen, so wird er auch kein Bedenken tragen, die Steuerkraft bis zu einem Maße anzustrengen, bei welchem Mancher seine Existenzmöglichkeit verliert, und daran wird keine Staats- und Lebensordnung, auch die socialistische nicht, das Mindeste zu ändern vermögen.

§ 7. Endlich sollen die Steuern g l e i c h m ä ß i g erhoben werden. Auch dies wie die Allgemeinheit der Steuer wird von der Gerechtigkeit gefordert. Nun fragt es sich, worin die Gleichmäßigkeit bestehe, was der g e r e c h t e M a ß s t a b der B e l a s t u n g der einzelnen Unterthanen sei. In dieser Beziehung stehen sich z w e i A u f f a s s u n g e n gegenüber, welche aus den oben (§ 4) erwähnten Theorien von der Entstehung und dem Grunde des Staates hervorgehen.

Die e i n e A u f f a s s u n g geht dahin, daß der gerechte Maßstab in den Vorteilen liege, welche die Einzelnen von den Staats- und Gemeindeeinrichtungen genießen; damit nähern sich die Steuern den Gebühren, die ausschließlich auf dem Prinzip der Leistung und Gegenleistung beruhen. Die a n d e r e verlangt, daß die Einzelnen nach ihrer Leistungsfähigkeit belastet werden sollen, wobei es vorderhand dahin gestellt bleiben kann, wie dieselbe zu messen ist. Die erstere Auffassung beruht auf der sogenannten atomistischen, die zweite auf der organischen Theorie vom Staat. Oben wurde aus diesen Theorien die Antwort auf die Frage gesucht, worin der Grund der Steuerpflicht überhaupt liege; hier wird daraus die Frage entschieden, was der gerechte Maßstab der Steuerverteilung unter die einzelnen Pflichtigen sei. In Deutschland genießt in der Wissenschaft des allgemeinen Staatsrechts und der Rechtsphilosophie die zweite Theorie die unzweifelhafte Herrschaft; in den Verhandlungen der gesetzgebenden Körper, welche als Ausdruck der herrschenden Meinungen angesehen werden mögen, hat die erstere immer noch viel Geltung, wie Neumann [12]) durch Anführung zahlreicher Aeußerungen zeigt. Schon dieser Umstand muß Bedenken erregen über die Alleingültigkeit jener Auffassung, und es wurde auch oben trotz der prinzipiellen Annahme derselben ausgesprochen, daß sie einer Beschränkung unterworfen werden müsse. Zur Gewinnung eines Urteils über die Berechtigung beider Auffassungen in Beziehung auf die Verteilung der Steuerlast, läßt sich eine kurze Betrachtung über das V e r h ä l t n i s der O r g a n e d e r ö f f e n t l i c h e n G e w a l t zu den U n t e r t h a n e n nicht vermeiden.

Begrifflich haben wir es bei der Untersuchung über die Natur des S t a a t s und ebenso der a n d e r n n o t w e n d i g e n G e m e i n s c h a f t e n mit dem Verhältnis einer Einheit zu ihren Teilen zu thun. Geht man hier von der Einheit als dem bestimmenden Mo-

12) Progressive Einkommensteuer. 1874. S. 46 ff.

ment aus, dann sind die Teile ihr angehörig; ohne sie sind sie nichts. Die Einheit verfügt über die Teile und braucht, ja verbraucht sie zu ihren Zwecken. Geht man von den Teilen aus, so ist die Einheit und ihre Funktion ein Mittel für die Zwecke der Teile. Die letzteren haben ihren Zweck in sich selbst und die Gesamtheit besteht nur insofern und soweit, als die Teile sie nötig haben und brauchen wollen.

Um beim Staat stehen zu bleiben, so ist dieser eine natürlich und sittlich notwendige Gemeinschaft. Seine Funktion ist die Erhaltung und Fortbildung der besonderen Gattung einer Volksgenossenschaft. Zu diesem Zwecke nimmt er mit Recht wie die persönlichen, so auch die sachlichen, ökonomischen Kräfte der Genossen in Anspruch. Zwingt die Notwendigkeit, weil sich die Gattung nicht anders erhalten läßt, so opfert er die Personen seinen Zwecken und schöpft rücksichtslos die ihm nötigen Mittel aus dem Vermögen des Volks. Aber die dem Staat Angehörigen sind nicht bloß Mittel für seine Zwecke, nicht bloß in sich zwecklose Teile der Einheit. Sie sind auch Selbstzweck und nehmen daraufhin persönliche und ökonomische Selbständigkeit, also Freiheit, für sich in Anspruch; sie verlangen vom Staat vor allem Anerkennung und Schutz ihrer Person und ihres Eigentums. Sie können nach unsern modernen, vom antiken Staat wesentlich verschiedenen, Begriffen sich von der Gemeinschaft ablösen und einer ihrer Empfindung nach ungerechten Absorption ihrer persönlichen und ökonomischen Kräfte durch die Gemeinschaft entziehen. Und vollends die im Staate lebenden oder mit ihm in Steuerbeziehung kommenden Fremden können, wie schon gesagt, in demselben nichts anderes erkennen als ein Mittel für ihre Zwecke.

Wie sich nun beim Staat das Verhältnis der Gesamtheit zum Einzelnen gestaltet, ist Sache der Natur eines Volks und der historischen Entwicklung. Für unsere modernen Anschauungen steht fest, daß das, was für die Existenz des Staats wirklich notwendig ist, von den ihm Angehörigen, für welche er Lebensbedingung ist, auch beschafft werden muß. In dieser Beziehung gilt das Recht der Einheit über die Teile; diese müssen ökonomisch leisten, was der Staat notwendig braucht und verlangt. Hier gilt somit als Maßstab der Steuer die Leistungsfähigkeit. Anders bei solchen Bedürfnissen des Staats, deren Nichtbefriedigung ihn noch nicht aufhebt, so dringend sie auch sein mögen. Hier tritt das individuelle Moment in den Vordergrund, und die Einzelnen können prinzipiell mit Recht verlangen, daß der Staat ihre Kräfte in Anspruch nehme nach dem Maß des Interesses, das sie an der Einrichtung haben. Wie die Grenze zwischen notwendigen und nicht notwendigen wenn auch nützlichen Ausgaben des Staats zu ziehen sei, dafür gibt es keine Regel. In dem einen Lande kann je nach seiner Natur und der Volksentwicklung eine Einrichtung als nötig gelten, die unter anderen Verhältnissen es nicht ist. Allgemein kann man nur sagen, daß, was die Organe der Herrschaftsübung, die Sorge für die Unabhängigkeit nach außen und die Sicherung des inneren Friedens erfordern, zu den unbedingt notwendigen Ausgaben gehört; denn mit dem Fehlen dieser Einrichtungen hört der Staat auf Staat zu sein. Was aber etwa Bau und Unterhaltung der Wege, die Schulverwaltung, Sanitätseinrichtungen ꝛc. erfordern, kann als nur relativ notwendig betrachtet werden. Kein Mensch empfindet die teilweise oder gänzliche Beschaffung der Mittel für diese Zwecke nach dem Interesse, also Schulgeld, Wegegeld, Ersatz der Impfkosten, als eine Ungerechtigkeit, wenn er sie auch als unzweckmäßig und dem Stand der Entwicklung eines Landes nicht entsprechend verwirft. Auch die Beförderung von Briefen und Paketen durch die Post, der Personen und Güter durch die Eisenbahnen könnte aus allgemeinen Staatsmitteln geschehen. Niemand aber wird darin etwas Ungerechtes erkennen, daß sie nach dem Interesse auf dem Gebührenwege erfolgt [13]).

13) Das Gesagte stimmt wesentlich überein mit der Unterscheidung, welche Neumann a. a. O. S. 57 ff. zwischen Ausgaben macht, die zu decken die Erfüllung einer Pflicht ist, und solchen, wozu nur die Erlangung von Vorteilen und die Verfolgung von Interessen Veranlassung gibt.

Was vom Staate gilt, trifft ebenso auch bei den Gemeinden zu. Auch hier wird man zwischen notwendigen und nützlichen aber nicht nötigen Ausgaben unterscheiden müssen und es der Gerechtigkeit entsprechend finden, wenn die Kosten der Gemeindeobrigkeit, der Armenpflege u. a. m. nach dem Maßstab der Leistungsfähigkeit aufgebracht, die sogenannten Socialausgaben für Straßenbeleuchtung, Wasserleitungen, Löschwesen 2c. ganz oder teilweise nach dem Interesse, also nach dem Prinzip der Leistung und Gegenleistung gedeckt werden. Dem Staat gegenüber haben bei den Gemeinden die letzteren Bedürfnisse eine relativ größere Ausdehnung, weshalb die Aeußerung, der Staat solle seine Abgaben nach der Leistungsfähigkeit, die Gemeinde nach dem Interesse erheben, zwar an einer Uebertreibung leidet, jedoch etwas Richtiges enthält.

Das Prinzip der Besteuerung nach dem Interesse hat eine verschiedene theoretische Gestaltung und Ausführung erfahren. Am rohesten zeigt es sich in der aus der Diskussion im französischen Konvent bekannten Forderung, die Steuer in numerisch gleichen Größen zu erheben, wie dies praktisch geschieht bei Kopfsteuern und bei denjenigen Konsumtionsabgaben, welche allgemein nötige und von Jedem etwa in gleichem Umfang genossene Güter, z. B. Salz, treffen. Diese Steuern können ihre Berechtigung haben als Glieder eines Steuersystems, welches andere in entgegengesetzter Richtung wirkende Abgaben enthält. Ausschließlich oder vorherrschend angewendet empfindet sie Jeder als eine Ungerechtigkeit, abgesehen davon, daß, wenn man die Steuer nach der Zahlungsfähigkeit der mindest Zahlungsfähigen einrichtet, wie hier selbstverständlich geschehen muß, dieselbe nur wenig einbringen kann. Aber unverkennbar ist diese Forderung der reinste Ausdruck der Anschauung, daß die Einzelnen gleichberechtigte Glieder der Staatsgesellschaft sind, welche dieselbe durch einen freien Vertrag gegründet haben zum Zweck der vollkommeneren Erreichung ihrer Zwecke, wobei es nicht darauf ankommt, daß Alle wirklich gleichen Vorteil genießen, sondern darauf, daß sie in Beziehung auf die Möglichkeit solchen Vorteils als gleich betrachtet werden. Der Staat wird eben hier wie etwa eine Lese- oder Schützengesellschaft angesehen, zu deren Ausgaben ebenfalls jedes Mitglied numerisch gleiche Summen beiträgt.

Recht charakteristisch spricht diese Theorie von Andlaw in dem Kommissionsbericht der ersten Kammer der badischen Stände [14]) über die Kapitalsteuer aus. Die allgemeine Steuerpflicht könne nur als gerecht gelten, wenn sie eine gleiche sei. Diese Gleichheit sei in doppelter Weise auszulegen, nämlich daß Jedem der gleiche Betrag oder ein verhältnismäßiger Teil seines Einkommens abgenommen werde. Die erstere Art der Besteuerung sei die eigentlich konsequente. Sobald man den Staat als eine Gesellschaft völlig gleich gestellter Bürger betrachte und diese Gesellschaft ihre eigenen Bedürfnisse durch Steuern decke, so erfordere die Gerechtigkeit, daß gleichen Berechtigungen auch materiell gleiche Leistungen entsprechen. Die Besteuerung nach dem Vermögen und Einkommen sei hingegen keine gleiche mehr, es müßte denn bewiesen werden, daß für die höher Besteuerten ein verhältnismäßig höherer Vorteil aus dem Staatsverband sich ergäbe. — Die Ausführbarkeit einer solchen gleichen Steuer leugnet indes auch Andlaw.

Anders tritt das Prinzip auf mit der Forderung, Jeder müsse steuern im Verhältnis zu seinem Vermögen oder Einkommen. Diese Forderung wird auf doppelte Weise motiviert. Einmal so, daß man sagt, der Maßstab für den Vorteil des Einzelnen am Staate sei eben das Vermögen oder Einkommen; denn dieses und die durch seinen Besitz in ihrer Stellung innerhalb der Staatsgesellschaft bestimmte Persönlichkeit verlangen und empfangen vom Staate den erforderlichen Schutz. Sodann so, daß man sagt, der Staat sei durch die Gesamtheit seiner Einrichtungen mitthätig bei dem Erwerb und der Erhaltung des Vermögens und Einkommens und deshalb nehme er einen proportionalen Teil desselben für sich in Anspruch, wofür das Maß dieser Mitthätigkeit bestimmend sei. Beide Motivierungen enthalten ein Stück Wahrheit, aber doch nur ein Stück davon, nicht die ganze. Denn wollte man einmal den Versuch machen, die Schutzleistung des Staats

14) Beil. 335 zum Protokoll der Sitzung vom 15. Febr. 1845.

an den Einzelnen oder dessen Mitarbeit am Erwerb und an der Erhaltung des Einkommens eines Jeden zu untersuchen, so würde man bald entdecken, daß von einer Uebereinstimmung zwischen der Leistung des Staats und der daraufhin geforderten Gegenleistung der Steuerpflichtigen keine Rede sein kann. Nicht bloß deshalb, weil die Leistung des Staats zum Teil derart ist, daß sie mit der ökonomischen Größe einer Steuer gar nicht verglichen werden kann, sondern weil das Einkommen Vieler in einer Weise erworben und genossen wird, daß der Schutz oder die Mitarbeiterschaft des Staats nur wenig oder gar nicht dabei Platz zu greifen in der Lage ist. Gerade bei den Vermögendsten ist dies häufig der Fall, während die Unvermögenden größeren Schutzaufwand, jedenfalls eine besondere Mitarbeit des Staats bei ihrem Erwerb, ja sogar darüber hinaus eine umfassende positive Unterstützung notwendig machen. Es bleibt nur die von uns anerkannte Wahrheit, daß, rein ökonomisch betrachtet, die Steuern ihr Aequivalent haben in den Leistungen des Staats, und daß, rechtlich betrachtet, diese Leistungen einen zutreffenden Grund bilden für gewisse Gebühren und Steuern der Einzelnen.

Sieht man ab von der Begründung dieses Verteilungsmaßstabs, so stimmt derselbe wesentlich überein mit demjenigen, welcher von dem entgegengesetzten Prinzip aus aufgestellt wird, wonach die Steuer der Leistungsfähigkeit der Einzelnen entsprechen soll; denn auch die Verteidiger dieses Standpunkts gehen davon aus, daß die Steuer proportional dem Einkommen sein müsse. Sie glauben jedoch, daß dieser Maßstab in der Anwendung eine Modifikation bedürfe zum Zwecke der stärkeren Belastung des großen und des fundierten Einkommens gegenüber dem kleineren und unfundierten. Um dies zum Ausdruck zu bringen, wird eben das Wort Leistungsfähigkeit gebraucht, während Andere das Wort Opferfähigkeit vorziehen, indem sie verlangen, daß Jedem gleiche Opfer auferlegt werden sollen. Beide Ausdrücke stimmen darin überein, daß sie die objektive Größe des Einkommens in Beziehung setzen zu dem, was das Subjekt davon an Genüssen zieht, und wie es in Bezug auf die Möglichkeit Ersparnisse zu machen und für die Zukunft vorzusorgen gestellt ist.

Im Vorstehenden haben wir geglaubt, die beiden Standpunkte nach ihren Grundlagen auseinander halten zu müssen. Aber in den Folgerungen daraus kommen sie einander nahe, woraus hervorgeht, daß, praktisch genommen, der Gegensatz nicht so groß ist, als er nach der gegebenen Darstellung scheint.

In den älteren Schriften über Steuerlehre finden sich eben manche erst später zu Gegensätzen gewordene Auffassungen noch ungeschieden zusammen. Dies zeigt sich deutlich in der oft angeführten Stelle bei Adam Smith[15]), die für viele spätere Schriftsteller maßgebend geworden ist. Hier heißt es: „die Unterthanen sollten für den Unterhalt des Staats im Verhältnis zu ihrer Beitragsfähigkeit (abilities) zahlen, d. i. im Verhältnis zu dem Einkommen, was sie unter dem Schutz des Staats genießen." Es wird hier also das Vorteilsprinzip kaum angedeutet; das Wort »abilities« spricht sogar für das entgegengesetzte der Leistungsfähigkeit. Nun heißt es weiter: „der Aufwand der Regierung für die Individuen ist gleich dem Betriebsaufwand (expense of management) einer Gesellschaft von Pächtern eines großen Landguts, welche diese im Verhältnis zu ihrem Interesse daran tragen müssen." Der Vergleich ist weder geschickt gewählt noch recht klar ausgedrückt. Offen aber tritt dabei das Vorteilsprinzip als für das Verhältnis des Staats und der Steuerpflichtigen bestimmend hervor. Smith fühlt nicht den Widerspruch, den wir in seinen Worten erkennen. In England und noch mehr in Frankreich herrscht das Vorteilsprinzip bis heute vor. Die bemerkenswerteste Ausnahme macht dort John Stuart Mill, von dem das Wort „Opferprinzip" stammt. Er leugnet, daß die Steuer nach dem Maß des Schutzes, den die Einzelnen genießen, zu erheben, ebenso, daß der Staat nur dazu bestimmt sei, Schutz zu gewähren. — In Deutschland ist seit dem Anfang des Jahrhunderts mit der neueren Philosophie die organische Auffassung vom Staat aufgekommen, die sich dann sofort auch in der Steuerlehre geltend macht, am bestimmtesten durch Schön. Doch hat lange daneben und im Widerspruch damit die Vorteilstheorie ihre zum Teil hervorragenden Vertreter gehabt. Auch in der neuesten Litteratur hat der Gegensatz noch nicht aufgehört; doch darf das Leistungsfähigkeitsprinzip jetzt als das herrschende gelten. Die Diskussionen über die teils neu eingeführten teils

15) Inquiry into the nature etc. of wealth of nations. V. ch. 2 part. II.

vorgeschlagenen Einkommensteuern haben wesentlich dazu beigetragen. Held hat in seiner Schrift über die Einkommensteuer[16]) die Ansichten der Theoretiker übersichtlich zusammengestellt; auch Bocke thut dies in seinem Buch: Die Abgaben, Auflagen 2c. 1887. S. 7 ff. Die neueren Schriftsteller Wagner und Schäffle[17]) vertreten das Leistungsfähigkeitsprinzip.

§ 8. Was ist nun aber der Maßstab der Leistungsfähigkeit? Die schon mitgeteilte Antwort: das Einkommen, gibt allerdings die einfachste Lösung, und viele Schriftsteller begnügen sich dabei. Aber schon im § 6 wurde die Steuerfreiheit der Unvermögenden als rechtlich begründet anerkannt. Wie tief auch die Grenze der Steuerunfähigkeit gezogen werden mag, das Prinzip ist schon damit durchbrochen. Weiter wird aber gesagt, auch die über dieser Grenze Stehenden seien in verschiedenem Maß leistungsfähig; je größer das Einkommen, eine um so größere Quote desselben könne der Besitzer desselben als Steuer abgeben; in grellem Beispiel gegriffen könne beispielsweise ein Mann von 100 000 Mark Einkommen ebenso leicht, ja leichter 20 Prozent Steuer tragen als ein Mann von 1000 Mark eine Steuer von 5 Prozent. Das thatsächliche Verhältnis scheint unwidersprechlich, damit aber auch die Forderung rechtlich begründet, die begüterteren Volksklassen in steigendem Maße zur Steuer beizuziehen.

In der bestehenden Steuerpraxis wird oft darnach verfahren, am häufigsten auf indirektem Wege, indem neben Verbrauchsabgaben von notwendigen Lebensmitteln, welche mehr oder minder Alle treffen, noch solche bestehen, welche vorzugsweise die Vermöglichen belasten. Auch die direkten Verbrauchsabgaben gehören hierher; man besteuert Luxusgegenstände wie Pferde, Jagdhunde, hie und da auch die Haltung von Dienstpersonal in mit der Anzahl desselben steigendem Verhältnis. Indes kommt man durch derartige Abgaben mit der höheren Belastung der reicheren Klassen nicht weit, und unter Umständen können sie unbillig sein. Die Einzelnen können sich durch andere Einrichtung ihrer Lebensweise denselben entziehen und weniger Wohlhabende, die durch Familienverhältnisse zu größerem Verbrauch gezwungen sind, werden dabei stärker belastet als reichere Personen in anderen Lebensumständen. Ganz unthunlich ist es, mittelst der direkten Ertragssteuern vom Boden, Gebäuden, Gewerben den höher Begüterten beizukommen; wohl aber kann man dies mittelst der Kapital- und der Arbeitsrentensteuer; nur geschieht es dann einseitig und deshalb ungerecht. Wirklich und vollständig eignet sich dazu nur die direkte Einkommens- beziehungsweise die Vermögenssteuer. In der That kennt hier die Praxis eine verschiedene Belastung der Bezüge der Einzelnen in großem Umfang und die Theorie stimmt ihr großenteils zu.

Eine solche Steuereinrichtung heißt Progressiv- oder, richtiger, Degressivsteuersystem, weil man einen festen Steuersatz annimmt und diesen für die kleineren Einkommensgrößen ermäßigt; eine eigentliche, konsequent fortgesetzte, nur einigermaßen erhebliche Progression würde schließlich das ganze Einkommen absorbieren und erweist sich somit als ein Unding. Will man beide Ausdrücke brauchen, so muß man Degressivsteuer diejenige Einrichtung nennen, wobei die Grenze, von der an abwärts der Steuerfuß niedriger wird, in relativ mäßiger Höhe angesetzt wird, so daß noch die große Masse der eigentlichen Steuerträger dem gleichen Steuerfuß unterliegt, Progressivsteuer aber eine solche Einrichtung, wobei die Grenze, über welche hinaus keine oder eine unwesentliche Erhöhung des Steuerfußes eintritt, relativ hoch gesetzt wird, so daß die meisten Einkommen verschieden besteuert und nur wenige hohe Beträge dem festen Satz unterworfen werden.

Die englische Einkommen-, die preußische Klassen- und Einkommensteuer wäre darnach als Degressivsteuer zu bezeichnen, die jetzige sächsische Einkommensteuer eher als Progressivsteuer. Bei dieser beginnt der feste Satz ohne weitere Progression erst mit 7200 Mk. Einkommen oder mit der 22sten Klasse. Von 1 119 246 Censiten des Jahrs 1880 gehörten dieser und den höheren Klassen nur 8588 Personen an. Im Jahr 1884 waren jene auf 1 213 188, diese auf 10 910 gestiegen. Nach dem früheren Gesetz von 1874 trat der feste Steuerfuß erst mit 9600 Mark Ein-

16) A. Held, Die Einkommensteuer. 1872. S. 39 ff.

17) Grundsätze der Steuerpolitik. 1880. S. 22 ff.

kommen ein und war derselbe bis dahin progressiv. Darnach wären 1880 nur 5503 Personen dem festen Satz unterworfen gewesen. Noch mehr trägt den Charakter der Progressivsteuer das Weimar'sche Einkommensteuergesetz von 1883. Darnach beginnt die Steuer mit 1% und steigt erst bei 9000 Mark auf 3,4%. Von den 118 114 im Lande wohnenden Censiten gehörten 1886 nur 713 oder 3,5% mit 16% des Steuerertrags der höchsten Klasse an[18]. — Auch in Bremen erreicht die Einkommensteuer mit 1% von 9000 M. ihr Maximum; sie beginnt in der untersten Klasse bei den Einkommen von 6—800 mit 1/6—1/8 %. Sie wird aber seit 1880 im vierfachen Betrag des Simplums erhoben. Von 26 148 Censiten gehörten etwa 5% in die höchste Klasse. Diese zahlten aber etwa 53% der ganzen Steuer[19]. Die Steuer ist wesentlich degressiv. — Richtige Progressivsteuern findet man besonders in der Schweiz bald stärker bald minder stark ausgeprägt[20]. Die englische Einkommensteuer beginnt seit 1877 erst bei 150 £ Einkommen und hat den gleichen Satz von 400 £ an. Die preußische Klassensteuer steigt langsam bis 3%, welcher Satz für die Einkommensteuer, also für sämtliche Beträge über 3000 Mark an gleichbleibt; sie ist also recht eigentlich eine Degressivsteuer. Der Scharfsinn hat mehrfach versucht, eine Progression auszudenken, welche auch die großen Einkommen steigend treffe, ohne sie allzuhoch zu belasten und damit den Vorwurf herauszufordern, daß die reicheren Pflichtigen nicht besteuert sondern beraubt werden. Ein interessanter Vorschlag ist der von Hirth[21] gemachte, wobei die Steuer in simplo mit 1‰ von 1000 Mark Einkommen an beginnt und fort und fort wächst, ohne 3½‰ zu erreichen.

Die Degression der Steuer kann entweder durch Herabgehen in den Prozentsätzen der Steuer von ermittelten Einkommen erfolgen oder bei gleichen Prozentsätzen durch niedrigeren Ansatz der steuerbaren Einkommens- oder Vermögensgrößen gegenüber von den ermittelten. Letzteres Verfahren bringt beispielsweise das badische Einkommensteuergesetz von 1884 zur Anwendung, indem es das niedrigste steuerbare Einkommen von 500 M. mit nur 100 M. ansetzt, und dann ansteigt bis zu den Größen von 30 000 M., die voll angesetzt werden. Aehnlich das hessische Gesetz von 1884.

Für eine Degressivsteuer, die von einem bestimmten Einkommens- oder Vermögensbetrag an abwärts die kleineren Bezüge in der Steuer erleichtert, spricht derselbe Grund, welcher für die vollständige Befreiung der Unvermögenden geltend gemacht wurde. Muß man diese als unfähig, überhaupt eine direkte Steuer zu tragen, bezeichnen, so muß man auch konsequent die ihnen im Einkommen nach oben hin zunächst Stehenden für relativ minder leistungsfähig erklären als die Vermöglicheren. Bei welcher Einkommensgröße jedoch man die Grenze der Steuerfreiheit festsetzen und dann die volle Steuer eintreten lassen soll, hängt von dem Vorhandensein von Verbrauchssteuern, die auch die niedrigsten Klassen treffen, und von der Finanzlage des Staates ab. Einen allmählichen Uebergang zur vollen Steuer wird man unter allen Umständen brauchen, und es empfiehlt sich diesen dadurch zu erreichen, daß man die Einkommensgröße, welche Steuerfreiheit gewährt, also den Notbedarf, bei jedem Einkommen in Abzug bringt. Wird dieser den Verhältnissen entsprechend etwa auf 300 oder auf 1000 Mark oder auch noch höher festgesetzt, so kommt jeder Bezug mit seinem Betrag minus dieser Größe bei der Steuer in Ansatz. Eine solche Steuer ist dem Degressivsteuersystem zuzurechnen, obgleich eine stetige Progression dabei stattfindet; jedoch ist diese so gering, daß sie nicht in Betracht kommt.

Gegen die Progressivsteuer spricht, daß es unmöglich ist, mit der Progression gleichmäßig fortzufahren, daß man vielmehr doch bei irgend einem höheren Einkommensbetrag damit aufhören muß. Es widerspricht aber dem Gerechtigkeitsgefühl, die höchsten Beträge verhältnismäßig günstiger zu behandeln als die darunter stehenden minder hohen.

Wichtiger ist der Einwand, daß je höher die Steuer wird, desto mehr die persönlichen Verhältnisse des Pflichtigen zur Geltung kommen sollten. Wirklich genau wird man die-

18) Vgl. die Abh.: Materialien zu einer Reichseinkommensteuer in Hirths A. 1874. S. 1019.

19) Schanz' Finanzarchiv. 1885. II. S. 333.

20) Jahrb. f. Brem. Stat. 1888. II.

21) Eine vortreffliche Darstellung der direkten Steuern in Basel Stadt gibt Prof. K. Bücher in „Basels Staatseinnahmen und Steuerverteilung 1878—87. 1888". Dort gibt es drei Einkommenssteuern, eine vom Einkommen jeweils des letzten Jahres, eine zweite vom Durchschnittseinkommen mehrerer Jahre und eine Vermögensrentensteuer. Durch alle drei steigt die Belastung von ca. 1% von 200 Fr. auf nahezu 7,5% bei den höchsten Einkommen von 200 000 Fr. an.

selben, d. h. die ökonomische Leistungsfähigkeit einer Person nach allen ihren socialen Beziehungen, nie einschätzen können, und es spricht sehr viel dafür, die persönlichen Verhältnisse, also Zahl und Gesundheit der Familienglieder, Verpflichtungen gegen Verwandte 2c. nicht allzusehr zu urgieren, weil man sich damit unlösbare Aufgaben setzt und den Trieb der Einzelnen, ihre Lebensrichtungen mit der vollen Empfindung gewissenhaftester Verantwortlichkeit zu ordnen, nur schwächen würde. Aber es ist ein Unterschied, ob man mit Steuerforderungen von wenigen Prozenten oder mit dem Vielfachen davon an den Einzelnen herantritt. Je größer die Forderung wird — und sie kann durch das Zusammentreffen der Staats- und Kommunalsteuer auch bei nicht sehr starker Progression außerordentlich hoch werden —, desto mehr macht sich das Gefühl der Billigkeit geltend, die Persönlichkeit zu berücksichtigen und sie nicht mittelst einer angeblich gleichmäßigen Besteuerung thatsächlich in die ungleichste Situation zu bringen.

Am häufigsten finden Witwen, besonders solche mit unerwachsenen Kindern, Berücksichtigung bei der Besteuerung, aber auch diese nur bis zu einem mäßigen Einkommensbetrag. Daß die Zahl und Gesundheit der Angehörigen eines Pflichtigen, die Notwendigkeit Verwandte zu unterstützen, berücksichtigt würde, dafür finde ich kein Beispiel. Aber man vergleiche doch die Leistungsfähigkeit zweier Personen von etwa 8000 M. Einkommen, wovon die eine für sich lebt, die andere Eltern und Geschwister oder viele Kinder und darunter vielleicht kranke und erwerbsunfähige erhalten muß. Es scheint auffallend, daß Parteigänger der Progressivsteuer, die noch dazu eifrig socialistischen Ideen huldigen, den inneren Zusammenhang einer stärkeren Steuerprogression mit der Forderung einer Berücksichtigung der individuellen Lage der Pflichtigen nicht schärfer hervorheben. Daß eine solche Berücksichtigung schwer durchzuführen ist, ist unzweifelhaft. Aber dann muß man darin einen Grund gegen jede stärkere Steuerprogression erkennen.

Ein Klugheitsgrund spricht endlich dagegen, nämlich die Möglichkeit, daß bei stärkerer Progression reiche Pflichtige sich durch Auswanderung der Steuer entziehen. Das Beispiel der Stadt Zürich, wo bei fast gänzlich fehlenden kantonalen Verbrauchssteuern, Kanton und Gemeinde eine noch nicht einmal sehr hohe Progressivsteuer vom Vermögen und Einkommen erheben und die Auswanderung nicht eben geringe Dimensionen angenommen hat, beweist dies.

Von den deutschen Schriftstellern der neuesten Zeit ist, soweit uns bekannt, niemand unbedingt gegen die Progression, freilich in verschiedenem Grade dafür. Am zurückhaltendsten ist Nasse[22]. Stein, der früher dagegen war, spricht sich jetzt dafür aus[23]. Er beschränkt jedoch die Progression auf die Besteuerung des Kapitals und will ihr nie „den Ertrag, sondern nur denjenigen Prozentteil desselben" unterwerfen, „den man als spezielle Kapitalbildungsrate bezeichnen darf". Leider spricht er sich nicht darüber aus, wie die Kapitalbildungsrate als Teil des Einkommens oder des Kapitalertrags zu konstatieren ist und wie jene als Steuergegenstand gegriffen werden soll. Schäffle ist auch neuerdings[24] grundsätzlich für Progression. Es geht dies aus seinem Prinzip hervor, wonach „in jeder Privatwirtschaft der Bedarf für den Staat mit dem für den Privathaushalt in das Gleichgewicht verhältnismäßiger Versorgung gesetzt werden" soll. Damit ist gesagt, daß es bei der Besteuerung auf die Dringlichkeit der Bedürfnisse des Staats und der Einzelwirtschaften und auf der letzteren verschiedene Fähigkeit zu zahlen ankomme. Die Superiorität in der Stellung des Staats, im Fall der Not auch die äußerste Einschränkung der Privatwirtschaften zu erzwingen, ist wenigstens nicht geleugnet und ebensowenig die Pflicht des Staats die Existenz jeder Privatwirtschaft zu respektieren, woraus von selbst folgt, daß eventuell die Last der Steuer vorzugsweise von den Vermöglicheren unter denselben, also progressiv, getragen werden muß. Mit dieser idealen Darstellung der Grundsätze für die Steuerverteilung kann man einverstanden sein; aber man darf zweifeln, ob damit ein genügend brauchbarer Maßstab für die Verteilung der Steuern gegeben ist. — Die französische und englische Litteratur ist vorwiegend gegen die Progression. Auch hier macht Mill insofern eine Ausnahme, als er die Steuer nur von dem nicht absolut notwendigen Einkommen erhoben haben will, nämlich so, daß von jedem Einkommen der Notbedarf abgezogen wird[25], wodurch von selbst eine Progression zu stande kommt. Es entspricht dies der oben als richtig bezeichneten Einrichtung.

§ 9. Die zweite Abweichung von der Gleichmäßigkeit der Steuer nach dem Einkommensmaßstab wird zu Gunsten der sogenannten unfundierten Bezüge gefordert, demnach

---

22) Die Personalbesteuerung. 1873.

23) Finanzwissenschaft. 3. Aufl. 1875. S. 326.

24) Schon früher im „gesellschaftl. System", II. 404, neuerdings auch in der unmittelbar praktische Zwecke verfolgenden „Steuerpolitik".

25) Mill, übers. v Soetbeer, II. S. 268. Gegen eine weiter gehende Progression ist Mill ganz entschieden. — Die Theorie, wonach der Notbedarf berücksichtigt werden soll, stammt von Bentham.

im wesentlichen für die Arbeitserträgnisse im Gegensatz zum Einkommen aus Kapital. Es erhellt von selbst, daß diese Begünstigung nur bei den direkten Steuern Platz greifen kann.

Den dafür gewöhnlich angegebenen Grund, daß solches Einkommen vorübergehend, das fundierte dauernd sei, vermögen wir nicht anzuerkennen, weil jenes auch nur, solange es dauert, besteuert wird. An Sicherheit aber übertreffen unzweifelhaft viele derartige Bezüge die meisten fundierten Erträgnisse. Ebensowenig leuchtet der oft ausgesprochene Grund ein, daß ein Teil solcher Bezüge, nämlich die Bezüge der im Staats-, Kirchen- und Gemeindedienst Angestellten, genau bekannt und deshalb im Nachteil sei gegenüber von den zu gering deklarierten Bezügen anderer Arbeiter und aus anderen Quellen. Denn dies könnte höchstens Veranlassung geben, die Gehalte der Angestellten einem mäßigeren Steuerfuß zu unterwerfen oder entsprechend zu erhöhen. Nur einen stichhaltigen Grund können wir anerkennen, daß nämlich die Personen, welche kein oder wenig Vermögen, vielmehr in der Hauptsache nur Arbeitseinkommen haben, in Bezug auf die Notwendigkeit etwas zu ersparen anders gestellt sind als die Besitzer von Vermögen. Jene haben das begründete Verlangen ja die Pflicht, von ihrem Einkommen so viel zurückzulegen, daß die angesammelten Ersparnisse mit Zinsen ausreichen, um ihren Hinterlassenen den Eintritt in das selbständige Leben zu erleichtern und den beschränkt Erwerbsfähigen unter denselben die nötigste Unterstützung zu sichern. Sind sie nicht selbst für ihre alten Tage gesichert, so kommt noch dazu die Pflicht, für diese Zeit ebenso wie, im Fall ihrer Entlaßbarkeit aus dem Arbeitsdienstverhältnis, für die Zeit der Verdienstlosigkeit und für Krankheitsperioden vorzusorgen. Dies ist nicht weniger notwendig, als die Sorge für Leib und Leben während der Periode des Erwerbens. In dieser Beziehung ist der Besitzer auch eines mäßigen Vermögens besser gestellt. Das ist ja der Hauptvorteil des letzteren vor dem, der täglich sein Brot sich erarbeiten muß, daß er des kommenden Tages verhältnismäßig sicher ist. Eben deshalb sind beide Kategorien von Einkommen in ihrer Leistungsfähigkeit nicht als gleich zu erachten, und erscheint die Forderung, das unfundierte in der Besteuerung zu begünstigen als begründet. Doch gilt dies nur von solchen Personen, die neben ihrem Arbeitseinkommen kein oder nur geringes Vermögen besitzen, nicht aber von denjenigen, die durch ihren Vermögensbesitz der Verpflichtung mehr oder minder enthoben sind, durch Ersparnisse an ihrem Arbeitseinkommen Vermögen neu zu bilden.

In solchen Ländern nun, wo neben einer allgemeinen Einkommensteuer noch eine besondere Vermögenssteuer besteht, wie in Bremen und vielfach in der Schweiz, vollzieht sich die differenzielle Besteuerung der beiden Einkommensarten von selbst und daß dies so geschieht, ist der stärkste Empfehlungsgrund dieser Steuerkombination. Anders ist es in den Gebieten, wo bloß eine Einkommensteuer oder ein System von Ertragssteuern besteht. In jenem Fall tritt das Einkommen meist ungeschieden nach seinen Quellen auf. Wo aber, wie bei der englischen income tax und bei der sächsischen Einkommensteuer die Quellen erforscht werden, geschieht dies doch nicht so, daß die Arbeitserträgnisse besonders ausgeschieden würden. Wo das Ertragssteuersystem eingeführt ist, besteht manchmal eine gesonderte Arbeitsrentensteuer. Jedoch auch hier sind es nur die Beamten, die Angehörigen der freien Berufe und die Lohnarbeiter, die darunter fallen; die Arbeit der Gewerbetreibenden und Landwirte wird nicht davon getroffen, ihre Bezüge aus Arbeit meistens nicht konstatirt. Es ist aber nicht einzusehen, warum ein Angestellter, ein Maler, Arzt, Advokat oder Taglöhner für seine Arbeit das der unfundierten Arbeit eingeräumte Steuerprivilegium genießen soll, der Gewerbetreibende und Landwirt aber nicht. Daß diese die Erträgnisse ihres Kapitals versteuern, ist natürlich; in Bezug auf ihre Arbeit stehen sie den Anderen gleich. Man denke sich den so häufigen Fall, daß ein Landwirt von Schulden so überbürdet ist, daß er thatsächlich nur von seiner Arbeit lebt. Auch dieser ist darauf angewiesen, Ersparnisse zu machen, um womöglich seine Schulden zu mindern und sein Inventar

zu verbessern. Sein Anspruch auf Unterstützung in diesem Bestreben ist wohl ebenso begründet, wie jener des Angestellten auf steuerliche Schonung, damit er seine und seiner Angehörigen Zukunft leichter sichern könne. Ist es aber unmöglich, jenen diese Unterstützung angedeihen zu lassen, so ist das Zugeständnis einer Begünstigung des unfundierten Arbeitseinkommens überhaupt bedenklich.

Erwägt man dies, so wird man zum Resultat kommen, daß man bei einem System von Ertragssteuern oder einer Einkommensteuer auf eine derartige Begünstigung des unfundierten Einkommens besser Verzicht leistet und man wird dies um so beruhigter thun dürfen, als das kleine Arbeitseinkommen der Lohnarbeiter schon auf Grund des freizulassenden Notbedarfs oder infolge der degressiven Besteuerung gar nicht oder nur mäßig beigezogen wird; bei Angestellten aber, die ein wenn auch unfundiertes aber sicheres Einkommen haben, ließe sich nötigenfalls durch entsprechende Erhöhung der Gehalte richtiger helfen.

Die ausgesprochene Ansicht steht mit der in der deutschen neuesten Litteratur herrschenden im Widerspruch. Die Praxis jedoch hat sich bisher von der Begünstigung des unfundierten Einkommens überwiegend ferne gehalten, so namentlich in England[26]), Preußen, Sachsen. Am stärksten möchte sie wohl zur Zeit in Bayern zum Ausdruck kommen. Die sogenannte Einkommensteuer, thatsächlich eine Arbeitsrentensteuer, progressiv eingerichtet, trifft den gewöhnlichen Lohnarbeiter mit dem Wert einer Tagesarbeit, höchstens mit 1,80 Mark, die Gehalte der Beamten und annähernd die Bezüge der Arbeiter in freien Berufen bis 1020 Mark mit $^1/_3$, die folgenden 510 Mark mit $^2/_3$, das weitere mit 1 Prozent. Auf gleichzeitig vorhandenes Vermögen ist keine Rücksicht genommen. Dem gegenüber trifft die Kapitalrentensteuer die Bezüge von 1000 Mark an mit $3^1/_2$%, die kleineren degressiv bis $1^1/_2$% von 40 bis 100 Mark an. Da die letztere Steuer mit 5, die erstere mit 10% Zuschlag, und für Kommunalzwecke durchschnittlich das $1^1/_4$fache der Staatssteuer erhoben wird, so zahlt gegenwärtig eine Kapitalrente von 2000 Mark im ganzen 165,40, eine Arbeitsrente nur 28,46 Mark, jene also das 5,8fache von dieser. Bei 1000 M. ist das Verhältnis der Belastung sogar wie 1 zu 10. Auf einen gleichzeitigen Besitz von Kapital wird dabei keine Rücksicht genommen; der Beamte oder Arzt, der Vermögen besitzt, wird nicht höher für seinen Arbeitserwerb besteuert als der vermögenslose. Zu einer soweit gehenden Schonung des unfundierten Einkommens ist gewiß keine Veranlassung, zumal im Hinblick auf die mittelst der Grund- und Gewerbesteuer höher belasteten Arbeitserträgnisse, noch weniger zu einer so ungünstigen Behandlung der Kapitalrenten, die hier nicht besprochen werden kann. Nur das darf gesagt werden, daß damit gerade die Ersparnisse getroffen werden, welche die wenig Vermögenden machen, um für ihre Familien zu sorgen.

II. Die Steuern in ökonomischer Beziehung.

§ 10. Oben wurde bereits gesagt, daß die Steuern, ökonomisch betrachtet, ihren Gegenwert in den Leistungen des Staats und der andern Organe der öffentlichen Gewalt finden. Die bei französischen Schriftstellern für das Verhältnis zwischen Staat und Pflichtigen gern angewendete Bezeichnung des Tausches hat in dieser Beziehung ihre Berechtigung.

Im allgemeinen darf man sagen, daß der Angehörige eines politischen Gemeinwesens mit keinem andern Aufwand so viel an Gütern erzielt, als mittelst der von ihm gezahlten Steuern. Im gewöhnlichen Leben vergißt man das, weil die Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Leben als etwas Selbstverständliches angesehen wird; sobald jedoch einmal ein etwas anarchischer Zustand eintritt, wo Eigentum und Person den gewohnten Schutz entbehren, dann überzeugt man sich, wie Großes man mit relativ kleinen Opfern im Staate erwirbt. Diese Anerkennung soll aber unnötige Ausgaben der Obrigkeiten nicht rechtfertigen; dieselben thun wohl, sich die Vorstellung immer gegenwärtig zu halten, daß, um die Mittel für ihre Thätigkeit zu bekommen, der ärmsten Witwe im Lande noch ein Pfennig abgepreßt werden muß. Und ebensowenig soll gesagt werden, daß den sehr positiven Opfern an Steuern

---

26) Hier wird aber jedem Steuerpflichtigen erlaubt, seine Lebensversicherungsprämie bis zu $^1/_6$ des Einkommens von diesem abzuziehen. Ueber die interessanten Verhandlungen im englischen Parlament in Betreff der dem unfundierten Einkommen zu gewährenden Vergünstigungen vergl. Vocke, Geschichte der Steuern des britischen Reichs. 1866. S. 565.

immer ähnliche ökonomisch zu schätzende Leistungen der Obrigkeiten entsprechen. Die meisten Güter, die wir im Staat genießen, sind ökonomisch überhaupt nicht zu taxieren und von manchen Leistungen des Staats und ihren Konsequenzen läßt sich mehr sagen, daß sie negativer als positiver Art sind. Man denke nur an die Ausgaben, welche durch verlorene Kriege veranlaßt werden. Im besten Fall tauscht dabei das Volk für die Steuern, die es zahlt, das Bewußtsein einer wenn auch unglücklich erfüllten Pflicht ein.

Wenn nun aber die Steuern für die Dienste des Staats hingegeben werden, so wird ihr ökonomischer Wert wirklich konsumiert. Nur wenn aus Steuern Kapitalanlagen bewerkstelligt werden, bewirken sie eine Vermehrung des Volks-, wenn auch nicht immer des Staatseinkommens. Werden sie beispielsweise zur Herstellung von Wegen verwendet, von deren Benutzung der Staat selbst keine Gebühren erhebt, so stellt sich die dauernde Nutzung in den Vorteilen dar, welche der betreffende Landesteil daraus zieht. Wenn früher großes Gewicht darauf gelegt wurde, daß die Steuereinnahme des Staats im Inland und nicht im Ausland verausgabt werde, so ist dies zwar an sich keineswegs gleichgültig, weil dadurch der Güterumlauf sehr wesentlich beeinflußt wird; aber verzehrt wird in beiden Fällen die Steuer gleichermaßen.

§ 11. Die Quelle der Steuern ist das Vermögen der Unterthanen. Der Begriff Vermögen ist hier aufgefaßt als die Summe der im Eigentum derselben befindlichen Güter von Tauschwert, des Vermögensstammes ebenso wie des periodisch neuen Erwerbs und des eine Nutzung von Tauschwert gebenden Vermögens, also des Kapitals, ebenso wie des Vorrats von Tauschgütern, die zum Verbrauche bestimmt sind.

Aber die öffentlichen Bedürfnisse kehren periodisch wieder und ihre Befriedigung erfordert die gleiche Regelmäßigkeit wie die Befriedigung der Privatbedürfnisse der Staatsangehörigen. Deshalb darf in der Regel nur derjenige Teil des Vermögens zu Steuern beigezogen werden, welcher in jeder Wirtschaftsperiode neu hergestellt wird und ohne Verminderung des Vermögensstammes verzehrt werden kann, also das Einkommen der steuerpflichtigen Einzelwirtschaften.

Ausdrücklich sagen wir, das Einkommen sei die Quelle der Steuern und nicht das reine Einkommen; denn jedes Einkommen, das die Möglichkeit gewährt, ohne Verminderung des Vermögensstammes verbraucht zu werden, ist eben reines Einkommen. Der letztere Begriff im Gegensatz zu rohem Einkommen hat, wie ganz richtig Schmoller[27]) nach Hermann betont, seine Bedeutung für ein Produktionsgeschäft, indem der Ueberschuß des Gesamtertrags einer Unternehmung über die Auslagen damit bezeichnet wird; er ist sohin objektiv und wird sein Inhalt besser durchweg mit dem Worte Reinertrag, als Gegensatz von Rohertrag, bezeichnet. Das hier als Quelle der Steuer in Betracht gezogene Einkommen ist dagegen subjektiv zu verstehen und gibt die Summe der ohne Verminderung des Vermögens verzehrbaren Tauschgüter der Steuersubjekte an. In der unbeschränkten Gesamtwirtschaft treffen beide Größen, die Summe des Einkommens aller Personen und des Reinertrags aller Geschäfte, allerdings überein; denn hier ist alles Einkommen, was innerhalb einer Wirtschaftsperiode an Roherträgen erzeugt wird nach Abzug des dazu verwendeten Vermögens. Aber weder bei einer bestimmten einzelnen Volkswirtschaft noch innerhalb derselben bei den Einzelwirtschaften besteht diese Uebereinstimmung. Dort können reine Erträge derselben Einkommen von Ausländern und fremde Erträge Einkommen von Inländern sein; hier bilden reine Erträge in großem Umfang Einkommen anderer Einzelwirtschaften.

In einem anderen Sinn wird das reine Einkommen im Gegensatz zum rohen als Steuerquelle bezeichnet, indem man unter letzterem das begreift, was soeben Einkommen genannt wurde, als reines steuerbares Einkommen dagegen nur denjenigen Teil desselben, welcher dem Eigentümer

27) Die Lehre vom Einkommen ꝛc., in Zeitschr. f. St.W. 1863. S. 23.

nach Abzug seines notwendigen, beziehungsweise seines Standesbedarfs übrig bleibt. Aber wird der Standesbedarf berücksichtigt, dann bleibt wenig oder nichts als Steuerquelle übrig; denn in der Hauptsache richtet sich der Stand einer Person besonders heutzutage nach der Größe des Einkommens. Die Berücksichtigung des Notbedarfs dagegen hat ihre Berechtigung, wie oben bei der Besprechung der Forderung der Allgemeinheit und der Gleichmäßigkeit der Steuer gezeigt wurde; sie ist jedoch nur bei gewissen Steuern möglich und hat wesentlich eine rechtliche Bedeutung. Hier, wo es sich um das Verhältnis der Steuer zu ihrer ökonomischen Quelle und um den Begriff des steuerbaren Einkommens handelt, können wir über diese Einschränkung des allgemein gültigen Satzes hinwegsehen, daß das Einkommen der Unterthanen die Quelle sei, woraus allein der Staat und alle öffentlichen Organe die Mittel ihres Unterhalts dauernd ziehen können.

Eine Erklärung bedarf noch der Begriff des steuerbaren Einkommens in Bezug auf seinen Umfang. Selbstverständlich ist es, daß darunter nicht bloß das in Geld sondern ebenso das in Naturalien bezogene zu begreifen ist und daß dazu auch der Genuß von Nutzungen gehört. Auch letztere bilden Einkommen, wenn auch oft keine in Geld veranschlagbare Rente, z. B. der Besitz und Genuß von Kunstsammlungen. Solche Objekte steuerfrei zu lassen, kann die dringendste Veranlassung bestehen. Sind dieselben allgemein zugänglich, so nähern sie sich durch ihre Wirksamkeit dem öffentlichen Vermögen, dessen Nutzung ebensowenig besteuert wird.

Weiterhin muß aber auch die mögliche Rente und der mögliche Genuß als steuerbar bezeichnet werden, nicht bloß der wirklich realisierte. Mit Recht werden bewohnbare und vermietbare, aber vom Besitzer nicht bewohnte und nicht vermietete Gebäude der Steuer unterworfen und ebenso Geldkapitalien, die aus Laune nicht rentierend gemacht werden. Nur das ließe sich fragen, ob dann nicht auch unbenutzte Arbeitskräfte einer Steuer unterworfen werden sollten, die nach den Alters- und Gesundheitsverhältnissen einer bestimmten Person wohl verwertet werden könnten. Die Konsequenz spricht dafür; denn so gut unbenützte Kapitalnutzungen besteuert werden, können es auch ungenutzte Arbeitskräfte. Der Ausdehnung der Steuerpflicht auf die letzteren stellen sich aber schwere Bedenken entgegen. Manche Rentner, um welche es sich allein handeln kann, verwerten ihre Kraft wenn nicht ökonomisch so doch sonst nützlich zu öffentlichen ungelohnten Diensten oder litterarisch beziehungsweise künstlerisch. Solche Leistungen sind eher zu fördern als zu erschweren oder durch Besteuerung zu bestrafen. Und dann ist die Arbeitskraft schwer, oft gar nicht zu konstatieren. — Drittens kommt zur Erwägung, ob außerordentliche Einnahmen durch Erbschaften und Lotteriegewinnste, sodann Werterhöhungen von Vermögensteilen u. dergl. dem steuerbaren Jahreseinkommen zuzuzählen seien. Bei Erbschaften wird man die Frage verneinen müssen und wird meines Wissens in den bestehenden Gesetzgebungen überall so verfahren. Abgesehen von möglichen Erbschaftssteuern, wodurch solche Bezüge in anderer Form bereits besteuert werden, bilden Erbschaften zwar eine Quelle späteren Einkommens, sind aber an sich nur Vermögensübertragungen, nicht selbst Einkommen des Jahres, in welchem sie den Erben zufallen. Aehnlich verhält es sich mit Lotteriegewinnsten. Hier kommt es allerdings vor, daß Personen eine größere Anzahl verzinslicher oder unverzinslicher Lose besitzen, bei denen auf die Gewinnste als Zuschuß zum Zins oder als ausschließlicher Ertrag gerechnet wird. Da bilden diese gewiß wirkliches steuerbares Jahreseinkommen. In den weitaus meisten Fällen kann man jedoch derartige Gewinnste nicht als Kapitalertrag sondern nur als einen einmaligen Vermögenszuwachs auffassen, dessen Ertrag erst später steuerbares Einkommen liefern kann. Etwas anders verhält es sich mit den Wertsteigerungen von Vermögensteilen. Man wird hier erstlich unterscheiden müssen, ob solche Wertsteigerungen nur ausnahmsweise als Glücksfälle eintreten, wie z. B. der gewinnbringende Verkauf eines Grundstücks, oder ob darauf im regelmäßigen Geschäftsgang gerechnet wird wie beim Waren- und Wertpapierhandel, sodann ob derartige Steigerungen realisiert werden oder nicht. Werden dieselben nicht realisiert, so bilden sie einen Gegenstand der Hoffnung auf einen Kapitalgewinn, sie sind aber alsbald weder ein solcher noch eine steuerbare Ein-

kommensgröße. Dies gilt ebenso von einmaligen möglichen Gewinnsten als von solchen, die im regelmäßigen Geschäft erwartet werden können. Von selbst versteht es sich aber, daß dann auch Wertminderungen als solche keinen Anspruch geben auf Ermäßigung der Steuer. Werden dagegen derartige Werterhöhungen beziehungsweise Minderungen im regelmäßigen Geschäft durch Verkauf der betreffenden Wertgegenstände realisiert, dann bilden dieselben allerdings eine Größe, die auf das steuerbare Jahreseinkommen einwirken. Waren- und Bankgeschäfte, welche ihre Bestände mit Vorteil wirklich absetzen, haben für das betreffende Jahr mehr, bei Wertminderungen geringeren Ertrag und ihre Besitzer mehr beziehungsweise weniger steuerbares Einkommen. Bei den meisten Geschäften entziehen sich derartige Veränderungen mehr oder minder den Blicken einer Steuerverwaltung. Nur bei solchen, welche öffentliche Rechnung ablegen, also besonders bei Aktiengeschäften, ist ein Einsehen überhaupt möglich. Gerade bei solchen Geschäften jedoch kann die Bilanz- und die Gewinn- und Verlustrechnung nicht ohne weiteres als maßgebend für die Berechnung des steuerbaren Ertrags der Unternehmungen gelten. Es können ebenso Gewinnste fingiert werden, wie andrerseits wirkliche Erträge als solche nicht in dem nachgewiesenen und zur Verteilung gelangenden Gewinn erscheinen. Gerade bei solid geführten Geschäften ist letzteres fast regelmäßig der Fall. Bei Prüfung der Frage, was dann als steuerbarer Ertrag des Geschäfts beziehungsweise als Einkommen der Geschäftsteilnehmer anzusetzen sei, wird man folgende Momente beachten müssen. Vermehrungen der Aktiva in Form von Neubauten, Verstärkungen des Inventars, Rücklagen in den Reservefond, Gewinnstreserven, Abschreibungen an Kapital, welche das Maß der technischen und der häufig wichtigeren ökonomischen Abnützung übersteigen, müssen als steuerpflichtig gelten, wenn und soweit dieselben aus dem Geschäftsertrag bezahlt werden. Dagegen sind Schadensreserven, Delkredereposten, Versicherungsbeiträge, Abschreibungen infolge von wirklicher Abnützung ebenso wie Schuldzinsen als Betriebskosten und somit als nicht steuerpflichtig zu erkennen. Wenn aber vom Standpunkt der wissenschaftlichen Feststellung in dieser Weise geurteilt wird und meines Erachtens geurteilt werden muß, so folgt daraus noch nicht, daß diese Anschauungen auch für die praktische Gesetzgebung maßgebend sein müssen. Es kann sich wegen der großen Schwierigkeit, welche die Feststellung des Ertrags eines Geschäfts und damit des Einkommens findet, besser sein, einen andern Maßstab der Besteurung anzunehmen. Diesen Punkt näher zu erörtern ist jedoch hier nicht am Platz; er gehört in die Betrachtung der einzelnen Steuern.

§ 12. Mit dem Satz, daß nur das Einkommen die wahre Steuerlehre bilden könne, ist auch die Forderung begründet, daß eben nur das Einkommen, und nicht das Vermögen besteuert werde, und gilt dieselbe nicht bloß für das Vermögen des Volks als Ganzes sondern auch für das jedes Einzelnen. Wird die Forderung bei der Besteuerung der Einzelnen erfüllt, so geschieht dies eben damit auch beim Volke, aber nicht umgekehrt. Es kann recht wohl geschehen, daß bei ungleichmäßiger Verteilung der Steuern Einzelne durch dieselben gezwungen werden auch ihren Vermögensstamm anzugreifen, während das Volksvermögen im ganzen erhalten ja noch gemehrt wird.

Die Forderung, daß nicht das Vermögen Quelle und Maßstab der Steuer sein solle, erleidet mehrfache Ausnahmen, teils scheinbare teils wirkliche.

Eine scheinbare findet da statt, wo überhaupt die Steuer anstatt nach dem Maßstab des Einkommens nach jenem des Vermögens aufgelegt wird. Man geht dabei von der im großen und ganzen zulässigen Annahme aus, daß der Ertrag von Kapitalien diesen proportional, es also gleichgültig sei, ob man die Steuer in Prozenten des ersteren oder der letzteren ansetze. Um aber auch den Arbeitsertrag zu treffen, muß man dann eine besondere Steuer einrichten oder man muß dafür durch Multiplikation mittelst eines angenommenen Faktors eine Kapitalgröße fingieren, so daß man es durchweg nur mit solchen

zu thun hat, und die Steuern einfach nach Verhältnis der Steuerkapitalien angesetzt werden. Eine scheinbare Ausnahme findet auch bei der eigentlichen Vermögenssteuer statt, wenn durch solche das fundierte Einkommen höher getroffen werden soll als das unfundierte; denn dabei wird nur eben dieses, nicht eine Verminderung des Stammvermögens beabsichtigt.

Eine wirkliche Ausnahme erkennen wir in der allgemeinen Erbschaftssteuer, indem durch diese zwar nicht das Volksvermögen wohl aber jenes einzelner Familien in einem bestimmten Zeitmoment vermindert wird. Indessen kann auch diese Abgabe als Einkommensteuer wirken und gerechtfertigt sein, wenn sie als nachträgliche oder vorhergehende Besteuerung des Ertrags aus dem Vermögen auftritt; es wird dann auf einmal weggenommen, was früher oder später in Teilen des Ertrags hätte genommen werden können und sollen. Daß auf diesem Wege wegen des unregelmäßigen Eintretens des Steuermoments keine Gleichmäßigkeit der Besteuerung erzielt werden kann, ist klar; solche Erbmassen, welche nach einem langen Zeitraum betroffen werden, kommen im Vergleich zu den in kürzerer Zeitfolge zur Steuer gelangenden gut weg; doch kann bei letzteren die Verminderung des Vermögens durch niedrigeren Ansatz der Steuer einigermaßen vermieden werden, wie das Beispiel von England beweist[28]. — Anders steht die Sache, wenn die Erbschaftssteuer nur bei Vererbung von Vermögen auf entferntere Verwandte und von Legaten mit hohen Prozenten erhoben wird. Hier tritt wohl immer eine Vermögensminderung ein. Die Rechtfertigung solcher Abgaben kann nicht in der Absicht, das Einkommen vorweg oder nachträglich zu besteuern, gefunden werden, sondern in der besonderen Leistung des Staates, welche sich in der Zulassung und im Schutz eines ausgedehnten Erbrechts kund gibt. Sie haben mehr die Natur von Gebühren als von Steuern.

Eine Vermögensbesteuerung kann ferner bei einzelnen Personen stattfinden, wenn von gewissen neuen Unternehmungen sehr hohe Konzessionsgebühren erhoben werden. Auch diese mögen im einzelnen Fall als Vorwegnahme aus späterem Einkommen ihre Erklärung und Rechtfertigung finden.

Aehnlich verhalten sich hohe Besitzänderungsgebühren von Immobilien. Sind die Güterpreise überhaupt im Steigen, so nimmt die Steuer nur einen Teil des Gewinnes fort, den der Verkäufer erzielen könnte; sind sie im Sinken, so vermehrt sich der Verlust desselben; er büßt um so mehr an seinem Vermögen ein. Solche Abgaben entfernen sich oft weit von der theoretischen Forderung der Gleichmäßigkeit der Steuer und ihrer Beschränkung aufs Einkommen; sie geben Zeugnis von der Neigung des Fiskus überall zu nehmen, wo ein greifbares Vermögen in seine Machtsphäre kommt, wie es in diesem Fall durch die notwendige öffentliche Beurkundung des Eigentumswechsels geschieht. Bei Besitzänderungen durch Erbfall wirkt die Erbgabe ähnlich einer Erbschaftssteuer, nur insofern besonders ungleich, als auf Schulden keine Rücksicht genommen zu werden pflegt.

Diese und ähnliche Fälle zeigen, in welcher Weise das Vermögen einzelner Wirtschaften steuerliche Zugriffe erfährt. In der Regel werden sie leicht ertragen und finden wenig Widerspruch, schon deshalb, weil sie jeweils nur Einzelne treffen, wobei die Nichtbetroffenen noch allenfalls mit Genugthuung sehen, daß der Staat Geld bekommt, ohne daß sie darunter leiden. Hie und da haben sich solche Abgaben auch wirtschaftlich eingelebt und finden ihre Ausgleichung im späteren Erwerb. Sie im Einzelnen aber sämtlich zu rechtfertigen wird Niemand mit Erfolg unternehmen, wenn er sich nicht damit begnügt, die Thatsache der Staatseinnahme selbst als genügenden Rechtfertigungsgrund für jeden Zugriff anzusehen.

Für das Volk im Ganzen tritt eine Vermögensverminderung ein, wenn Bedürfnisse des Staats oder von Kommunen eine sehr hohe Steuer notwendig machen. Ob diese unmittelbar vom Vermögen oder nach dem Einkommen erhoben wird, ist dann weniger

28) Nasse, Z. f. St.W. 1854. S. 56.

von Bedeutung; denn auch im letzten Fall werden die Pflichtigen genötigt, das Vermögen anzugreifen. Zum Verständnis des Vorgangs ist es aber wichtig, sich die Stellung zu vergegenwärtigen, in welcher sich die verschiedenen Arten des Vermögens befinden, und welche Folgen der Steuerzugriff für diese hat.

Eine Verminderung der Gebrauchsvorräte und eines erheblichen Teils der Nutzkapitale, namentlich des Mobiliars, also von Schmucksachen, silbernem Tafelservice u. dergl. kann beschwerlich und ärgerlich sein, hat aber keine verderblichen Folgen für die Produktion. Diese treten ein, wenn das Erwerbskapital selbst vermindert wird; dann wird die Henne geschlachtet, welche die goldenen Eier legt. Von diesem ist das dem Zugriff zunächst zugängliche Kapital nur solches, welches in Geld besteht und mehr oder minder leicht in Geld umgesetzt werden kann, also das im Handel, der Industrie und der Landwirtschaft befindliche Betriebskapital. Solches kann unter Umständen in natura als Steuer abgegeben werden, z. B. Fouragevorräte und Vieh während eines Kriegs. Das wird aber immer Ausnahme sein; in der Regel muß die Steuer in Geld erlegt werden. Die fixen Kapitale kommen als Steuergegenstand bloß in so weit in Betracht, als sie verpfändet oder veräußert werden können. Da dies aber nur an Besitzer von umlaufenden Geldkapitalien erfolgen kann, die selbst schon in Anspruch genommen werden, so wird es meist darauf ankommen, wie weit man für diesen Zweck fremde Kapitale herbeizuziehen vermag.

Der Vorgang hat große Aehnlichkeit mit der Aufnahme von Schulden zur Deckung eines außerordentlichen Bedarfs; nur daß man sich dabei nicht an die Steuerpflichtigen nach Maßgabe ihrer angenommenen Leistungsfähigkeit, sondern an solche Personen wendet, welche Geldvorräte besitzen oder verhältnismäßig leicht beschaffen können. Das Kapital des Volks wird dann auch vermindert; die einzelnen Wirtschaften werden jedoch in ihrer Produktionsfähigkeit geschont, wogegen sie hinfort die Zinsen und Tilgungsquoten der Schuld durch erhöhte Steuern aufzubringen haben. Bevor man das neuere Schuldenwesen kannte, wurden große Bedürfnisse regelmäßig durch Vermögenssteuern gedeckt und wenn dies, was ja möglich ist, heute wieder geschähe, so hätte man mindestens den Vorteil, daß die dadurch verursachte Vermögensminderung in Folge des größeren Eifers des Einzelnen, den Verlust einzubringen, rascher wieder ausgeglichen würde als bei dem jetzigen System der nachträglichen Schuldentilgung durch den Staat, welche erfahrungsmäßig gar zu gerne sistiert wird, sobald neue Bedürfnisse oder bloße Wünsche zu anderer Verwendung der dafür erforderlichen Mittel Veranlassung geben. Damit soll aber der Vorteil einer Schuldenaufnahme anstatt einer Vermögensverminderung mittelst der Steuer nicht geleugnet werden; die Schonung der Produktionsthätigkeit ist unter den heutigen Verhältnissen von außerordentlichem Wert. Noch weniger soll durch die Parallele einer derartigen Steuer mit der sich relativ leicht abwickelnden Schuldenaufnahme das durch erstere verursachte Unheil verkleinert werden. Wenn die Landwirte ihren Viehstand, die Handels- und Gewerbetreibenden ihr Betriebskapital zum größeren oder geringeren Teil verlieren, dann sinkt mit diesem Vermögensverlust notwendig auch die Produktion, damit die künftige Steuerfähigkeit der Pflichtigen und notwendig auch die Einnahme des Staats.

Sind solche Unglückszeiten kurz, so werden sie, so schwer sie auch während ihrer Dauer sein mögen, doch verhältnismäßig leicht überwunden. Auch die neueste Geschichte kennt Fälle, wo sehr starke Steuern mit erheblicher Vermögensverminderung von der Bevölkerung mit Resignation aufgebracht und der Schaden verhältnismäßig schnell wieder gut gemacht wurde. Weit bedenklicher ist die Lage, wenn die Steuern dauernd das Einkommen schon bis an die Grenze des Möglichen in Anspruch nehmen, und bei jeder Mißernte oder Handelsstockung das Vermögen vieler Einzelwirtschaften ergriffen wird. Die unverkennbaren Kennzeichen eines solchen Zustands sind starke Steuerrückstände auch bei guter Verwaltung und bei im Allgemeinen vorhandener Willigkeit zu zahlen, häufige und

zunehmende Exekutionen und Defraudationsfälle, Ausbleiben des erwarteten Mehrertrags bei Erhöhung der Konsumtionsabgaben und Rückgang derselben bei gleichbleibenden Sätzen. Bei solchen Zuständen ist nur durch eingreifende Reduktion der öffentlichen Ausgaben zu helfen, wenn völliges Siechtum des Staats oder gewaltsame Katastrophen vermieden werden sollen.

§ 13. Das zuletzt Gesagte führt von selbst zu der Untersuchung der Frage, wodurch eine Besteuerung mehr oder minder drückend wird. Bei der Kompliziertheit der in Betracht kommenden Erscheinungen thut man am besten, sich eine der Zahl nach bestimmte Bevölkerung und ebenso eine bestimmte Steuersumme zu denken und nun zu prüfen, welche Momente verursachen, daß diese leichter oder schwerer getragen wird. Diese Momente sind folgende:

1) Der sich verändernde Reichtum eines Volks, also die Ergiebigkeit der Arbeit und der Kapitalnutzungen zusammen mit der Größe des Kapitals selbst. In dieser Beziehung möchten wir beispielsweise behaupten, daß Nordamerika trotz geringeren Kapitalvermögens wegen der größeren Ergiebigkeit seiner Arbeit und Nutzungen mehr Steuerkraft besitzt als England. Auch haben alle europäischen Staaten jetzt mehr Steuerkraft als vor einigen Jahrzehnten; denn ihr Kapital hat seitdem unzweifelhaft zugenommen. Zeitweise vermindert sich aber auch in Folge von Mißernten und Gewerbsstockungen die Ergiebigkeit von Arbeit und Kapital und damit werden die vorher leicht zu ertragenden Steuern mehr oder minder drückend, wie bei uns in den jüngst verflossenen Jahren nach 1874.

2) Das zweite Moment ist das Maß der Entwickelung der Geld- über die Naturalwirtschaft oder, was das Gleiche ist, die stärkere Ausbildung der Arbeitsteilung in einem Wirtschaftsgebiet. Ein Volk kann relativ reich an Produkten sein und seine Bedürfnisse ausgiebig befriedigen und doch eine geringe Fähigkeit zur Aufbringung von Geldsteuern besitzen. Freilich könnte man die öffentlichen Organe auf Naturalsteuern verweisen, und sie sind bei dieser Lage auch gezwungen solche in Anspruch zu nehmen und dann die Beamten teilweise in Getreide und Holz zu remunerieren, Kavallerie aufs Land zu verlegen u. s. w.; aber die Naturalien sind nicht immer da verwendbar, wo sie erhoben werden, und ihre Ueberführung an entfernte Orte, wo sie verbraucht werden könnten, ist, wenn überhaupt möglich, jedenfalls kostspielig. – Das hier hervorgehobene Moment hat im Laufe der letzten Jahrzehnte sich besonders im östlichen Europa geltend gemacht und die Steuerkraft erhöht.

3) Das dritte ist der Preis der Produkte und Arbeitsleistungen; denn nur diese bilden den Wert, woraus die Steuern in Geld erlegt werden. Sie kommen aber in doppelter Beziehung bei den Veränderungen der Steuerkraft in Betracht.

Erstlich können sich dieselben ändern durch den Verkehr. Ein Gebiet kann durch neue Wege oder Eisenbahnen oder durch Entstehen und die Vergrößerung einer nahen Stadt in eine Verkehrszone mit höheren Preisen kommen oder aus entgegengesetzt wirkenden Ursachen eine Erniedrigung seiner Produkten- und Arbeitspreise erfahren. Die Folge davon ist, daß der Landwirt und Gewerbetreibende, um die gleiche Steuersumme aufzubringen, etwas weniger oder mehr von seinen Produkten, der Arbeiter von dem Wert seiner Leistung hingeben muß, mit andern Worten, der Steuerdruck wird schwächer oder stärker empfunden. Aus diesem Grund erklärt sich die in den letzten Jahrzehnten eingetretene größere Leichtigkeit die Steuern aufzubringen in vielen Gebieten Europas.

Sodann können sich dieselben ändern durch Sinken oder Steigen des Geldwerts an sich. Man nimmt an, daß hierbei alle Preise der Dinge gleichmäßig steigen oder sinken, und findet eben darin das Erkennungszeichen für diesen Vorgang. Das ist nicht ganz richtig, weil das Eintreten eines derartigen Ereignisses den Verkehr und die einzelnen Produktionen in verschiedenem Maße ergreift; der vorher angegebenen Ursache von Preisveränderungen

gegenüber kann man jedoch diese Annahme gelten lassen. Unzweifelhaft aber ist die Folge einer solchen Veränderung die entsprechende Verstärkung oder Erleichterung des Steuerdrucks. Ein Land mit Silberwährung z. B. bringt gegenwärtig eine bestimmte Steuer leichter auf als vor dem Uebergang mehrerer Territorien zur Goldwährung und der gleichzeitigen Zunahme der Silberproduktion, und ebenso verursacht in einem Gebiete mit veränderlicher Papierwährung jede Erhöhung des Papierkurses eine Erschwerung, jedes Sinken desselben eine Erleichterung der Steuer, die nur deshalb nicht immer entsprechend fühlbar wird, weil gleichzeitig andere Momente in entgegengesetzter Richtung wirken können.

§ 14. Zum Verständnis der Wirkungen der Steuern ist der notwendige Ausgangspunkt die Thatsache der dadurch verursachten Verminderung des Geschäftsertrages oder des Einkommens, beziehungsweise des Vermögens selbst, also in der Folge gleichfalls des Einkommens, der Steuerpflichtigen. Ob diese Verminderung direkt erfolgt oder, wie bei den Konsumtionsabgaben, indirekt durch Schwächung der Kaufkraft des Einkommens, ist zunächst nebensächlich. Immer erhebt sich gegen einen derartigen Eingriff in das gewohnte Einkommen und den dadurch gewährten Lebensgenuß das Streben der Betroffenen, den Verlust wieder einzubringen. Hat dieses Streben keinen Erfolg, so bleibt es eben bei der Verkürzung der Bezüge und damit des Lebensgenusses oder der Möglichkeit, Ersparnisse zu bilden und neues Vermögen zu sammeln. In vielen, ja, wenn die Steuern noch nicht bis zur Grenze der Möglichkeit getrieben sind und das Volk einen kräftigen Erwerbssinn zeigt, in den meisten Fällen wird sich jenes Streben mit Erfolg geltend machen, und dann zahlt das Volk die neue Steuer mit etwas vermehrter oder geschickterer Thätigkeit. Weit einschneidendere Veränderungen in der Wirtschaft, z. B. die Reduktion der gesetzlich erlaubten Arbeitsstunden in Fabriken, wurden und werden, wenn sie nicht übertrieben auftreten, gleichfalls durch intensivere Thätigkeit ohne Schaden für die Produktion ausgeglichen. Insofern können neue Steuern, anstatt eine Last und ein Unglück zu sein, dauernd sogar zum Segen werden, indem sie die allgemeine Thätigkeit anregen und dadurch das Einkommen der Steuerpflichtigen selbst über die Steuer hinaus erhöhen. Sicherlich liegt in der Aussicht auf diese Wirkung keine Veranlassung für den Gesetzgeber, es mit der Auflegung neuer Steuern leicht zu nehmen, wohl aber ein Grund der Hoffnung und des Trostes, wenn dieselben unvermeidlich sind.

Sieht man aber von dieser Wirkung neuer Steuern ab und betrachtet dieselbe unter der Voraussetzung, daß sie auf dem Volke liegen bleiben, so muß man weiterhin unterscheiden, ob dieselben gleichmäßig aufgelegt werden oder nicht.

Setzen wir den Fall, es gelänge, was vollständig nie gelingen wird, eine neue, sagen wir zehnprozentige, Steuer genau nach dem Einkommen aufzulegen; denn der Unterschied zwischen diesem Maßstab und dem oben empfohlenen der Leistungsfähigkeit darf hier übersehen werden. Nun ist jeder um 10 Prozent in seinem Einkommen verkürzt und ist gezwungen, seinen Verbrauch einzuschränken oder weniger zurückzulegen. Auch im letzten Fall ist eine Verminderung des Ankaufs von neuen Produkten irgend welcher Art die Folge ebenso wie im ersten; denn das ersparte Geld bleibt nicht im Kasten, sondern wird zur Herstellung neuer Gebäude, Maschinen, Werkzeuge, zur Vermehrung des beweglichen Gewerbs- und Handelskapitals oder zur Verbesserung der Landwirtschaft verwendet; ob dies alles durch den Sparenden selbst geschieht oder durch einen dritten, der das ersparte Geldkapital von ihm entlehnt, ist gleichgiltig. Unter allen Umständen tritt eine Verminderung der Kaufkraft der vorhandenen Steuerpflichtigen ein, der jedoch nunmehr eine verstärkte Fähigkeit der Behörden entsprechen kann, Geld auszugeben. Wir sagen: entsprechen kann, nicht entspricht; denn nur dann wird dies der Fall sein, wenn das durch die neue Steuer zusammengebrachte Geld zum Ankauf von Diensten, Nutzungen und Produkten und zwar zunächst im Inland verwendet wird. In diesem günstigsten Fall ersetzt die neue Kaufkraft der Regie-

rung oder Gemeindebehörden im ganzen den Abgang derselben bei den Steuerpflichtigen. Aber im einzelnen sind es dann doch nicht die gleichen Güter, die hinfort gekauft werden. Die zur Einschränkung genötigten Personen werden ihren Minderverbrauch vorzugsweise auf gewisse entbehrliche Güter richten, während sie andere gleich stark, manche sogar stärker konsumieren. Daß nun aber die neue Kaufkraft der Behörden gerade auf solche Dienste und Produkte sich richtet, welche von jenen weniger gekauft werden, daran ist nicht zu denken; es sind vielmehr ganz andere Güter, welche dadurch zum Verbrauch gelangen, möglicherweise gerade solche, deren Verbrauch durch die besteuerten Personen unverändert bleibt oder steigt. Die Folge dieser Veränderungen im Gesamtverbrauch des Volkes ist dort eine Erweiterung, hier ein Rückgang der Produktion und damit im Einkommen der betreffenden Produzenten. Es bildet sich als Wirkung der Steuer eine neue Verteilung des Einkommens heraus, und die der Annahme nach ursprünglich gleichmäßige Belastung des einzelnen wird thatsächlich zur ungleichmäßigen. Erst durch eine wiederholte richtige Einschätzung der neugebildeten Einkommensgrößen ließe sich eine Gleichmäßigkeit erzielen, bis eine neue Steuerveränderung sie wieder störte. Aus dem Gesagten geht aber hervor, daß wohl eine gleichmäßig aufgelegte Steuer denkbar erscheint, eine gleichmäßig wirkende nicht.

Ohne uns hier auf die Erörterung aller Möglichkeiten einzulassen, was schon der Raum verbietet, möchten wir doch noch die Aufmerksamkeit auf die Frage lenken, wie auch unter der Voraussetzung der Gleichmäßigkeit eine neue starke lokale Steuer wirkt. Zunächst werden dadurch die Löhne, Erwerbsgewinnste, Mietzinse ꝛc. in der Hand der betreffenden Produzenten vermindert. Aber Arbeiter und Gewerbskapitale sind zum großen Teile mobil; sie werden sich genötigt sehen, um ihres Erwerbs willen den Ort zu verlassen und sich der hohen Steuer zu entziehen, vor allem solche, welche für weiteren nicht lokalen Absatz thätig sind oder unter auswärtiger Konkurrenz stehen. Die zurückbleibenden für den Lokalabsatz thätigen Arbeiter und Unternehmer werden dann mit Erfolg ihre Löhne und Produktenpreise zu erhöhen suchen und sich dadurch in den Gleichstand mit den auswärts bestehenden Erwerbsmöglichkeiten setzen. Nur die Besitzer fixer Kapitale vermögen dies nicht oder bloß ausnahmsweise; ihre Nutzungen und damit die Kapitalwerte werden dauernd sinken und die ursprünglich gleichmäßige Steuer wird sich schließlich in dem Vermögensverlust der Eigentümer solcher Kapitale als eine sehr ungleich wirkende herausstellen. Der Prozeß kann länger oder kürzer dauern; aber wenn nicht entgegengesetzt wirkende wirtschaftliche Momente, die mit der Steuer nichts zu thun haben, eintreten, so ist das Resultat unvermeidlich.

Werden neue Steuern ungleichmäßig aufgelegt, so fragt es sich, ob die Betroffenen dagegen zu reagieren im Stande sind. Es hängt dies ebenso von moralischen als wirtschaftlichen Momenten ab. Beispielsweise können direkte, indirekte Steuern und Gebühren zusammen den Beamtenstand schwer treffen, und doch bleiben nicht nur die dazu gehörigen Personen in ihrem Dienstverhältnis, sondern auch der Nachwuchs mindert sich nicht, vielleicht nicht einmal qualitativ, was am ehesten zu erwarten wäre. Aber wo irgend noch moralische Energie bei Ergreifung und Verfolgung des Lebensberufes besteht, werden die Betroffenen gegen die einseitige Belastung reagieren und auch über die entgegenstehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten Herr werden. Die Gegenwirkung geschieht dann immer nach dem bekannten, hier wenigstens als bekannt vorauszusetzenden ökonomischen Gesetz, wonach die Löhne und Gewinnste sich auszugleichen streben. Darnach werden die überlasteten Arbeiter entweder die Löhne zu erhöhen und auf ihren Dienstherrn oder den Unternehmer zu überwälzen mit Erfolg bemüht sein, oder, wenn das nicht angeht, weil die Dienstherrn lieber auf ihre Dienste verzichten und die Unternehmer die Preise ihrer Produkte nicht zu steigern vermögen, werden sie sich andern minder belasteten Thätigkeiten zuwenden, bis eine verhältnismäßige Ausgleichung in den Lohnsätzen erfolgt ist. Daß die-

selben schließlich mit Rücksicht auf die Steuer überhaupt an Sachwert niedriger sein können als vorher, ist unverkennbar; nur eine entsprechend starke Auswanderung in minder hoch belastete Länder vermöchte dies zu hindern. Aber die Ausgleichung der durch die Steuer verursachten Ungleichheit ist erfolgt. Dasselbe findet bei den durch einseitige Besteuerung überlasteten umlaufenden gewerblichen und Handelskapitalien statt. Entweder gelingt es den Unternehmern, die Preise ihrer Produkte zu erhöhen und die Steuer auf den Käufer des Produktes zu überwälzen ohne Verminderung des Geschäftsumfangs, wie oft bei den Verbrauchsabgaben, oder die in den betroffenen Geschäften angelegten Kapitale werden andern Unternehmungen zugewendet, schließlich mit Minderung des Gewinns in diesen und Erhöhung in den verlassenen Gewerben, jedenfalls jedoch mit der Wirkung der Ausgleichung. Macht sich dann auch noch bei allgemein vermindertem Gewinnsatz im belasteten Lande Auswanderung der betreffenden Kapitale geltend, dann kann sogar eine Ausgleichung zwischen den Gewinnsten im Inland und Ausland eintreten. Nur die fixen Kapitale können sich der Wirkung einer einseitigen Belastung gar nicht oder nur ausnahmsweise entziehen. Der Gewinn aus diesen wird in der Regel eine dauernde Verminderung erleiden. Hier tritt dann notwendig eine neue Schätzung derselben nach Maßgabe des Verhältnisses zwischen dem Gewinn, den sie geben, zu dem durchschnittlichen Kapitalzins ein; es sinken die direkt oder indirekt betroffenen, in ihrem mittleren Gewinnsatz verkürzten, Kapitale in ihrem Wertbetrag bis zu einem Stand, wobei der mittlere Gewinnsatz wieder erzielbar ist. Auch hier findet somit eine Ausgleichung statt, nicht jedoch mittelst Ueberwälzung der Steuern auf den Konsumenten des Produkts oder auf andere Produzenten, sondern dadurch, daß die Steuer den Wert des fixen Kapitals entsprechend vermindert und der augenblickliche Besitzer des Kapitals in seinem Vermögen Verlust erleidet; der nachfolgende Besitzer hat trotz der fortdauernden Steuerbelastung wieder den üblichen Gewinn. Ob dabei der betroffene Besitzer direkt belastet ist, wie etwa bei einer Grundrentensteuer, oder indirekt, indem eine Produktion überhaupt belastet wird, die Arbeiter jedoch und das umlaufende Kapital sich der Steuer zu entziehen vermögen, ist in Bezug auf die Wirkung derselben für den Besitzer des fixen Kapitals gleichgiltig.

Wollten wir diese Wirkungen der Steuern weiter verfolgen, so würden wir die Betrachtung auf die einzelnen Steuern ausdehnen und in fremdes Gebiet übergreifen müssen. Allgemeiner Natur sind aber noch folgende Bemerkungen.

Ob eine Steuer sich nach längerem Bestehen von dem zunächst Betroffenen auf die Konsumenten eines Produkts oder die Käufer einer Leistung übergewälzt hat, oder ob bei der Unmöglichkeit einer derartigen Ueberwälzung die Ausgleichung durch Wertminderung der fixen Kapitale wirklich schon eingetreten ist, läßt sich nicht immer bestimmt sagen. Die wirtschaftlichen Dinge ruhen nie; immer neue Momente kommen in Thätigkeit, die teilweise in gleicher Richtung wirken wie eine Steuer, teilweise in entgegengesetzter. Die Steuern sind eben nur ein bestimmtes Moment neben vielen andern, die der Verkehr aufnimmt und verarbeitet. Hier nun die besondere Wirkung einer Steuer aus den komplexen Erscheinungen herausschälen und sie im Resultat der einzelnen Wirtschaften nachweisen ist schwer und oft unmöglich. Ist besonders die Steuer nicht hoch, so wird eine Wirkung meist gar nicht erkennbar sein. Wer aber deshalb die Tendenz des Verkehrs, die durch die Steuern bewirkten Ungleichheiten auszugleichen, selbst zu leugnen unternimmt, der stellt sich in Widerspruch mit der ökonomischen Logik und verkennt unzweifelhafte und leicht zu beobachtende Thatsachen des wirtschaftlichen Lebens.[1]

[1] Beispielsweise kann man bestreiten, ob eine einseitige d. h. ohne entsprechende Kapitalrentensteuer aufgelegte Grundsteuer den Preis der Grundstücke in einem Land und zu einem gewissen Zeitpunkt herabgedrückt, mit andern Worten, ob sie die Natur einer Reallast angenommen hat, oder nicht. Der Verfasser hat dies 1873 für Bayern in Uebereinstimmung mit Hermann, Veit u. a. bis zu einem gewissen Grad angenommen; Burkhart hat die entgegengesetzte

Ansicht ausgesprochen. Aber das ist eben eine That, — keine Frage des ökonomischen Prinzips. Letzteres erkennt auch Burkhart an; nur die Agrarier pflegen es zu leugnen[29]).

Sodann darf man aus der Thatsache, daß der Verkehr auch ungleichmäßig aufgelegte Steuern auszugleichen vermag, nicht den Schluß ziehen, daß es gleichgiltig sei, ob man die Steuern so oder so auflegt. Es ist ein großer Unterschied, ob man etwa eine reine Einkommensteuer als Hauptabgabe einrichtet, mit oder ohne Verbindung mit einer Vermögenssteuer, oder Ertragssteuern beziehungsweise Konsumtionsabgaben erhebt. Ganz ohne Rückwirkungen im Verkehr bleibt wohl keine Steuer, auch die reine Einkommensteuer nicht. Selbst abgesehen von der oben dargestellten Wirkung auf die Kaufkraft der Betroffenen und ihren Folgen für die Verteilung des Einkommens, kann dieselbe Veranlassung werden zu einem erfolgreichen Versuch sie unmittelbar auf andere zu überwälzen. Ein Industrieller z. B., dessen Produkt stark begehrt ist, mag recht wohl die ihm aufgelegte Steuer auf die Käufer seines Produktes schieben. Bei Aktienunternehmungen, welche diese Steuer zu zahlen gezwungen werden, wird dieselbe regelmäßig unter die Geschäftsauslagen gerechnet, die man selbstverständlich bemüht ist, im Preise des Produkts oder der Dienste ersetzt zu erhalten. Unzweifelhaft aber hat gerade diese Abgabe am allerwenigsten die Eigenschaft, die Löhne und Kapitalgewinnste zu beeinflussen, während einseitige Grund- und Gewerbesteuern sie in hohem Maße besitzen, zu schweigen von den Konsumtionsabgaben, bei deren indirekten Erhebung vom Produzenten die gesetzgeberische Absicht und Voraussetzung ist, daß sie auf den Konsumenten übergewälzt werden.

Das dritte ist die Frage, ob und wie weit der durch die Wirkungen der Steuern verursachte ökonomische Zustand bei einer Aenderung, sei es Erhöhung oder Ermäßigung, derselben, zu berücksichtigen ist. Wer sich nichts anderes denken kann, als eine angeblich vom Recht und der Zweckmäßigkeit gebotene ideale Steuer, wird diese Frage schlechthin verneinen. Er wird also eine Grundsteuer einfach beseitigen, mag sie auch thatsächlich längst den Preis der Grundstücke ermäßigt haben und den augenblicklichen Besitzer nicht bedrücken, ebenso eine Häusersteuer, obgleich sie thatsächlich auf den Mieter fällt oder gleichfalls den Häuserpreis ermäßigt hat; ebenso wird er Verbrauchssteuern aufheben, mögen sie auch sich vollständig eingelebt haben und in den Einkommensbezügen und Verbrauchsgewohnheiten der Betroffenen zum Ausdruck gekommen sein. Man kann auch nicht leugnen, daß radikale, tief einschneidende Veränderungen im Steuersystem eines Volks manchmal unvermeidlich sind. Aber eine konservative Politik wird davor so lange als möglich zurückscheuen und wird von dem Bestehenden erhalten, was sich mit dem Neuen irgendwie verträgt. Sie wird Steuerermäßigungen vielmehr da eintreten lassen, wo der augenblickliche Zustand einer Volksklasse oder eines Gewerbs am dringendsten eine Verminderung der Belastung verlangt und Erhöhungen dort anbringen, wo der Druck relativ am geringsten ist und eine neue Belastung am ehesten erträglich erscheint. Dabei wird es nicht nötig oder auch nur zulässig sein, die ideale Tendenz, das Steuersystem möglichst einheitlich und gerecht zu gestalten, außer Augen zu lassen. Derartige Aufgaben zu lösen ist eine schwere aber auch eine schöne, eines Staatsmanns würdige Aufgabe.

III. Arten, System und Verwaltung der Steuern.

§ 15. Je nach dem Standpunkt, von dem aus man die Steuern betrachtet, ergeben sich mehrere Unterscheidungen derselben.

1) Sieht man auf den in Anspruch genommenen Gegenstand, so unterscheidet man Geld- und Naturalsteuern. Zu den letzteren darf man die Dienste nicht rechnen, welche die

29) Auch Vocke a. a. O. S. 367. Siehe dagegen Schanz im Finanzarchiv 1887. I. S. 505.

Staatsangehörigen als Geschworene, als Mitglieder von Gesetzgebungs- und Verwaltungskörpern, als Soldaten leisten, wenn und so weit sie unbelohnt sind; denn das sind keine Abgaben aus dem Vermögen des Volks, wenn sie auch mit wirtschaftlichen Opfern verbunden sind. Auch stellen sich dieselben nicht als Mittel für die Erfüllung der öffentlichen Zwecke dar, sondern sie erfüllen dieselben unmittelbar. Wohl aber muß man solche Dienste, Nutzungen und Produkte dazu rechnen, welche anstatt sonst nötiger Geldabgaben als Mittel für die öffentlichen Bedürfnisse gegeben werden, also beispielsweise Wohnungsnutzungen und Produkte, soweit sie ungelohnt sind, für einquartiertes Militär, für Arme, bis unlängst auch manchmal für Schullehrer, Fuhren und Arbeiten zu öffentlichen Wege- und Häuserbauten, für welche letztere hie und da nach Belieben von den Pflichtigen, anstatt sie in natura zu leisten, Geldzahlungen gegeben werden können. In wenig entwickelten Ländern kommen Naturalsteuern noch heute in größerem Umfang vor, auch in Form von Produkten, die nicht als solche verwendbar sind, sondern erst verkauft werden müssen, um für die öffentliche Verwaltung brauchbare Mittel zu liefern. In den heutigen europäischen Staaten kommen die letzteren nicht mehr vor; sie sind gänzlich durch Geldzahlungen ersetzt. Doch scheint es nicht richtig, nur diese als Steuern zu bezeichnen und sämtliche Naturalleistungen von diesem Begriff auszuschließen.

2) Sieht man auf die Stellung des Pflichtigen zu den ihm auferlegten Abgaben, so unterscheidet man Personal- und Realsteuern oder Subjekt- und Objektsteuern. Bei diesen tritt die steuernde Person nur als der zufällige Besitzer oder Vertreter eines pflichtigen Objekts, — Grundstück, Haus, Gewerbe — auf, während bei jenen die Person als solche nach ihrer angenommenen Leistungsfähigkeit, wenn auch mit Beziehung auf einen bestimmten Besitz, getroffen wird. Nahe verwandt mit dieser Unterscheidung ist die zwischen Einkommen- und Ertragssteuern. Jene sind immer Personalsteuern; diese gehören an sich zu den Abgaben vom Objekt. Werden jedoch bei der Einschätzung des Ertrags die auf demselben ruhenden Lasten mit Einschluß der Schuldzinsen berücksichtigt, so nehmen sie die Natur von Subjekts- oder Personalsteuern an. Den letzteren werden gewöhnlich auch die Steuern von denjenigen Erträgen zugerechnet, welche ihrer Natur nach ganz oder sehr überwiegend nichts anderes als Einkommen sind, nämlich die Kapital- und Arbeitsrentensteuer. Werden aber bei der Kapitalrentensteuer die Schulden nicht berücksichtigt oder wird dieselbe in Form einer Kouponsteuer erhoben, so ist sie thatsächlich eine Objektssteuer; und wird Arbeitsrente ohne Rücksicht auf etwaige Schuldzinsen und, wenn sie progressiv besteuert wird, ohne Rücksicht auf das sonstige Einkommen besteuert, dann nähert sich die Steuer stark einer solchen. — Vermögenssteuern können nach ihrem Zweck und Veranlagung ebenso Personal- wie Realsteuern sein. — Die steuerartigen Gebühren mit Einschluß der Verkehrssteuern sind überwiegend Objektssteuern; einzelne derselben wie z. B. die Erbschaftssteuer mit je nach dem Grad der Verwandtschaft verschieden hohen Sätzen und mit Befreiung der kleinen Beträge, können nur als Subjektssteuern aufgefaßt werden.

Von größter praktischer Wichtigkeit ist der Unterschied zwischen Ertrags- und Einkommensteuern. Schon oben wurde bemerkt, daß die Summen der reinen Erträge und der Einkommensbezüge in einem isolierten Lande identisch seien, daß aber in einem von andern Gebieten umgebenen Lande mit gegenseitigem persönlichen und wirtschaftlichen Verkehr Erträge des einen Landes Einkommen des andern bilden, sodann daß überall Teile des reinen Ertrags eines Geschäfts infolge von Schuldverbindlichkeiten des Unternehmers Einkommen dritter Personen sein können. Aus dem ersteren entspringt die Möglichkeit von Doppelbesteuerungen und Steuerfreiheiten; aus dem letzteren geht hervor, daß verschuldete Geschäftsunternehmer verhältnismäßig immer höher belastet werden als schuldenfreie. Beide Uebel wachsen, je mehr der Verkehr zwischen den verschiedenen Ländern zunimmt, und je allgemeiner die Benützung fremden Kapitals bei der Produktion wird. Man kann deshalb mit größter Bestimmtheit voraus sagen, daß Objektssteuern, wie sie sich in den Ertragssteuern darstellen, mehr und mehr zu Personalsteuern werden umgeändert werden, mag dies nun durch einfachen Uebergang zur Einkommensteuer geschehen oder durch Umbildung der Ertragssteuern in einer Weise, wodurch sie dieser ähnlich wirken.

3) Je nach der Veranlassung, welche das Gesetz für die Feststellung einer Steuerpflicht nimmt, lassen sich Steuern vom Besitz und von Handlungen unterscheiden. Zu den ersteren gehören die Ertrags-, Einkommen-, Vermögenssteuern, zu den letzteren die meisten Verbrauchsabgaben und sämtliche steuerartige Gebühren mit Einschluß der Verkehrssteuern. Von den Verbrauchssteuern sind die Abgaben von der Wohnung, vom Mobiliar, von Pferden u. dergl. Besitzsteuern; Zölle und Accisen sind regelmäßig Abgaben von Handlungen, die jemand vornimmt z. B. von der Einführung eines zollpflichtigen Gegenstandes, vom Brechen des Malzes, vom Akt des Einmaischens und dergleichen mehr. Ebenso beziehen sich sämtliche Gebühren im weitesten Sinn des Worts auf Handlungen, welche eine Person thut oder erleidet. Die Beurkundung einer Eigentumsübertragung, der Eintrag einer Schuldforderung ins Hypothekenbuch, die Ausstellung einer Quittung oder eines Wechsels, der Antritt einer Erbschaft, die Ausgabe eines Wertpapiers sind solche zur Erhebung einer Abgabe veranlassende Handlungen, mag diese nun Steuer, Stempel, Taxe oder Sportel heißen.

4) Eine weitere Unterscheidung ergibt sich, wenn man die ökonomische Stellung eines Pflichtigen ins Auge faßt, je nachdem derselbe eine Einnahme — Ertrag oder Einkommen — hat oder einen Aufwand zum Zweck der Befriedigung seiner Bedürfnisse macht. Darauf beruht der Gegensatz von Schatzungen und Verbrauchs- oder Aufwandsteuern. Unter der Voraussetzung, daß der Verbrauch mit der reinen Einnahme eines Subjekts übereinstimmt, könnte man ebensogut jenen wie diese zum Maßstab der Steuer nehmen. Durch verschieden hohe Belastung der einzelnen Verbrauchsgegenstände ließen sich dabei die Einkommen je nach ihrer Größe verschieden treffen. Aber die Voraussetzung trifft in der Wirklichkeit nicht zu, weil viele ihr Einkommen nicht ganz verbrauchen und andere aus Leichtsinn, absichtlich oder aus Not ihr Vermögen verzehren. Zur Durchführung einer allgemeinen Aufwandsteuer würde ferner erforderlich sein, die für die eigene Konsumtion erzeugten Produkte zu konstatieren und bei jedem Erwerb eines fremden Produkts zu unterscheiden, ob derselbe zum Zweck der Konsumtion oder der weiteren Produktion stattfindet, was als unmöglich erscheint. Der bezeichnete Gegensatz hat also nicht die Bedeutung eines verschiedenen, im übrigen gleich berechtigten Maßstabs für die Beiziehung der einzelnen zu den öffentlichen Lasten, sondern drückt nur den Angriffspunkt aus, bei welchem man die Steuer ansetzt.

5) Nach der Art der Erhebung unterscheidet man direkte und indirekte Abgaben. Erstere werden von der Person erhoben, von der sie der Annahme nach getragen werden sollen; letztere erhebt man von einer Person, von der man annimmt, daß sie dieselbe auf andere Personen überwälzen werde, die man eigentlich treffen will, so daß also der zunächst Besteuerte die Steuer nur vorschießt. Diese Annahme ist keineswegs immer begründet; denn die direkt erhobenen Abgaben können gleichfalls auf andere übergewälzt werden und indirekt erhobene auf den unmittelbar Betroffenen liegen bleiben.

In etwas anderm Sinn nennt man gegenwärtig allgemein sämtliche Schatzungen, gleichviel ob Personal- oder Realsteuern, ob Einkommen-, Vermögens- oder Ertragssteuern, direkte, die Verbrauchs- oder Aufwandsteuern, zuweilen auch die steuerartigen Gebühren und Verkehrssteuern, indirekte. Allerdings trifft dies nicht genau zu. Es werden Schatzungen auch auf indirektem Wege erhoben z. B. die englische Einkommensteuer von der Grundrente beim Pächter, von Leihkapitalrenten beim Schuldner, in Bayern früher die Steuer von grundherrlichen Gefällen beim Grundbesitzer; andererseits sind die sogenannten Luxussteuern meistens direkte, und selbstverständlich sind Accisen und Zölle immer direkte Abgaben, wenn der besteuerte Produzent mit dem Konsumenten die gleiche Person ist. Aber die Bezeichnung rechtfertigt sich dadurch, daß sehr überwiegend die Schatzungen direkt, die Aufwandsteuern indirekt erhoben werden. Denominatio fit a parte potiori.

6) Endlich unterscheidet man mit Rücksicht auf die Art der Beischaffung eines Steuerbetrags Repartitions- und Quotitätssteuern. Bei ersteren sind die zu erhebende Summe und der zu besteuernde Gegenstand, beziehungsweise die zu treffenden Personen mit dem Maße ihrer Steuerfähigkeit gegeben. Durch Umlegung jener auf diese wird der Steuerfuß gefunden. Bei den letzteren ist der Steuerfuß gesetzlich gegeben und werden die zu besteuernden Personen oder Gegenstände als bekannt vorausgesetzt, und darnach wird ein bestimmter mehr oder minder zutreffender Ertrag erwartet. Beispielsweise wurde die 1861 veranlagte Grundsteuer in Preußen auf 10 Millionen Thaler festgesetzt und wurde darnach der Steuerfuß durch Umlegung dieser Summe auf den katastrierten Reinertrag der Grundstücke gefunden. Dagegen ist dort die klassifizierte Einkommensteuer quotisiert. Für den Ausdruck Repartitionssteuer braucht man neuerdings in der Preußischen parlamentarischen Sprache den Ausdruck kontingentierte Steuer. Der ganze Unterschied hat mehr in staatsrechtlichen und politischen Momenten seine Veranlassung als in steuerökonomischen und erstreckt sich ausschließlich auf die direkten Abgaben. Auf dem Gebiete der indirekten kommt ein verwandter Gegensatz zu Tage, indem man von gewissen steuerpflichtigen Personen oder Personengruppen Pauschsummen oder Aversen anstatt der gesetzlichen Abgabe von den einzelnen Gegenständen oder Handlungen erhebt. Es geschieht dies immer zu dem Zweck, um die Kosten und Schwierigkeiten der Steuererhebung zu vermindern oder einen Ersatz für solche Abgaben zu erhalten, welche an gewissen Orten gar nicht erhoben werden. Für letzteres sind die Zollaversa von außerhalb der Zolllinie liegenden Ortschaften ein Beispiel, für ersteres das Kesselgeld bei der Branntweinsteuer oder die Erhebung einer bestimmten Geldsumme von den Metzgern eines Orts anstatt von jedem geschlachteten Tier bei der Schlacht- oder Fleischsteuer.

§ 16. Der Begriff Steuersystem wird in doppeltem Sinne gebraucht. Einmal bezeichnet man damit diejenige Steuer oder Gruppe von Steuern, welche nach einem bestimmten eigentümlichen Maßstab die Pflichtigen treffen; in diesem Sinne spricht man von einem System der Ertragssteuern, der Einkommen-, der Konsumtionsbesteuerung. Sodann spricht man von dem Steuersystem eines Landes und begreift damit die Gesamtheit der Abgaben, wodurch der Staat und die Kommunen die notwendigen Einnahmen von den Unterthanen erhalten, auch wenn dieselben gleichzeitig von den verschiedensten Standpunkten aus ergriffen werden.

Wenn man mit Hervorhebung des Begriffs System von einem richtigen Steuersystem verlangt, daß es einheitlich und logisch nach einem bestimmten Prinzip durchgeführt sei, so gibt es wohl einzelne Steuern und Steuergruppen, die den Namen eines solchen verdienen, schwerlich aber ein Land, das sich desselben rühmen könnte. So vielfache und durchgreifende Anstrengungen zur Einrichtung einer idealen Besteuerung gemacht wurden, so entstanden doch und entstehen überall die Steuern aus bestimmten Bedürfnissen und können sich den Einflüssen des Moments und der gegebenen historischen Verhältnisse nicht entziehen. Deshalb zeigen die Systeme allerwärts mehr oder minder starke innere Widersprüche. Zum Glück kommt es aber auch in erster Linie auf die logische Konsequenz und ideale Durchführung der Steuern nicht an, sondern vielmehr darauf, ob das System seine Hauptschuldigkeit thut, die nötigen öffentlichen Einnahmen zu liefern, und ob es mit den Bedürfnissen und Gewohnheiten der Pflichtigen genügend harmoniert. Dies kann aber auch bei Einrichtungen der Fall sein, die voll innerer Widersprüche und Verstöße gegen das logisch Richtige sind. Auch darf man bei Beurteilung gegebener Verhältnisse nie vergessen, was oben über die Wirkungen der Steuern gesagt wurde, daß der wirtschaftliche Körper des Volks sich dem System anpaßt, und daß eine an sich mangelhafte Einrichtung, die anfänglich vielleicht als unbillig und sogar als drückend empfunden wurde, mit der

Zeit erträglich wird, nicht weil sie an sich besser wurde, sondern weil man sich in dieselbe eingelebt hat.

Immerhin lassen sich jedoch gewisse allgemein giltige Forderungen aufstellen, wonach ein Steuersystem einzurichten und zu beurteilen ist. Dieselben gestalten sich verschieden, je nachdem man sich auf den Standpunkt des Steuerärars oder des zahlungspflichtigen Volks stellt; meistens jedoch stimmen die Interessen beider Teile überein.

Dies ist namentlich bei der Forderung der Fall, die wir billig als die erste an die Spitze stellen, daß nämlich die einzelnen Steuern und das ganze System gerecht seien. Was von idealem Standpunkt aus in dieser Richtung zu verlangen sei, darüber ist im ersten Abschnitt verhandelt worden. Hier ist nur wiederholt darauf hinzuweisen, daß das scheinbar Gerechte nicht immer das wirklich Gerechte ist, und sodann, daß auch die Forderung der Gerechtigkeit, so sehr sie ihrer Natur nach als eine absolute angesehen und behandelt zu werden verlangt, im Steuerwesen doch nur eine relative ist, indem auch sie sich der allgemein giltigen Regel zu unterwerfen hat, wonach die Mittel im richtigen Verhältnis zum Zweck stehen müssen. Setzen wir den Fall, es handle sich bei Einrichtung einer neuen Grundsteuer um die Frage, ob die Grundrente direkt ermittelt werden oder ob man nur die mittleren Preise der Grundstücke erheben und darnach die Steuer auflegen soll. Es zeige sich bei den Verhältnissen des Landes, daß jenes Verfahren zwar immer noch keine vollkommen zutreffende aber doch eine genauere und damit gerechtere Veranlagung der Grundstücke möglich mache. Weiter jedoch zeige sich, daß ersteres nur durch eine Arbeit mehrerer Jahre und mit einem Aufwand von Millionen, letzteres in kurzer Frist und mit geringen Kosten durchführbar ist, daß also dort, um die Zinsen und die Amortisation der Katasterkosten aufzubringen, die Steuer alsbald höher angesetzt werden muß. Billig wird man nun Bedenken tragen, das zu gerechteren Ergebnissen führende Verfahren zu wählen, weil dann höchstens die nach der ungenaueren Steuerveranlagung zu niedrig Eingeschätzten mehr, die zu hoch Eingeschätzten nicht weniger zu zahlen haben werden, im ganzen aber mehr Steuern erhoben werden müssen, während eine vollkommen richtige Einschätzung auch bei dem technisch besseren Verfahren doch nicht erreichbar erscheint. Gewiß ist die relative Ungerechtigkeit des ungenauen Einschätzungsverfahrens ein Uebel; aber mehr Steuer zahlen müssen ist auch ein Uebel und möglicherweise das größere.

Eine zweite Forderung, die zunächst im Interesse des Aerars liegt, ist die, daß die Kosten der Erhebung im Verhältnis zum Ertrag gering seien. Es ist nicht weniger thöricht, Steuern einzurichten, welche für ihre Veranlagung, Erhebung und Kontrole einen relativ hohen Aufwand erfordern, als wenn im Privatleben ein kostbarer Geldbeutel oder Schrank angeschafft wird, in den man wenig hineinzustecken hat. Alles Geld, was für die Steuerverwaltung im weitesten Sinn verausgabt wird, muß selbst durch Steuern aufgebracht werden. Eine einzelne Steuer und ein ganzes System derselben mag deshalb in manchen andern Beziehungen Mängel haben; ist die Abgabe wohlfeil einzubringen, so ist dies ein Vorteil, der gar manche Fehler zudeckt, die sie sonst haben mag.

Damit hängt die dritte Forderung zusammen, die gleichfalls zunächst die Verwaltung angeht, daß eine Steuer wenig Veranlassung gebe zu Defrauden seitens der Pflichtigen und Betrügereien der Erhebungsbeamten. Zu den schlimmen Folgen, welche aus der Bekämpfung dieses Uebels für die Kosten der Kontrole entstehen, tritt hier noch das größere Uebel einer mehr oder minder allgemeinen Verschlechterung der Sitten und einer Gefährdung der moralischen Autorität der Regierungsbeamten.

Im Interesse der Einfachheit und Wohlfeilheit der Verwaltung und der Pflichtigen liegt es viertens, lieber wenige aber viel eintragende Steuern zu haben als eine große Zahl derselben mit kleineren Erträgen. Je mehr einzelne Steuern, an um so mehr Punkten

werden die Pflichtigen in ihrer freien Bewegung und Lebensannehmlichkeit gestört, und um so teurer wird die Verwaltung.

Fünftens soll ein gutes Steuersystem nicht nur die momentan nötigen Mittel für den Staatshaushalt in ausreichendem Maße liefern, sondern auch die Fähigkeit haben, den mit der Zunahme der Bevölkerung und dem Anwachsen der öffentlichen Bedürfnisse regelmäßig steigenden ordentlichen Staatsbedarf zu decken, ohne immer wieder neue Einrichtungen oder Steuererhöhungen nötig zu machen.

Sechstens soll es die Möglichkeit geben, die Einnahmen in der nötigen Größe möglichst gleichmäßig zu gewinnen. Sehr starker Wechsel in den Einnahmen hat immer etwas Bedenkliches. Er führt leicht dazu, in guten Jahren vermeidbare Ausgaben zu machen, die das Budget dauernd belasten, und wofür dann beim Rückgang der Einnahmen die Mittel zur Deckung fehlen. Erfahrungsmäßig entschließt man sich dann in schlechten Jahren um so leichter, für den ordentlichen Bedarf Schulden zu machen in der Hoffnung, sie bei wiederkehrender Flut in den Einnahmen abzuzahlen, was ebenso erfahrungsmäßig dann oft nicht geschieht. Große Staaten sind in dieser Beziehung besser gestellt als kleinere, weil dort die veränderlichen Momente sich leichter ausgleichen, und ebenso sind Staaten mit wenig privatwirtschaftlichem Erwerb, besonders aus Forsten und Eisenbahnen, besser daran als solche in entgegengesetzten Verhältnissen, weil derartige Einnahmen selbst großen Schwankungen unterliegen. Hat man denn neben solchen privatwirtschaftlichen Einnahmen noch Steuern mit sehr veränderlichem Ertrag, dann ist es schwer, den öffentlichen Haushalt dauernd in Ordnung zu erhalten.

Andrerseits liegt es siebentens im Interesse der Finanz, Steuern zu besitzen, die im Fall der Not leicht erhöht, im entgegengesetzten Fall ermäßigt werden können, somit beweglich sind. Auch das Interesse der Pflichtigen erfordert dies. Alle Steuererhöhungen werden von den Pflichtigen als ein Uebel, alle Ermäßigungen als eine Wohlthat empfunden. Jenes Uebel steigert sich aber, wenn die Steuern ungleichmäßig angelegt sind und jede Erhöhung die ungleiche Belastung der einzelnen noch erheblich verstärkt, wie z. B. bei den Ertragssteuern schon wegen der Nichtberücksichtigung der Schulden geschieht. Andrerseits können Ermäßigungen für den einen kaum spürbar sein, für den andern eine gänzlich unmotivierte Vermehrung seines Vermögens zur Folge haben. Wo das Steuersystem der Art ist, wird ein vorsichtiger Gesetzgeber ebenso Erhöhungen wie Ermäßigungen der Steuer möglichst vermeiden müssen; aber zu wünschen sind Einrichtungen, die beides relativ leicht ermöglichen.

Achtens verlangen die Pflichtigen mit Recht, daß eine Steuer ihren Gewerbfleiß nicht störe und ihnen nicht mehr Opfer auferlege als den öffentlichen Kassen zu Gute kommt. Auch für das Aerar gilt diese Forderung, weil jede Störung der produktiven Volksarbeit die Steuerkraft der Pflichtigen vermindert. Dagegen wird beispielsweise gefehlt, wenn die Pflichtigen genötigt werden, viele Zeit zu verlieren, um ihre schuldige Steuer zu entrichten, wenn eine Abgabe sich durch einen erheblichen Zinsbetrag steigert, wenn Industrien durch die Belastung unmöglich gemacht werden, wenn brauchbare Stoffe infolge der Steuer vernichtet werden müssen, wie das bei zollpflichtigen Waren der Fall sein kann, deren Wert durch Havarie außer Verhältnis zum Zoll sinkt, oder bei der Branntweinbrennerei, wenn die überschäumende Maische verloren gegeben werden muß, und dergleichen mehr.

Mit der Forderung einer möglichst gerechten Belastung und einer Schonung der Arbeit des Volkes hängt neuntens das Verlangen zusammen, solche Steuern zu wählen, welche diejenigen wirklich belasten, die man treffen will, und sich nicht leicht auf andere Personen überwälzen. Beispielsweise ist es ein Fehler in einem Lande und zu einer Zeit, wo starke Nachfrage nach Leihkapitalien ist, diese einer hohen Steuer zu unterwerfen, weil dieselbe dann sicher den Schuldner trifft. Allerdings wissen wir, daß der

Verkehr, der solche Verschiebungen der Steuerlast hervorbringt, auch manche Ungleichheit wieder ebnet; aber alles vermag er nicht auszugleichen, und ein Uebel bleibt es unter allen Umständen, wenn man für Fehler, die man macht, auf die heilende Kraft des Verkehrs rechnen muß.

Zum zehnten muß man im Interesse eines guten Systems verlangen, daß die Steuern ohne große persönliche Belästigung der Pflichtigen erhoben werden, also lieber indirekt als direkt, ohne allzuhäufige und ins einzelne gehende Deklarationen mit oder ohne eidliche Bekräftigung derselben, ohne Nötigung, Vermögensausweise vorzulegen, ohne Haussuchungen, ohne fortwährende Beaufsichtigung der industriellen Vorgänge und dergleichen Dinge, die den Pflichtigen oft mehr verdrießen als die Steuerzahlung selbst. Vermeiden lassen sich derartige Kontrollmaßregeln vollständig nie, und es ist ganz Recht, wenn man Defraudationsversuchen strenge entgegentritt; denn Betrügereien sind nicht deshalb weniger verwerflich, weil sie zum Nachteil des Staats oder der Kommune geschehen. Aber Abgaben, bei denen sich solche Maßregeln vermeiden oder in engen Grenzen erhalten lassen, haben dadurch immer einen relativen Vorzug vor denen, wo dieselben unvermeidlich sind.

§ 17. Der Gedanke, den ganzen öffentlichen Bedarf mittelst einer einzigen Abgabe beizuschaffen, ist mehrfach aufgetaucht. Bekannt ist der Vorschlag der Physiokraten, zu diesem Zweck eine Grundsteuer zu wählen. Sie glaubten fälschlich, nur die Urproduktion ergebe ursprüngliches Einkommen, alle andern Klassen der Volkswirtschaft bezögen nur abgeleitetes; indem man also jene besteure, treffe man auf die kürzeste Weise alle und zwar genau nach der Proportion ihrer Bezüge. Sie dachten, es sei gerade so, als wenn man einen Mann besteuert, der mehrere gesonderte Familien zu erhalten hat; die Verminderung des Einkommens desselben muß dann auch zur proportionalen Verminderung des Einkommens der letzteren führen. Indem man aber erkannte, daß die Industrie und der Handel gleichfalls ursprüngliches Einkommen gewähren, fiel auch jene Idee zu Boden. Wäre die Grundsteuer als einzige Abgabe wirklich eingeführt worden, so hätte sie schließlich zu nichts anderem führen können als zu einer Konfiskation der gesamten Grundrente, etwa mit Einschluß der Hausbodenrente, und damit zu einer enormen Vergrößerung des Domaniums, von dessen Rente die öffentlichen Bedürfnisse ihre Befriedigung finden konnten. Doch ist es nicht der Mühe wert, diesen Gedanken weiter zu verfolgen, welcher jedem als unmöglich erscheinen muß, der das Privateigentum überhaupt und auch jenes an Grund und Boden heilig achtet.

Eine andere häufig ausgesprochene Idee geht auf Einführung einer allgemeinen Einkommensteuer als einziger Abgabe, etwa mit Hinzufügung einer Vermögenssteuer zur stärkeren Belastung des fundierten Einkommens. Man darf diesen Gedanken nicht so vollständig verwerfen, wie es oft geschieht, schon deshalb, weil man in mehreren Kantonen der Schweiz diesem System wenigstens sehr nahe gekommen ist. Bei geringem Staatsbedarf, welcher die untern Klassen des Volks zu schonen gestattet, kann dasselbe wohl bestehen. Sobald aber der öffentliche Bedarf größer geworden ist, wird sich die Idee als unausführbar darstellen. Es wird nie gelingen, die niedern Klassen und wenig Vermögenden — und das wird immer die ungeheure Mehrzahl der Pflichtigen sein — überhaupt auf direktem Wege in dem erforderlichen Umfang zu den Staatslasten beizuziehen; und ebenso wächst bei den Vermöglichen mit der stärkeren Belastung der Widerwille gegen eine solche Steuer und das Streben, sich ihr zu entziehen. Was jeder einmal als Einkommen hat, das möchte er möglichst unvermindert behalten und genießen; denn davon hängt seine bürgerliche Stellung und seiner Familie ökonomische Sicherung ab. Alles dagegen, was ihm auf dem Wege dahin abgenommen wird, empfindet er mehr wie eine Erschwerung, zum Einkommen zu gelangen, als unmittelbar wie eine Verkürzung des letzteren. Und auch der Vermögliche zahlt lieber indirekt als direkt. Dann sollten auch die

eifrigen Vertreter dieser Idee sich die Bedenken vergegenwärtigen, welche sich jedem Uebergang aus dem bestehenden System in ein anderes entgegenstellen.

Ohne eine Vielheit von Steuern, die das ganze Vermögen und wirtschaftliche Thun des Volkes von jeder passenden Stelle aus angreifen, ist in den jetzigen großen europäischen Staaten der öffentliche Bedarf nicht aufzubringen. Betrachtet man aber die Steuern in Beziehung auf die oben aufgestellten Regeln, so erkennt man, daß sie denselben in sehr verschiedenem Maße entsprechen.

Es ist nicht unsere Aufgabe, die einzelnen Steuern zu besprechen; wohl aber mögen einige allgemeine Bemerkungen über die großen Steuergattungen und deren Anspruch auf das Lob Platz finden, den Forderungen an ein gutes Steuersystem zu entsprechen. Als solche Gattungen lassen sich die Verbrauchsabgaben, die Einkommens- und Vermögenssteuern, die Ertragssteuern und die steuerartigen Gebühren sondern.

Die Verbrauchsabgaben haben, wenn sie auf Gegenstände der großen Konsumtion gelegt sind, den entscheidenden Vorteil, daß sie viel [30]) einbringen, infolge der indirekten Erhebung ohne Belästigung der eigentlich Zahlenden erhebbar sind, und daß ihr Ertrag mit der Bevölkerung und ihrem Reichtum von selbst anwächst. Aber sie haben den Nachteil, daß sie in der Mehrzahl viel Erhebungskosten und Kampf mit der Defraudation verursachen, in ihrem Ertrag meistens wechseln, wenig beweglich sind, den minder Vermöglichen verhältnismäßig zu stark belasten, daß bei ihrer Einführung auf ihre Ueberwälzung von dem unmittelbar Betroffenen auf die Konsumenten gerechnet wird, die sich nicht immer alsbald vollzieht, endlich daß sie, auf Roh- und Hilfsstoffe und Halbfabrikate gelegt, den Gewerbfleiß erheblich schädigen können.

Die Ertragssteuern haben den Vorteil, daß sie eine sichere, nahezu unveränderliche Einnahme liefern, in ihren wichtigsten Arten wenig Defrauden zulassen und einmal durchgeführt geringe Erhebungskosten verursachen. Dagegen haben sie den Nachteil, daß sie nicht der Bevölkerung entsprechend zunehmen, sehr wenig beweglich sind, daß sie wegen der Nichtberücksichtigung der Schulden die einzelnen sehr verschieden belasten und sich durch den Verkehr oft anders verteilen, als bei ihrer Auflegung beabsichtigt ist;

Die allgemeinen Einkommen- und Vermögenssteuern liefern eine wenig wechselnde Einnahme und lassen, weil sie in der Regel den Besteuerten wirklich treffen, leicht eine Erhöhung und Ermäßigung zu. — Gut angelegt treffen sie die Pflichtigen verhältnismäßig am gerechtesten; sie verursachen wenig Erhebungskosten und bringen mit der Bevölkerung und ihrer Wohlhabenheit steigende Einnahmen; auch stören sie den wirtschaftlichen Verkehr nicht und nehmen dem Volk nicht mehr als sie einbringen. Aber die Konstatierung des Einkommens ist schwer und durch die nötigen Deklarationen und deren Kontrole für den Pflichtigen in hohem Grade belästigend; es besteht ein fortdauernder Kampf der einsteuernden Behörden mit der aus Unwissenheit, aus betrügerischer Neigung oder, und zwar nicht am wenigsten, aus Aerger darüber, daß sie zahlen sollen, während andere sich der Last entziehen, hervorgehenden Steuerflucht mancher Pflichtigen. Auch ist

30) Der bayrische Malzaufschlag beträgt jetzt 6 Mark, der Münchner Lokalaufschlag 2 Mark. Von 1 Hektol. Malz, wozu etwa 1,4 Hektol. Gerste, Marktware, erforderlich sind, werden durchschnittlich 2,1 Hektol. Bier erzeugt. Der Durchschnittsverbrauch des Münchners ist auf 1,25 Lit. pr. Tag oder 456 Lit. im Jahr anzuschlagen. Darnach berechnet sich der Betrag, welchen der Münchner durchschnittlich dem Staat und der Kommune durch den Bierkonsum einbringt, auf 17,36 Mark. — Nach einer etwas verschiedenen Berechnung beträgt der Konsum 428 Lit. Bier. — Eine solche Summe wäre auf direktem Wege nie zu bekommen. Dabei unterscheidet sich diese Steuer insofern von den andern indirekten Abgaben, als ihre Erhebung sehr wenig kostet. Im Jahr 1889 wurde der interessante Versuch gemacht, die Steuer der Größe der Betriebe anzupassen; die kleineren Brauereien sollen künftig etwas weniger, die größeren etwas mehr zahlen. Ob dieser meines Wissens erste Versuch, die Idee der Progression beziehungsweise Degression auf eine Verbrauchssteuer anzuwenden, wirklich gelingt, muß man abwarten.

die Erhebung insofern lästig, als man es dabei unmittelbar mit den Pflichtigen, bei einer allgemeinen Steuer also mit der Gesamtheit der selbständiges Einkommen oder Vermögen besitzenden Unterthanen, zu thun hat.

Am wenigsten läßt sich allgemeines über die steuerartigen Gebühren sagen, weil sie zu verschieden sind. Was sie empfiehlt, ist ihr unmittelbarer Zusammenhang mit gewissen Handlungen der Behörden, weil sie dadurch, so lange sie nur einigermaßen im richtigen Verhältnis zu deren Bedeutung stehen, dem Pflichtigen die Vorstellung einer gerechten Belastung geben, auch wenn sie von einer proportionalen Einkommensbelastung sich noch so weit entfernen. Daß sie immer nur von einzelnen erhoben werden, die gerade mit den öffentlichen Behörden in Berührung kommen, läßt sie der Gesamtheit erträglicher erscheinen. Finanziell sind manche davon sehr ergiebig; die meisten sind aber in ihrem Ertrag wechselnd und zu Veränderungen im Steuersatz wenig geeignet. Manche davon sind überwälzbar, andere nicht. Bei richtiger Verwaltung sind sie nicht teuer zu erheben; in Bezug auf die durch die Erhebung erfolgende Belästigung der Pflichtigen teilen die meisten derselben die Eigenschaften der direkten Abgaben.

§ 18. Wenn es sich in einem bestimmten Lande um die Wahl der Abgaben handelt, welche zweckmäßig zu einem System zu verbinden sind, so kommen außer der historischen Entwicklung des Steuerwesens ebenso sehr rein äußerliche, durch die Natur gegebene Momente, wie die Sitten und Gewohnheiten des Volks in Betracht.

Was zunächst die Verbrauchssteuern betrifft, so wird ein kleines Gebiet oder ein solches, dessen Grenzen schwer zu bewachen sind, die an sich so ergiebige Steuerquelle der Zölle nur in mäßigem Umfang ausbeuten können. Der Grund ist, daß mit der Höhe derselben die Veranlassung zur Defraudation wächst, und man deshalb bei ihrer Steigerung bald zu einem Punkt gelangt, wo die Kosten der Erhebung und der Kontrole, namentlich der Grenzbewachung eine im Verhältnis zum Ertrag unverhältnismäßige Höhe erreichen. Der Preußische Steuerdirektor Kühne wies seiner Zeit nach [31]), daß unter Verhältnissen, wie wir sie im Zollverein haben, die Grenzbewachung per Meile ungefähr so viel kostet, als die Zölle per Quadratmeile einbringen. Annähernd ist dies auch heute noch richtig. Daraus folgt, daß, je länger die Grenze im Verhältnis zum Areal ist, man desto mehr Zölle vermeiden muß, welche die Grenzbewachung verteuern. Schwer zu bewachende, namentlich stark bevölkerte Grenzen wirken ebenso wie große Ausdehnung derselben. Der Hauptvorteil, den finanziell der Zollverein brachte, war die verhältnismäßige Verminderung der Grenzlänge und damit der Zollerhebungskosten.

Ferner ist die im Volke herrschende Konsumtionsrichtung zu beachten. Bei uns sind Tabak, Kaffee, Bier, Branntwein, Zucker, teilweise der Wein die ergiebigsten Steuerobjekte; in England statt Kaffee der Thee; in den romanischen Ländern neben Kaffee noch Kakao und in erster Linie der Wein. Es hat sich überall als das richtige Prinzip erwiesen, gerade bei solchen nicht eigentlich notwendigen Verbrauchsgegenständen die Steuer kräftig anzusetzen, welche am stärksten konsumiert werden. Auch hier ist aber der Widerstand von Wichtigkeit, welchen eine bestimmte Steuer oder ihre Erhebungsart bei der Bevölkerung und deren Neigungen zur Defraude findet [32]).

Mit den sogenannten Luxussteuern von Bedienten, Wägen ꝛc., die in England nicht unergiebig sind, wird in nicht sehr reichen Ländern wenig zu erzielen sein.

Die Ertragssteuern sind in der Form von Grund-, Vieh-, Herdsteuern sehr alt; ihre Einführung und ihr Bestehen wird bei den meisten derselben dadurch erleichtert, daß man sich dabei an das offen zu Tag kommende Vermögen hält. Solange der Verkehr

31) Ranke, histor. polit. Zeitschrift, II. S. 526.

32) Ueber die angebliche Liebhaberei der Elsaß-Lothringer zur Defraude nach der naiven Erklärung eines Lothringer Blattes vgl. Leydhecker, Die Besteuerung des Weins in Elsaß-Lothringen, in Z. f. St.W. 1877. S. 484.

wenig entwickelt und namentlich die Benutzung fremden Kapitals noch schwach ist, können sie in der neueren verbesserten Gestalt als relativ gleichmäßige Belastung in Verbindung mit Verbrauchssteuern den öffentlichen Bedürfnissen genügen. Steigt der Verkehr, werden die Leihverhältnisse allgemeiner, die gewerblichen Betriebe verwickelter und schwer verfolgbar, wird die Landwirtschaft sehr intensiv, der Handel zum Teil im Ausland betrieben, dann verlieren sie ihre Anwendbarkeit, und es macht sich das Bedürfnis ihrer Umbildung nach dem Prinzip der Einkommensteuer oder des vollen Uebergangs zur letzteren geltend, eher in den Städten als auf dem Lande und bei Leihkapitalbesitz, Gewerben und Handel früher als beim Landbau. Es ist nicht zufällig, daß von den deutschen Mittelstaaten Sachsen zuerst den Uebergang vollzogen hat, daß man in Bayern mit seiner überwiegend bäuerlich agrikolen Bevölkerung sich besonders zurückhaltend zeigt. Ebenso ist es natürlich, daß die Einkommen- und Vermögenssteuer in den deutschen Städten bis ins Mittelalter zurückreicht. Aber dem vollen Uebergang stellt sich der Widerwille der Bevölkerung, ihr Einkommen und Vermögen zu konstatieren, und das Streben sich der Steuer zu entziehen in manchen Gebieten als ein schweres ja unüberwindliches Hindernis entgegen. Thiers wird wohl gewußt haben, warum er diese Steuer in Frankreich für unausführbar erklärte, und als bemerkenswert darf hervorgehoben werden, daß freiwillige Nachzahlungen defraudierter Steuern, sogenanntes conscience money, nur aus England und Württemberg als häufiger vorkommend bekannt sind, wobei indes zu bemerken ist, daß die Gesetzgebung nicht überall gleiche Veranlassung dazu gibt. Wie unsre neuern Verkehrsverhältnisse sich entwickelt haben, ist der immer weiter gehende Uebergang zur Einkommensteuer allein oder besser in Verbindung mit einer Vermögenssteuer bestimmt zu erwarten. Die letztere gibt nicht nur die Möglichkeit, das unfundierte Einkommen zu schonen, sondern eventuell auch stärkere außerordentliche Ausgaben durch Steuern zu decken.

Die Gerichts- und Verwaltungsgebühren sind auch in ihrer Eigenschaft von wirklichen Steuern, nicht bloß als Ersatz für die Kosten der behördlichen Akte, ebenso wie die Verkehrssteuern zum Teil sehr alt, letztere beispielsweise als Schutz- und Abzugsgelder; die Mehrzahl aber ist neueren Ursprungs. Sie sind entstanden aus dem Finanzbedürfnis der neueren Staaten (Frankreich, Holland) bei zunehmender Entwicklung des Verkehrs, wo man mit Verbrauchs- und Ertragssteuern nicht mehr ausreichte. Daß man sich anfangs vorzugsweise an den Grundbesitz hielt, ist begreiflich, weil man sich dabei an die Feudalabgaben [33]) anschließen konnte, zudem derselbe leicht zu greifen und das bewegliche Vermögen noch seltener war. Allmählich wurde auch dieses ergriffen und heutzutage geht man auch bei uns mit Recht darauf aus, dasselbe mittelst Börsen- und Quittungssteuern, Wertpapier- und Wechselstempel ꝛc. schärfer beizuziehen. Wo man, wie in Frankreich, sich scheut, mit der direkten Besteuerung des Einkommens vorzugehen, ist die allseitige steuerliche Ergreifung der Akte des Verkehrs mit mobilen Werten gewissermaßen ein Ersatz dafür. In den westlichen Staaten Europas machen diese Abgaben ein Viertel bis ein Drittel sämtlicher Abgaben aus, im Osten bei minder entwickeltem Verkehr und geringerem Reichtum etwa ein Fünftel in Oesterreich, über ein Siebentel in Ungarn, über ein Zwanzigstel in Rußland. Daraus sieht man, daß sie sich finanziell nicht entbehren lassen. Aber als Glieder eines Steuersystems, das in einem bestimmten Verhältnis zum Einkommen steht, lassen sie sich schwer auffassen, schon deshalb, weil sie sich überwiegend an einzelne rein individuelle Akte anschließen.

§ 19. In Betreff der Steuerverwaltung ist die allgemeine Steuerlehre auf enge Grenzen angewiesen, weil die meisten Steuern besondere Einrichtungen nötig machen. Sehen wir ab von der selbstverständlichen Forderung der möglichsten Bestimmtheit der Steuer-

33) Block, Dictionnaire de l'administration française. 1856. S. 761, No. 11.

pflicht, sodann von der weiteren, daß die Bequemlichkeit der Zahlenden berücksichtigt und die erforderlichen Steuerkredite gewährt werden sollen, so nehmen allgemeinen Charakter folgende Punkte in Anspruch.

1) Der Steuerverwaltung steht die Gesetzgebung gegenüber. Aufgabe der letzteren ist die Festsetzung der Steuerpflicht nach Subjekt und Objekt, des Maßstabs der Belastung, bei Repartitionssteuern des aufzubringenden Betrags, endlich der zur Durchführung der Gesetze nötigen Organe und Einrichtungen mit Einschluß der Strafen. Aufgabe der Steuerverwaltung ist es, nach Maßgabe der Gesetze die Steuerpflicht der einzelnen Personen festzusetzen, die Steuern einzuheben und ihren Betrag an die allgemeine Kassenverwaltung abzuliefern. Ob man mit Wagner[34]) auch die Vorbereitungsarbeiten für Gesetzesveränderungen der Verwaltung als Aufgabe zuweisen will, ist nebensächlich.

Die Verwaltung kann zur Ausführung ihrer Aufgabe des Rechts nicht entbehren, Verordnungen zu erlassen, und es ist erfahrungsmäßig nicht wohlgethan, diese Befugnis allzusehr einzuengen. -- Ob und wie weit den Pflichtigen zustehen soll, über Verfügungen der Verwaltungsbehörden in Betreff der Steuerpflicht der Einzelnen und deren Umfang die Entscheidung der ordentlichen Gerichte anzurufen, hängt von der Stellung ab, welche diese den Organen der Verwaltung gegenüber in einem Staate einnehmen, und von dem Vorhandensein von Garantien gegen Willkür im Organismus der Verwaltungsbehörden selbst. Die Regel bildet, daß Klagen wegen angeblich unrichtiger Steuerforderungen nicht an die Gerichte gebracht werden können, sondern von den höheren Verwaltungsorganen, welche in diesem Fall als Gerichte fungieren, entschieden werden. Aber selbstverständlich ist es, daß gegen Strafverfügungen der Verwaltungsorgane die ordentlichen Gerichte angerufen werden können.

2) Die Steuerorgane des Staats bedürfen bei der Veranlagung der Steuer im einzelnen der Mitwirkung der Gemeindebehörden, beide der Mitwirkung der Pflichtigen selbst. Doch beschränkt sich letztere Mitwirkung in der Hauptsache auf die direkten Steuern. Hier ist dieselbe teils darauf gerichtet, den Behörden die nötigen Anhaltspunkte zur Beurteilung und Festsetzung der Steuerpflicht der Einzelnen nach ihrem Vorhandensein und Umfang zu verschaffen, teils ihnen das Geschäft der Veranlagung der Steuern selbst ganz oder zum Teil abzunehmen.

Ersteres geschieht mittelst der Deklarationen oder Fassionen der Pflichtigen über ihr Einkommen oder Vermögen, über ihre gewerblichen Einrichtungen und die Zahl der von ihnen beschäftigten Gehilfen, über die von ihnen eingenommenen Schuld- und Mietzinse und dergleichen. Solche Deklarationen sind nicht zu entbehren, sollten jedoch nicht über das dringendste Bedürfnis der Einschätzungsbehörden ausgedehnt werden. Nicht bloß deswegen, weil das Deklarieren ein widerwärtiges Geschäft ist und man die Ehrlichkeit und Pflichttreue des Menschen in Steuersachen nicht ohne Not auf die Probe stellen soll, sondern auch wegen der Schwerfälligkeit und Unwissenheit so vieler Pflichtigen. Bei der allgemeinen Einkommensteuer macht sich das Bedürfnis nach Deklarationen am umfassendsten und entschiedensten geltend. Aber gerade hier ist davor zu warnen, daß man nicht die Deklarationspflicht zu einer allgemeinen mache, weil man dann doch nur zum Teil wertlose Erklärungen bekommt und ihre große Zahl eine ernstliche Prüfung derselben durch die Behörden unausführbar macht. Besser wird angeordnet, daß zwar Jeder deklarieren darf und daß von Jedem eine Deklaration verlangt werden kann, daß aber erst von einer gewissen Stufe des Einkommens an die Abgabe derselben obligatorisch sein soll. Freilich entsteht dann die Schwierigkeit, die Einzelnen je nach ihrer Zugehörigkeit zur höheren oder tieferen Stufe zu scheiden; sie ist aber ein geringeres Uebel als die Einholung von Deklarationen von sämtlichen Pflich-

34) Finanzwissenschaft Band II. 1. Aufl.

tigen und deren Prüfung. Bei der großen Masse der Pflichtigen kommt man leichter und im ganzen genau genug mittelst Einschätzung derselben durch die Gemeindebehörde oder besondere mit den örtlichen Verhältnissen vertraute Steuerausschüsse zum Ziele.

Letzteres geschieht je nach dem Zweck, der erreicht werden soll, in der verschiedensten Weise. Hat man es mit Repartitionssteuern zu thun, so kann es thunlich sein, die Repartition der bestimmten Steuersumme unter die gesetzlich bestimmten Pflichtigen diesen selbst zu überlassen. — Ebenso hat es sich als vorteilhaft gezeigt, die Einschätzung einzelner steuerpflichtiger Personen oder Gegenstände in bestimmte Klassen den Gemeinden oder einer Vertretung der Pflichtigen zu überweisen, z. B. die Klassifikation der Grundstücke nach ihrer Bonität zum Zweck der Grundbesteuerung durch sie vornehmen zu lassen. — Weiter geht die Bildung von Steuerausschüssen zur Einschätzung der Pflichtigen und eventuell auch zur Entscheidung von Reklamationen gegen die erste Einschätzung auf Grund von Deklarationen oder ohne solche. Ganz zu entbehren sind dieselben unter unsern heutigen Verhältnissen entschieden nicht. Weder Staats- noch Gemeindebehörden, mindestens in den größeren Orten, vermögen ohne solchen Beistand, selbst wenn man ihnen das Recht gibt, Sachverständige zu befragen, die Verantwortung für eine genügend zutreffende Einsteuerung zu übernehmen. Aber schon die Bildung solcher Ausschüsse veranlaßt die schwierige Frage, ob man der Wahl ihrer Mitglieder durch die Pflichtigen selbst, durch gewisse Vertretungskörper des Volks oder durch die Behörden, seien es die des Staats oder der Gemeinden, den Vorzug geben, ob man die Annahme einer Wahl für obligatorisch erklären, an welche Bedingungen man das passive Wahlrecht knüpfen und welche Funktionsdauer man den Gewählten einräumen, beziehungsweise auflegen soll. Weiterhin entsteht die Frage, wer in den Ausschüssen den Vorsitz führen, welche Stellung die Steuerbeamten selbst darin einnehmen, ob die Ausschüsse das Recht haben sollen, Sachverständige einzuvernehmen, die Pflichtigen selbst vorzuladen und zu Aufklärungen zu veranlassen. Alle diese Fragen können nur aus den konkreten Verhältnissen eines Gebiets und des Volks heraus beantwortet werden, wenn man eine die Steuerzwecke wirklich fördernde Einrichtung schaffen und das Bewußtsein einer gerechten Verteilung der Steuerlast unter den Pflichtigen erzielen will. Nach unserer Erfahrung besteht die größte Gefahr bei solchen Einrichtungen weniger in den Aeußerungen des Konkurrenzneides, des Klassenhasses, persönlicher Freund- und Feindschaft als darin, daß die Ausschüsse sich gerne eines falschen Lokalpatriotismus befleißigen und darauf bedacht sind, ihren Bezirk oder ihre Gemeinde im Verhältnis zu andern ja nicht zu hoch belasten, was natürlich immer zu niedrige Einschätzungen veranlaßt. Es ist begreiflich, daß sich diese Neigung in den Hauptstädten am wenigsten kundgibt; sie kann aber ganze Provinzen ergreifen. Um dies zu vermeiden, wird man jedenfalls die Einrichtung so treffen müssen, daß die zentrale Gewalt im Staate in den Ausschüssen ausreichende Geltung zu gewinnen weiß.

3) Auch zur Erhebung der Abgaben kann der Staat die Hilfe der Gemeindebehörden und beide die Hilfe der Pflichtigen schwer missen. Beispielsweise hat sich die Einrichtung gut bewährt, die Personalsteuer von Dienstboten, Gewerbsgehilfen und dergleichen Personen beim Dienstherrn, beziehungsweise Geschäftsunternehmer, anstatt beim Pflichtigen selbst, also auf indirektem Wege zu erheben. Auch die Erhebung der Steuern von Dividenden bei den Aktiengesellschaften anstatt bei den Aktionären gehört hieher, ebenso die weniger unbedenkliche Einrichtung, die Steuer von Leihkapitalzinsen beim Schuldner zu erheben, der sie hinwiederum bei der Zinszahlung an den Gläubiger in Abzug bringen soll. — Sodann hat sich die Einrichtung, gewisse Staatssteuern durch die Gemeindebehörden, wie da, wo die Gemeindesteuern in Zuschlägen zu den Staatssteuern erhoben werden, jene gleichzeitig mit diesen durch die Organe des Staats erheben zu lassen, in weitem Umfang eingebürgert und bewährt. Man erspart dem Pflichtigen damit oft weite und mehrfache

Gänge und den Behörden Arbeit und Kosten. — Die Gemeinden für die aufzubringende Steuersumme verantwortlich zu machen, kann bei gewissen Zuständen (Rußland) notwendig sein, ist aber unter unsern Verhältnissen nicht nötig und bedenklich. — Steuerexekutionen sollten überall Sache der Staatsbehörden, beziehungsweise der Gerichte sein.

4) Steuerverpachtungen, in den antiken Staaten und in Frankreich vor der Revolution sehr verbreitet, werden jetzt mit Recht prinzipiell verworfen. Nur da, wo ein verlässiges und brauchbares Beamtenpersonal nicht besteht, wie in den orientalischen Gebieten, sind sie noch notwendig, und auch bei uns können sie ausnahmsweise zulässig sein. So namentlich, wenn die Steuererhebung mit einem technischen Betrieb verbunden ist, wie bei der regiemäßigen Verarbeitung und dem Verkauf von Tabak. Hier zeigen Beispiele noch aus der neuesten Zeit, daß sich die Interessen des Fiskus und des Publikums mit denen des Steuerpächters recht wohl vereinigen lassen. Auch bei Oktroiabgaben kann unter Umständen Verpachtung angezeigt sein, ebenso bei Wegegebühren und Brückenzöllen, wenn die Aufstellung eines besonderen Erhebers zu teuer ist. Immer aber sollte Verpachtung nur dann stattfinden, wenn die zu erhebenden Abgaben der Willkür des Pächters entzogen sind und die Erhebung keine unmittelbare Aeußerung der Autorität der Staatsgewalt den Einzelnen gegenüber nötig macht.

5) Der Zweck von Verpachtungen ebenso wie der Beiziehung der Gemeindebehörden zum Geschäft der Steuerhebung ist der, daß man dadurch die letztere möglichst wohlfeil einrichten, namentlich Beamtenpersonal ersparen will. Dies entspricht der Stellung, welche die Finanzverwaltung überhaupt und die Steuerverwaltung insbesondere im Staate einnimmt. Diese hat immer nur für die Mittel zur Erfüllung der Staatszwecke zu sorgen, ist nicht selbst Staatszweck. Der Richter, der Polizeibeamte, der Soldat repräsentieren Staatszwecke, der Rentbeamte nicht. Deshalb ist er nicht weniger notwendig wie jene; aber er steht den andern Kategorien von Beamten in der Unmittelbarkeit seines Wirkens für den Staat nicht gleich. Ein Gericht, eine Schule, ein Bataillon über das Bedürfnis hinaus sind gewiß ein Uebel; aber sie bewirken doch eine leichter zugängliche und deshalb bessere Rechtspflege, vermehrte Unterrichtsgelegenheit, größere Macht des Staats. Ein Steueramt zu viel bewirkt gar nichts, als daß man weniger Mittel hat für eigentliche Staatszwecke. Aus diesem Grund ist die größte Sparsamkeit in den Einrichtungen der Steuerverwaltung Pflicht. Selbstverständlich darf jedoch diese nie soweit gehen, daß darunter der Zweck leiden würde. Demnach ist eine Belohnung der Dienste der mit dem steuerzahlenden Publikum unmittelbar verkehrenden Beamten zu verlangen, welche sie der Gefahr der Bestechung und des Unterschleifs vollkommen entrückt und für die höheren Stellen die Gewinnung der tüchtigsten Kräfte sichert. Die Belohnung muß nicht notwendig immer in einem festen Gehalte an Geld und etwa hinzukommenden Naturalbezügen, Wohnung, Gartengenuß, Holz, bestehen; sie kann zweckmäßig auch zum Teil in Tantiemen der vereinnahmten Steuern festgesetzt werden. Man erzielt damit den größten Fleiß der Beamten, hält weitgehende Ansprüche an Gehaltserhöhungen und Pensionen fern, das niedere Hilfspersonal, wofür der Beamte zu sorgen hat, wird dem Privatverkehr und seinen Erwerbsbedingungen näher gebracht, die Abgaben selbst werden mit der erforderlichen Sorgfalt eingezogen. Diesen Vorteilen des Systems stehen auch Schattenseiten gegenüber, namentlich die Verschiedenheiten in den Bezügen der Steuerbeamten, die Möglichkeit großer Strenge in der Beitreibung der Abgaben und einer nicht würdigen Stellung des Hilfspersonals. Doch lehrt die Erfahrung, daß sich diese Uebelstände überwinden lassen, und wo das System sich historisch entwickelt hat, hält man daran fest.

§ 20. Litteratur. Die in den §§ 9—15 der ersten Abhandlung dieses Bandes besprochene Litteratur ist auch für die allgemeine Steuerlehre bedeutend. Das gleiche gilt von den Schriften über Politische Oekonomie, welche in der zweiten Abhandlung des ersten Bandes besprochen worden sind; besonders die englischen enthalten Erörterungen über die allgemeine Steuerlehre.

Die für die heutige Auffassung dieser Disziplin wichtigsten Werke sind L. v. Stein's Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 5. Auflage 1885. und Ad. Wagner's Finanzwissenschaft, bisher 3 Bde. 1883—90. Diesen reiht sich Schäffle's Steuerpolitik (1880) an, die mehr ins einzelne eingeht und praktische Zwecke verfolgt. Ferner Vocke, Die Abgaben, Auflagen und die Steuer. 1887. Roscher, System der Finanzwissenschaft. 1886. Cohn, System der Nationalökonomie. Bd. II. Finanzwissenschaft. 1889. Umpfenbach, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 2. Aufl. 1887. Neumann, Die Steuer und das öffentl. Interesse. 1887. — Am Beginn des Kapitels über Besteuerung (Bd. II. 1. Aufl. S. 139 ff., 2. Aufl. S. 1 ff.) gibt Wagner einen Litteraturnachweis, auf den hier der Kürze wegen verwiesen wird. — Teils zur Ergänzung desselben, teils einzelnes daraus hervorhebend, führe ich noch folgende Schriften an.

Außer den bekannten rechtsphilosophischen Schriften von Stahl, Ahrens, Trendelenburg u. a. sind hervorzuheben das letzte Buch von K. Sal. Zarachiä, 40 Bücher vom Staat. 1839—42. R. v. Mohl, Encyklopädie der Staatswissenschaften. 2. Aufl. 1872. S. 695 ff. Schmitthenner, 12 Bücher vom Staat. Bd. III, 1845, S. 355 ff. Joh. Schön, Die Staatswissenschaft. 2. Aufl. 1840, S. 255. Ders., Grundsätze der Finanz. 1832.

Ueber einzelne Fragen der allgemeinen Steuerlehre sind als belehrend zu bezeichnen die Schriften des Vereins für Sozialpolitik, besonders Band III, VIII und X, worin die Personalbesteuerung, die progressiven Steuern und die Kommunalbesteuerung zum Teil sehr gut besprochen werden. Dazu gehören die der gleichen litterarischen Bewegung angehörigen Schriften von Held, Die Einkommensteuer. 1872. und Burkart, Die Reform der direkten Steuern in Hirths Annalen des deutschen Reichs Jahrg. 1874. Ders., Die bestehenden Einkommensteuern ebendaselbst Jahrg. 1876, 1877 und 1879.

Von großem Wert sind die Darstellungen des Finanzhaushalts einzelner Staaten, unter denen Lehzen über Hannover (1853), Regenauer über Baden (1863) und v. Kaufmann, Die Finanzen Frankreichs (1883) hervorragen. Die wichtigste Quelle für das Studium wie der speziellen so auch der allgemeinen Steuerlehre bilden jedoch die Verhandlungen der Parlamente über Steuerfragen, besonders die Protokolle und Berichte der Kommissionen. In ihnen spiegeln sich nicht bloß die jeweiligen allgemeinen Anschauungen ab, sondern es treten die Gedanken der Staatsmänner hervor, welche die Aufgabe der Steuerreformen zu lösen unternehmen, in der Regel aber es verschmähen, sich litterarisch darüber auszusprechen. Leider sind diese Quellen meist schwer zugänglich.

VI.

Spezielle Steuerlehre. I. Teil.

Die sogenannten direkten Steuern,

insbesondere die Ertrags-, Personal-, Einkommen- und Vermögenssteuern.

Jacob, Staatsfinanzwissenschaft. 1821. I § 561—682, 708 ff. v. Malchus, Handbuch der Finanzwissenschaft. 1830. I. § 39—59. Rau, III. passim I. § 247—296, bes. II. § 297—405. Umpfenbach, Finanzwissenschaft. 2. Aufl. 1887. § 72 ff., § 115—137, 197—199. Pfeiffer, Staatseinnahmen. 1866. II. S. 99—305, passim auch S. 1—99. Bergius, 2. Aufl. Finanzwissenschaft. 1871. § 36—45. Stein, F.W. 4. A., passim S. 366 ff., bes. II. 1—150, 5. A. II. 2. 16—226, mitunter auch zu vergleichen die früheren Auflagen. A. Wagner, F.W. I. 2. A. § 94, 95, 143, 144, 3. A. § 173, 204, 209; II. (allgemeine Steuerlehre, wonach mehrfach im folgenden die allgemeineren Prinzipien und verwaltungstechnischen Fragen) 1. A. § 329—338, 340 ff., passim § 353 ff., desgl. 363—429, 438 ff., bes. § 451—466, 485—489, 533—536, 539—545, 549—555, 563—572, passim § 576—598, 2. A. § 88—100, 113 ff., Kap. 3 des 5. Buchs § 211—223, 244—249, 296—302, 304—309, 317—326, 332—350. Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances. 1877. ch. 4—8, 10. E. de Parieu, Traité des impôts etc. 5 Bde. 1862—64, bes. B. I. — Murhard, Theorie und Politik der Besteuerung. 1834. S. 181 ff. J. G. Hoffmann, Lehre von den Steuern. 1840, bes. S. 62, 94 ff. v. Hock, Oeffentliche Abgaben 2c. 1863. § 13, 14, 26—30. Eisenhart, Kunst der Besteuerung. 1868. S. 42—159. Maurus, Moderne Besteuerung 2c. 1870, bes. Kap. 2—4. A. Held, Einkommensteuer. 1872. Die Personalbesteuerung, Gutachten des Vereins für Socialpolitik, bes. das Gutachten von Nasse. 1872 (S. d. V. f. S. 3). Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik im J. 1875. (S. d. V. f. S. 11) 1875. Fr. J. Neumann, Die Progressive Einkommensteuer (S. d. V. f. S. 8) 1874. Ders., Ertrags- oder persönliche Steuern. 1876. Ders., Die Steuer nach der Steuerfähigkeit in Hildebrand-Conrad Bd. 35 u. 36. Ders., Schwebende Finanzfragen, in J. f. G. V. (Bd. 6) 1882 (bes. auch für terminologische und Einteilungs-Streitfragen und für die Litteratur darüber). Ders., Die Steuer. Bd. I. 1887. Ders., Das öffentliche Interesse 2c. in Hirths A. 1886. Schäffle, Grundsätze der Steuerpolitik. 1880, passim im 1. Abschnitt, sonst S. 199—356. R. Meyer, Principien der gerechten Besteuerung. 1884. Roscher, S. IV. bes. Buch 3. Kap. 1—3. Vocke, Abgaben, Auflagen und die Steuer. 1887. G. Cohn, System der Nationalökonomie Bd. 2. Finanzwissenschaft, 1889. — Ueber Communalbesteuerung, speziell: Die Communalsteuerfrage (S. d. V. f. S. 12) 1877. Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik im J. 1877 (S. d. V. f. S. 14) 1877. A. Wagner, Die Communalsteuerfrage. 1878. v. Bilinski, Gemeindebesteuerung. 1878. Friedberg, Besteuerung der Gemeinden. 1878. R. Gneist, Preußische Finanzreform 2c. 1881. Ganz bes. v. Reitzenstein, Hdb. Bd. III F.W. Abh. XI.

Vgl. auch A. Smith, Wealth of nations V. ch. 2. Ricardo, Principles ch. 8, 10—18. J. St. Mill, V. ch. 3. und Hdb. Bd. III F.W. Abh. V und VII—X. — Litteratur über ältere und gegenwärtige direkte Besteuerung einzelner Länder folgt unten. S. außerdem die Zusätze, bes. über italienische Verhältnisse, in der italienischen Uebersetzung dieser Abhandlung.

Zur Bibliographie: A. Wagner, F.W. II. 2. A. § 2 ff., passim III. in Kap. 1 (Steuergeschichte) bes. § 13. Die neueste Bibliographie jährlich in Schanz' Finanzarchiv.

I. Zur Terminologie, Begriffsbestimmung und Klassifikation der hier behandelten Steuern [1]).

§ 1. Weder in der Wissenschaft noch in der Praxis besteht auf dem Gebiete der Steuern eine ganz feste, allgemein gebräuchliche Terminologie. Sowohl die Namen der großen

1) Vgl. hierüber bes. die oben genannten wertvollen Arbeiten Neumann's, auch dessen Kritik der Stein'schen und Schäffle'schen Lehren, worin ich Neumann übrigens nicht immer bei-

Steuergattungen als diejenigen der einzelnen Steuern werden vielfach verschieden angewandt. Dies gilt nicht nur zwischen den verschiedenen Sprachgebieten der modernen Kulturvölker, indem hier der sonstige Vorteil einer gemeinsamen, aus dem Griechischen oder Lateinischen stammenden technischen Terminologie großenteils fehlt oder der Sprachgebrauch bei technischen Ausdrücken dieses Ursprungs (so bei den Worten: „direkte“ oder „indirekte“ Steuern) wenigstens nur im allgemeinen, nicht aber genauer übereinstimmt. Es gilt gerade auch in unserem deutschen Sprachgebiete, unter dem nachweisbaren und leicht begreiflichen Einfluß der politischen Zersplitterung. In der Wissenschaft sind zwar öfters Versuche gemacht worden, eine bestimmte Terminologie einzubürgern. Aber wenn auch einige Fortschritte in dieser Richtung nicht mehr zu verkennen sind, so sind wir doch noch nicht zu einem allgemeinen wissenschaftlichen Sprachgebrauch gelangt. Das ist auch kaum zu verwundern, denn hier wie sonst in der Politischen Oekonomie und in verwandten Wissenschaften hängt die Terminologie mit tieferen Momenten, so mit der Bildung des ganzen Steuersystems, auch wohl mit sonstigen Prinzipienfragen zusammen. Ein Auseinandergehen in den letzteren — und wo fände das mehr statt als in der Besteuerung! — bedingt dann folgerichtig auch wieder Abweichungen in der Terminologie.

Obwohl nun hier in der speziellen Steuerlehre ein näheres Eingehen auf diese terminologischen und verwandte Streitfragen nicht zu erfolgen hat, vielmehr in dieser Beziehung auf die aus anderer Feder herrührende vorangehende Abhandlung dieses Werks über die „allgemeine Steuerlehre“ verwiesen werden muß, ist es bei dem Schwankenden des Sprachgebrauchs und bei den Abweichungen verschiedener Autoren in der Terminologie, in der Systematik und in der ganzen Auffassung der Steuern doch unvermeidlich, auch an dieser Stelle einige bezügliche kurze Erörterungen einzuschalten, denn nur so läßt sich eine Grundlage für die weiteren Ausführungen dieser Abhandlung schaffen und das Gebiet von Steuern, welche sie behandelt, genauer umgrenzen[2]).

1. Direkte und indirekte Steuern.

§ 2. Keine Unterscheidung der Steuern nach großen Kategorieen wird häufiger gebraucht als diese. Das weist immerhin darauf hin, daß hier in der That ein, wenn nicht ganz durchgreifendes, so doch ein tiefgreifendes Unterscheidungsmerkmal vorliegt, obgleich das letztere notorisch von der Praxis und vollends von der Theorie keineswegs überall in demselben Moment gefunden worden ist und noch heute gefunden wird.

In der Praxis der modernen öffentlichen Haushalte ist die Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Steuern die Alles beherrschende, in Bezug auf Gesetzgebung, Verwaltung, in steuertechnischer und nicht minder in steuerpolitischer Hinsicht, so in Bezug auf die obwaltenden Ansichten über die Vorzüge und Nachteile, die wirklichen oder vermeintlichen Wirkungen einer jeden dieser großen Steuergattungen. Die Praxis pflegt demgemäß

---

stimme. Jetzt die 2. Aufl. meiner F.W. II, bes. im Abschnitt über Terminologie § 88—100, daselbst die Erörterung über direkte und indirekte Steuern § 97—100, mit Aufstellung und Begründung eines Doppelbegriffs dieser beiden Kategorien und weiteren kritischen Ausführungen. Ich folge jetzt auch in dieser Abh. den erst vor kurzem niedergelegten Ansichten dieses meines Werks. S. ferner Schall, Aufwandsteuern Abh. VII. Hdb. Bd. III. F.W. 2. Aufl., auch betreffs der Abweichungen von mir.

Eine kritische Auseinandersetzung mit Neumann, Schall u. a. habe ich an diesem Orte unterlassen zu müssen geglaubt. S. darüber meine F.W. II. 2. A. a. a. O. Die in einigen Punkten fehlende Uebereinstimmung zwischen Helferich (vorige Abhandlung V) und mir betrachte ich für ein Sammelwerk wie das Handbuch eher als förderlich, denn als bedenklich, da sie dem denkenden Leser die vorhandenen Kontroversen zeigt.

2) Vgl. ähnliche Erörterungen in Schall's Abh. Aufwandsteuern, Hdb. Bd. III F.W. 2. A. Von Neumann's Schriften jetzt besonders das selbständige Werk über die „Steuer“, mit dessen Erörterungen und Ergebnissen ich mich mehrfach, besonders in Betreff der Kontroverse über die Begriffe „direkte“ und „indirekte“ Steuern, in der 2. Aufl. meiner F.W. II auseinandergesetzt habe; s. daselbst namentlich § 97–100.

alle ihre Steuern oder doch wenigstens ihre Hauptsteuern in diese beiden Kategorieen einzureihen. Die außerhalb bleibenden Steuern bilden mehr nur eine Ausnahme von dem „aus direkten und indirekten Steuern zusammengesetzten“ (freilich nur euphemistisch dann sogenannten) „Steuersystem“. — Aehnlich verfährt wohl die Finanzstatistik, besonders die „vergleichende“ (zwischen verschiedenen Staaten)[3].

Beispiele aus der modernen Praxis. Preußen. Im Staatshaushaltetat erscheinen als „direkte“ Steuern die Grund-, Gebäude-, klassifizierte Einkommen-, Klassen-, Gewerbesteuer, die Eisenbahnabgabe, dazu treten die direkten Steuern in Hohenzollern, ferner Fortschreibungsgebühren, dann Strafbeträge und sonstige Einnahmen. Unter den „indirekten“ Steuern stehen die Reste der Reichssteuern (d. i. Zölle, Rübenzucker-, Salz-, Tabak-, Branntwein-, Brausteuer, Spielkartenstempel), eine Entschädigung für Kosten der Statistik des auswärtigen Warenverkehrs, der Anteil an den deutschen Reichsstempelsteuern, die Stempel-, die Erbschaftssteuer, verschiedene gebührenartige Abgaben (Brücken-, Fähr-, Hafen-, Strom-, Kanal-, Niederlage-, Krahn-, Wagegelder), die gerichtlichen Kosten und Strafen[4]) und einige andere ähnliche Posten. — In Bayern gelten als direkte Steuern amtlich die Grund-, Haus-, Gewerbe-, Kapitalrenten-, Einkommensteuer, als indirekte die Taxen (incl. Stempel) und Strafen, die Erbschaftssteuer, der Malzaufschlag, die Hundesteuer, der Rest der Reichssteuern. — In Württemberg sind die „direkten“ Steuern die Grund-, Gebäude-, Gewerbe-, Apanagen-, Kapitalrenten-, Einkommensteuer, die Abgabe von Wandergewerben, die „indirekten“ die „Accise“, die Hundesteuer, die Wirtschaftsabgaben, die Sporteln. — In Baden sind außer den üblichen Verbrauchssteuern die „Liegenschafts-, Schenkungs- und Erbschafts-Accise“ zu den indirekten gerechnet. — In (West-)Oesterreich sind die „direkten“ Steuern die Grund-, Gebäude-, Gewerbe-, Einkommensteuer und die Exekutionsgebühren, die „indirekten“ die Zölle, die Verzehrungssteuern, das Salzmonopol, Tabakmonopol, der Stempel, die Gebühren von Rechtsgeschäften, Mauten, Punzierung (also letztere beiden: gebührenartige Abgaben), sogar das Lotto. — In Frankreich sind die amtlich und im Etat sogen. direkten Steuern die Grund-, Personal- und Mobiliar-, Thür- und Fenster-, Patent- (Gewerbe-) Steuer, dazu die Taxe der Steuerrollen; der direkten Steuer assimiliert sind einige Spezialtaxen, so die Taxe der Güter der toten Hand, die Abgabe der Bergwerke, Gebühren für Beglaubigung von Maß und Gewicht, für Apothekenvisitation, aber auch die Pferde-, Wagen-, Klub-, Billardsteuer. Die Zölle werden nicht unmittelbar zu den indirekten Steuern gerechnet. Letztere umfassen die verschiedenen inneren Verbrauchssteuern, aber auch die Abgaben vom Personenverkehr auf den Bahnen, das Tabak- und Pulvermonopol. Die Registerabgaben (Enregistrement) und Stempel werden nicht zu den indirekten Steuern gezählt.

Es ergibt sich hieraus, was denn auch durch die Praxis anderer Staaten bestätigt wird, daß der Begriff der „direkten“ Steuern in der Praxis weniger schwankt als derjenige der „indirekten“ Steuern. Zu den direkten werden überall die unter dem Namen Einkommen-, Klassen-, Grund-, Gebäude-, Gewerbesteuer vorkommenden und ähnliche gerechnet. Zu den indirekten allgemein nur die verschiedenen Arten „innerer Verbrauchssteuern“ (auf Salz, Tabak, Bier, Wein, Branntwein, Zucker ꝛc.), regelmäßig auch die in Monopolform erhobenen Verbrauchssteuern und die Zölle, welche letzteren aber mitunter, in Nachwirkung früherer Verhältnisse, auch noch jetzt den indirekten Steuern zur Seite stehen. Dagegen werden Stempelgefälle, Registerabgaben, Taxen, die Erbschaftssteuer, mancherlei Gebühren, Gerichtskosten wohl mitunter ebenfalls in der Praxis „indirekte“ Steuern genannt, öfters aber auch als eine oder mehrere besondere Gruppen von Steuern neben den „direkten“ und „indirekten“ Steuern unterschieden. Auch in Betreff von Steuern, wie der Mietsteuer des Mieters, der Hundesteuer, gewisser sogen. Luxussteuern (Pferde, Wagen, Bedienten), ist keine gleichmäßige Kategorisierung in der Praxis üblich.

§ 3. Die wissenschaftliche Steuertheorie hat zwar, besonders in Deutschland, statt der Unterscheidung zwischen „direkten“ und „indirekten“ Steuern wohl mit Recht

3) Ueber die Behandlung der verschiedenen Steuern durch die Finanzstatistiker s. u. a. A. v. Czörnig, Das Oesterreichische Budget für 1862 ꝛc. (1862) II. 453 ff., Gerstfeldt's neuere finanzstatistische Schriften (1879, 1881), die vergleichenden Tabellen in einzelnen Jahrgängen des Gothaischen Hofkalenders, so Jahrg. 1880 S. 1014 ff., bes. Riecke, Internationale Finanzstatistik 1876. S. 16, 23.

4) Die Gerichtskosten und Strafen waren nur einige Jahre hier eingereiht, so lange ihre Einziehung vom Justizministerium, bezw. von den Gerichten auf die Verwaltung der indirekten Steuern übergegangen war (die Wiederherstellung des früheren Zustands erfolgte nach Etat für 1885/86): ein gutes Beispiel, wie zufällige technische Verwaltungseinrichtungen für die Terminologie der Praxis mit von Einfluß sind.

öfters andere Unterscheidungen ihren Untersuchungen zu Grunde gelegt. Aber, wenn auch vielfach nur in Anpassung an den Sprachgebrauch der Praxis, greift sie demungeachtet im Verlauf der Erörterungen gern zu diesen Ausdrücken. Auch fehlt es nicht an hervorragenden Autoritäten früherer wie neuester Zeit (J. G. Hoffmann, Schäffle, Neumann), welche diese Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Steuern doch als die wesentlichste auch vom wissenschaftlichen Standpunkte aus betrachten und ihr in der Hauptsache alle anderen unterordnen. Indem die Steuertheoretiker dann bestimmte Merkmale der Uebereinstimmung und Unterscheidung als die wesentlichen Kriterien für die Klassifikation der einzelnen Steuern zu Gattungen und Unterarten feststellen, reihen sie folgerichtig jede Steuer in die und die Klasse. Die einzelnen Theoretiker rubrizieren verschieden, weil sie eben verschiedene Merkmale als die wesentlichen ansehen. Ueber das wenn nicht allein richtige, so doch zweckmäßigste Verfahren in dieser Beziehung muß hier eine Entscheidung getroffen werden.

Beispiele aus der Steuertheorie (s. zur Litteraturgeschichte der Frage bes. Neumann, Die Steuer, auch meine F.W. II, 2. Aufl. § 97—100). Die verbreitetste Lehre fand früher und findet noch den Unterschied zwischen direkten und indirekten Steuern vornehmlich in der Erhebungsart, besser gesagt, in der beabsichtigten oder gemutmaßten Einwirkung der Steuer auf die Steuerzahler oder in dem Verfahren, welches man anwendet, um von den zu besteuernden Personen die Steuer wirklich zu erlangen. So namentlich Rau (Fin. 5. Aufl. I. § 593): „unmittelbar erhobene oder direkte" sind solche Steuern, wo sich die Steuer geradezu an die Personen richtet, welche man belasten will, wo daher der Steuerzahlende zugleich der Belastete ist. „Mittelbar erhobene, vorgeschossene oder indirekte" sind Steuern von Personen gefordert, die sie nach der Absicht der Staatsgewalt nicht selbst tragen, sondern von den zu Besteuernden sich ersetzen lassen sollen. Diese Unterscheidung hält sich also auch an die Ueberwälzungsverhältnisse. Im wesentlichen hatte sich der Verfasser dieser Abhandlung in seiner Finanzwissenschaft und in den ersten beiden Auflagen dieser Abhandlung dieser Auffassung angeschlossen (Wagner, F.W. 1. A. II. § 338, 388). Hier sind dann die von der Praxis regelmäßig sogen. direkten Steuern auch in der Steuertheorie „direkte", von den dort sogen. indirekten sind es hier die Zölle, die gewöhnlichen Accisen, Octrois oder Thorsteuern, auch die in Monopolform aufgelegten Steuern (streng genommen außer dem Fall des unmittelbaren Absatzes der Regie an den Konsumenten), und endlich auch die inneren, beim Produzenten erhobenen Verbrauchssteuern. Die den Eigentümer oder Konsumenten selbst belastenden Steuern auf einzelne Gebrauchsobjekte (Wohnung, Wagen, Pferde, Hunde) sind dagegen nach dieser Auffassung zwar Gebrauchssteuern, aber direkte (sogen. „direkte Aufwands-, Luxussteuern" 2c.). Die gebührenartigen Abgaben, Registerabgaben, Stempel, Gerichtskosten 2c. fügen sich überhaupt nicht genau in diese Einteilung, gehören aber nach ihr wohl ebenso oft zu den direkten als zu den indirekten in diesem Sinn. Die Erbschaftssteuer ist danach eine direkte Steuer.

Dieser Auffassung ist u. a. J. G. Hoffmann (Lehre v. d. Steuern S. 71) entgegengetreten. Er will Steuern auf den Besitz direkte, auf Handlungen indirekte nennen, wonach dann die sonst sogen. direkten meist auch hier „direkte" sind, dagegen zu den indirekten namentlich die Verbrauchssteuern, aber auch Stempel, Registerabgaben 2c. gehören. Manche Schwierigkeiten erheben sich jedoch gegen die allgemeine Anwendung dieser Begriffsbestimmung, so u. a. bei den vorhin erwähnten „direkten Aufwandssteuern". — Schäffle (Steuerpolitik, S. 58 ff., 75 ff., 358) hat jüngst die Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Steuern geistvoll und tief in vielfach origineller Weise behandelt, doch liegt bei ihm, wenigstens nach der formellen Seite, eine der Hoffmann'schen verwandte Auffassung zu Grunde. Auch gibt er mehr eine oftmals sehr zutreffende Charakteristik und Begründung als eine präzise Definition beider Gattungen. Die direkten Steuern sind nach ihm für die Belastung der Durchschnittssteuerkraft bestimmt, die indirekten sind das individualisierende Element der Besteuerung und schließen sich deshalb an einzelne Verbrauchs-, Spar-, Erwerbsakte, an einzelne Thatsachen und Handlungen an. Folgerichtig rechnet Schäffle daher außer den üblichen Verbrauchssteuern, den Luxus- und ähnlichen Steuern auch die Erbschaftssteuer, die Register- und Stempelabgaben, mancherlei Gebühren zu den indirekten. So gern ich zugebe, daß dadurch gewisse prinzipielle Fragen der Steuertheorie und einige praktische Probleme der Steuerpolitik gefördert werden, hat mich doch auch Schäffle nicht davon überzeugt, daß die ältere, in der Theorie übliche Auffassung des Unterschieds aufgegeben werden müsse, auf die er auch selbst mehrfach zurückkommt. — L. Stein's wieder ganz abweichende Terminologie (Fin. 4. A. I. 455 ff.) ist nur verständlich im Zusammenhang mit seiner (m. E. unhaltbaren) Terminologie und Auffassung national-ökonomischer Grundbegriffe, so des „Kapitals", formell steht und fällt sie mit dieser, ist aber materiell auch sonst steuertheoretisch zu bemängeln und überhaupt willkürlich. — Neumann (Steuer S. 425) weist die genannte Auffassung ebenfalls zu Gunsten seiner untengenannten ab (dagegen meine F.W. II. 2. A. S. 243).

Ich glaube gleichwohl an der hier erwähnten Auffassung festhalten zu sollen, allerdings

mit dem Zugeständnis, daß es nicht die einzige, sondern eine erste neben einer ebenfalls berechtigten zweiten Auffassung ist. Danach sind in einem ersten Sinne: „direkte Steuern solche, wo nach der Voraussicht, bezw. nach der Absicht des Gesetzgebers der Steuerzahler auch der Steuerträger ist, wo also eine Ueberwälzung auf Andere nicht vorausgesetzt oder gar gewünscht, mitunter selbst gesetzlich verboten oder mit Strafen bedroht wird; indirekte sind umgekehrt solche, wo der Steuerzahler voraussetzungsweise nicht der Steuerträger ist oder selbst absichtlich es nicht sein soll, sondern wo eine Ueberwälzung auf Andere vorausgesetzt und gewünscht, ja ebenfalls wohl selbst durch Gebot zu erreichen gesucht wird“ [5]).

Das Moment der Ueberwälzung ist so wichtig, daß die Unterscheidung danach unentbehrlich erscheint. Aber allerdings reicht es nicht aus, um allen Seiten besonders auch des praktischen Unterschieds zwischen direkten und indirekten Steuern gerecht zu werden. Auch ist es nicht angänglich, allen sonstigen Unterschied unter der vorausgehenden ersten Begriffsbestimmung unterzubringen. Vielmehr empfiehlt sich, namentlich dem Sprachgebrauch und dem Bedürfnis der Praxis gemäß, noch ein anderes Unterscheidungsmerkmal hervorzuheben und demnach einen zweiten, einen administrativ-technischen Begriff von „direkten“ und „indirekten“ Steuern aufzustellen. Das Unterscheidungsmerkmal dafür liegt hier in dem „Vorgehen bei der Veranlagung und folgeweise bei der Erhebung der Steuern“. „Direkte“ Steuern sind alsdann solche, „welche nach feststehenden oder als feststehend geltenden und regelmäßig auch wirklich einigermaßen feststehenden und deshalb im Voraus ermittelbaren Thatsachen — der Persönlichkeit, des Standes, des Erwerbes, des Vermögens, Besitzes, Einkommens ꝛc. — daher namentlich nach Katastern, wenn auch nicht immer ausschließlich danach“, „indirekte“ Steuern sind dagegen solche, „welche nach einzelnen wechselnden, vorübergehenden, mehr oder weniger zufälligen, deshalb nicht im Voraus zu ermittelnden Thatsachen — der Folge von Vorgängen, Ereignissen, Handlungen — und hier alsdann im Falle ihres Eintritts nach Tarifen veranlagt und erhoben werden.“

Nach Wagner, F.W. II. 2. A. S. 239. Daselbst (§ 100) die weitere Begründung, besonders gegenüber Neumann. Dieser („Steuer“ S. 426. 446) definiert „direkte“ und „indirekte“ Steuern: als „nach Maßgabe zuständlicher Verhältnisse, dauernder Dinge“ und als „nach Maßgabe von Vorgängen, vorübergehenden Dingen angeordnete Steuern“, kurz auch (ähnlich wie die französische Praxis) als „Katastersteuern“ und „Tarifsteuern“. Indessen reicht diese Begriffsbestimmung nicht immer aus und trifft nicht immer zu. Auch ist es eben wieder unzulässig, von dem Unterscheidungsmerkmal, das in dem Ueberwälzungsmoment liegt, gänzlich abzusehen. Deshalb kann ich Neumann nur soweit zustimmen, wie es hier geschehen ist. Für alles weitere muß ich zur Begründung auf die angeführten Stellen in der zweiten Auflage meiner F.W. II verweisen. — Bei einer wichtigen Kategorie von Steuern, den an den inländischen Produktionsbetrieb sich anschließenden Verbrauchssteuern, hat man es mit Steuern zu thun, welche Merkmale direkter und indirekter Steuern im zweiten Sinne vereinigen (s. meine F.W. II. 2. A. § 99).

§ 4. Die zu den „direkten“ Steuern gehörenden Steuerarten und einzelnen Steuern. In wichtigen Fällen sind Steuern „direkte“ und „indirekte“ in den beiden dargelegten Bedeutungen dieser Ausdrücke, mehrfach fällt die Rubrizierung aber auch verschieden aus, je nachdem es sich um die erste oder die zweite Bedeutung handelt. Mit andern Worten: direkte Steuern im ersten sind mitunter indirekte Steuern

---

5) Nach Wagner, F.W. II. 1. Aufl. 269. Nähere Begründung, auch des Doppelbegriffs eb. 2. Aufl. § 97—100. Für die allgemeine Theorie der Ueberwälzung s. eb. 1. A. den Abschn. S. 249 ff. (jetzt bes. 2. A. S. 332—372) und in diesem Werke die Abhandlung über die allgemeine Steuerlehre, auch passim unten die Bemerkungen bei den einzelnen direkten Steuern. Ob und wieweit jene Voraussicht oder Absicht des Gesetzgebers zutrifft, daß eine Steuer überwälzt oder nicht überwälzt wird, ist theoretisch in der Lehre von der Ueberwälzung, praktisch in jedem einzelnen Falle besonders zu untersuchen. Vgl. über Ueberwälzung bes. v. Falck, Steuerüberwälzung 1882, Kaizl dgl. 1882, Schanz, Ueber baier. Bierst. in Schmoller's Jahrb. 1882 S. 563, (auch) Allg. Ztg. 1883 fortgesetzt), Rob. Meyer, Prinzipien der gerechten Besteuerung ꝛc. S. 193 ff. Weitere Litteratur in meiner F.W. II. 2. A. § 138, 139, zugleich mit kritischen Glossen zur Litteratur der Ueberwälzung.

im zweiten Sinne und umgekehrt. Gerade dies zeigt wieder, daß man mit einem einzigen, einheitlichen Begriff „direkter" und „indirekter" Steuern nicht auskommt[6]).

„Direkte" Steuern in beiderlei Sinn sind regelmäßig — nämlich abgesehen von einzeln vorkommenden Ausnahmefällen — folgende Steuern: 1) die sogen. (eigentlichen) Schatzungen, d. h. Steuern, welche „bestimmten einzelnen Personen aufgelegt werden auf Grund bestimmter, ganz oder doch wesentlich, namentlich für längere Zeit, feststehender Thatsachen ihrer individuellen Lebens-, Besitz- und Erwerbsverhältnisse und der in diesen Thatsachen sich äußernden Steuerfähigkeit;" darunter können mit gereiht, eventuell indessen davon auch abgesondert werden 2) die sogen. direkten Aufwand- und Luxussteuern, welche den Besitzer von Objekten des Nutzvermögens und denjenigen, welcher sich bestimmte persönliche Genüsse erlaubt, unmittelbar („direkt") treffen (Wohnungs-, Hunde-, Pferde-, Wagen-, sonstige „Luxussachen-", Dienstboten-, Bedientensteuern).

Dagegen ist die Erbschaftssteuer immer und sind gewisse Arten in der Form der Registerabgabe, des Stempels 2c. erhobener Steuern auf einzelne Rechtsgeschäfte, der neuerdings sogen. „Verkehrssteuern", häufig „direkte" Steuern im ersten, aber regelmäßig „indirekte" im zweiten Sinne.

Die häufige Identifizierung von Schatzungen mit direkten, von Verbrauchssteuern mit indirekten ist nach dem Gesagten ebenfalls unzulässig, wenn auch die Schatzungen den Hauptteil der direkten in beiderlei Sinn, die Verbrauchssteuern den Hauptteil der indirekten im ersten und die eine große Gruppe der indirekten im zweiten Sinne bilden.

Die direkten Aufwand- und Luxussteuern gehören zu der großen Gruppe der „Gebrauchsbesteuerung" s. unten § 5) und werden nach einer für das Handbuch getroffenen Vereinbarung nicht in dieser, sondern in der nächsten Abhandlung in Verbindung mit den sonstigen Ge- und Verbrauchssteuern behandelt werden, doch mit Ausnahme der Wohnungssteuer, welche in dieser 3. Aufl. in diese Abhandlung herübergenommen worden ist (unten § 72a). Als Steuern haben jene Steuern nach ihren Wirkungen und nach den technischen Seiten der Steuerverwaltung so vieles mit den Schatzungen gemeinsam, daß sie eben deshalb auch nach beiden Begriffsbestimmungen mit zu den direkten Steuern zu zählen sind. Vgl. Wagner, F.W. II. 1. A. § 336, 489, 494, 2. A. § 95, 249, 256. Die Erbschaftssteuer gehört zu den vom Verfasser so genannten Steuern auf den Erwerb durch Anfall, ohne eigene persönliche wirtschaftliche Leistung des Erwerbers (Wagner, F.W. II. 1. A. § 334, 473, 482—484, 2. A. § 93, 234, 241). Sie wird mit den Verkehrssteuern (in Stempelform erhobenen Abgaben 2c., Steuern auf einzelne Rechtsgeschäfte, Wagner, F.W. 1. A. II. § 334, 467—473, 2. A. § 93, 224—231), mit welchen sie vielfach rechtsgeschichtlich und zum Teil noch nach dem heutigen positiven Recht unserer Staaten näher zusammenhängt, in diesem Werke erörtert. So verbleiben für diese Abhandlung vornehmlich die eigentlichen Schatzungen, das Hauptgebiet der direkten Besteuerung in beiden Bedeutungen des Worts. Welche einzelnen Steuern zu diesen Schatzungen gehören und daher hier besprochen werden sollen, ergibt sich aus dem Folgenden.

2. Erwerbs-, Besitz- und Gebrauchssteuern[7].

§ 5. Die Erwerbssteuern sind solche, welche das Einkommen oder Vermögen des zu Besteuernden im Erwerb oder in der Entstehung bei ihm aufsuchen. Die Besitzsteuern verfolgen beides im Besitz des Einzelnen, die Gebrauchssteuern im Gebrauch, bezw. Verbrauch, bei der Verausgabung und Nutzung.

Die Erwerbsbesteuerung umfaßt wieder drei Arten von Steuern nach den Arten des vorkommenden Erwerbs, nämlich Steuern auf den berufsmäßigen Erwerb, auf denjenigen durch einzelne Akte oder Rechtsgeschäfte und auf denjenigen durch Anfall und durch Wertzuwachs ohne eigene persönliche wirtschaftliche Leistung. Die Steuern auf den berufsmäßigen Erwerb sind regelmäßig direkte Steuern in beiderlei Sinn und zwar Schatzungen, bilden also den Gegenstand dieser Abhandlung.

6) Näheres auch in betreff der Rubrizierung in meiner F.W. II. 2. A. a. a. O. bes. § 97, 98. In dieser Abhandlung nur Bemerkungen über die direkten Steuern.

7) Diese neuerdings vom Verfasser eingeführte Klassifikation ist deswegen wichtig, weil sie u. E. am besten der Bildung eines wissenschaftlich richtigen, praktisch brauchbaren und vollständigen Steuersystems, das diesen Namen verdient, zu Grunde gelegt wird. Für das Folgende siehe das Nähere in Wagner, F.W. II. 1. A. § 334, 451 ff. (S. 409—439), 2. A. § 93 ff., 211 ff. (S. 513—688). Beistimmend und ähnlich G. Cohn, Fin. 2. B. 4. K.

Auch die Besitzsteuern sind dreierlei Art: allgemeine Vermögenssteuern, partielle desgleichen und Steuern auf einzelne besondere Objekte des Nutzvermögens (die oben sogen. direkten Luxussteuern). Alle diese Besitzsteuern sind wieder regelmäßig direkte in beiderlei Sinn und die zwei ersten Arten sind auch Schatzungen. Die Vermögenssteuern fallen in den Rahmen dieser Abhandlung.

§ 6. Die Steuern des berufsmäßigen Erwerbs zerfallen steuertechnisch und steuerrechtlich in zwei größere Klassen, in Subjekt- und Objektsteuern, je nachdem sie sich unmittelbar an die Person, d. h. regelmäßig an die erwerbende, Einkommen, Erträge, Vermögen beziehende, in sich zusammenfassende Person, daher meistens an das Rechts- und Wirtschaftssubjekt oder aber unmittelbar an die Ertrag gebenden bezw. wenigstens Ertragsfähigkeit besitzenden Objekte, an die Ertragsquellen und erst alsdann an die Personen, welche diese Objekte oder Quellen besitzen (regelmäßig: im Eigentum haben) anknüpfen[8]).

1. Die Subjektbesteuerung des berufsmäßigen Erwerbs kann auf dreifache Weise verwirklicht werden: einmal so, daß man die Personen als solche, als erwerbende oder als Elemente, welche auf das Vorhandensein von Erwerb (Einkommen, Vermögen) schließen lassen — insofern zugleich als Steuerobjekte — besteuert, eventuell unter Berücksichtigung einiger besonderer Thatsachen des Erwerbs oder Besitzes oder der darauf hinweisenden ökonomischen, socialen und rechtlichen Stellung (z. B. des „Standes") jener Personen; so ergeben sich die direkten reinen Personal- (Kopf-, Familien-, Herd-) Steuern, welche bei der genannten Eventualität in primitive Formen allgemeiner Vermögens-, Grund-, Haussteuern, in Standes- und in sogen. (personale) Klassensteuern übergehen. Zweitens kann man das Einkommen einer Person gleich unmittelbar als Ganzes ziffermäßig zu ermitteln suchen und es so der direkten Besteuerung unterziehen; so gelangt man zur nominellen direkten Einkommensteuer, welche eine allgemeine Einkommensteuer bei ihrer Ausdehnung auf alle wirtschaftlich selbständigen Personen (insbesondere die physischen Personen) wird, sich aber auch auf gewisse nach der Höhe des Einkommens unterschiedene Klassen von Personen beschränken kann, z. B. auf diejenigen, deren Einkommen ein bestimmtes Minimum überschreitet. Eine dritte Art, die erwähnte Subjektbesteuerung zu verwirklichen, stimmt mit der zweiten im Endziel überein, weicht aber von ihr in der Methode ab. Man sucht nämlich die wirklichen Erträge der einzelnen unterscheidbaren Ertragsquellen, die im Einkommen einer Person zusammenfließen, zunächst einzeln für sich zu ermitteln, eventuell unter Benutzung der sonstigen Objekt- oder Ertragsbesteuerung, und bildet dann durch Addition das (Gesamt-) Einkommen der steuerpflichtigen Person (oder läßt es letztere selbst auf diese Art bilden): die „Einkommensteuer als System der Ertragsbesteuerung" — (England § 28).

2. Die Objekt- (auch Ertrags- bezw. Ertragsquellen-) Besteuerung trennt das ertraggebende oder ertragsfähige Objekt von dem es im Eigentum besitzenden oder es bewirtschaftenden Rechtssubjekt und besteuert insofern „das Objekt als solches": ein Ziel, welches allerdings nicht immer und überall mit voller Konsequenz bei dieser Besteuerung befolgt worden ist oder wird. Von den hierher gehörigen einzelnen Steuern, welche zugleich Schatzungen und regelmäßig direkte Steuern sind, ist als die älteste und gewöhnlich bis auf unsere Zeit verbreitetste und bedeutendste die (agrarische) Grundsteuer hervorzuheben.

8) Meine F.W. II. 1. A. § 455 ff., 2. A. § 216 ff. Die Subjektsteuern könnten im allgemeinsten Sinne des Worts wohl auch Personal-, die Objektsteuern Realsteuern heißen, doch werden diese Namen, besonders der zweite, meistens in etwas anderem, engerem Sinne gebraucht (s. u.). Die Objektsteuern werden jetzt gewöhnlich unter dem Namen Ertragssteuern zusammengefaßt, denen dann wohl die Subjektsteuern als „Personalsteuern" oder als „Personal-, Einkommens- (und Vermögens-) Steuern" gegenübergestellt werden.

Dieselbe erscheint allerdings früher regelmäßig nicht rein als solche, auch nicht unter diesem oder einem verwandten Namen, sondern als Hauptteil einer Vermögenssteuer oder einer allgemeinen direkten Steuer („Kontribution" der letzten Jahrhunderte vor dem 19ten). In der neueren, nach rationellen Gesichtspunkten vorgehenden Praxis hat sich, namentlich auf dem europäischen Kontinent (Frankreich, Oesterreich, deutsche Staaten) die Grundsteuer verselbständigt, von der erwähnten Verbindung mit anderen Steuern losgelöst, haben sich aber anderseits an diese Steuer besondere weitere „Ertragssteuern" angeschlossen, nämlich eine (früher zum Teil und bisweilen übrigens auch heute noch mit der Grundsteuer verbundene) Gebäudesteuer, eine Gewerbesteuer — von verschiedenem Umfang, meist die „Gewerbe im engeren Sinne", Handwerk, Fabrikation, Handel, Transportgewerbe 2c. treffend —, in neuester Zeit mehrfach eine besondere „Leihzins- oder Kapitalrentensteuer" (vom Ertrag des verliehenen Kapitals), auch wohl eine mit zu den Ertragssteuern gezählte direkte „Lohn- und Besoldungssteuer". Für einzelne spezielle Ertragsquellen sind mitunter auch besondere selbständige Ertragssteuern ausgebildet worden, so die Wald-, Grundgefäll-, Bergwerk-, Eisenbahn-, Aktiengesellschaftssteuer. Bisweilen bilden solche Steuern, so die Wald-, die Gefällsteuer, aber auch nur Teile der allgemeinen Ertragssteuer, hier der Grundsteuer, mit einigen, aus der Natur der Ertragsquelle abgeleiteten besonderen Bestimmungen [9]).

Die Grund- und Gebäudesteuer, teilweise auch die Gewerbesteuer werden wohl als Realsteuern zusammengefaßt, denen dann die spezielle direkte Lohn- und Besoldungssteuer, ebenso wie die verschiedenen Formen der Kopf-, Familien-, Klassen-, Einkommensteuern als „Personalsteuern" gegenüber stehen. Die Gewerbesteuer hat aber meistens auch etwas vom Charakter einer Personalsteuer, die Kapitalrentensteuer in gewissen Fällen ebenfalls, weil sich bei ihnen die Erträge nicht in dem gleichen Maße wie bei den „echten" oder „reinen" Realsteuern, der Grund- und Gebäudesteuer, „objektivieren", d. h. vom Eigentümer, bezw. Wirtschaftssubjekt loslösen lassen. Die Kapitalrentensteuer als „Kouponsteuer" gleicht ferner der Grund- und Gebäudesteuer. Bei folgerichtiger rationeller Ausbildung und genügender Ausdehnung auf verwandte Kategorien von Ertragsquellen stellt die „moderne Ertragsbesteuerung" in sich noch am ehesten ein wirkliches Steuersystem dar (§ 42—46).

§ 7. Die beiden in diese Abhandlung gehörigen Besitzbesteuerungsformen, die allgemeine und die partielle Vermögenssteuer, sind wenigstens in neuerer Zeit und in Europa von geringer praktischer Bedeutung, doch ist die erste neuerdings von der deutschen Steuertheorie wieder mehr in den Vordergrund geschoben worden (Neumann, Verein für Socialpolitik) und nimmt sie in der schweizerischen und nordamerikanischen Praxis der Gegenwart eine wichtigere Stellung ein. Die allgemeine Vermögenssteuer trifft im Prinzip alles Vermögen aller (selbständigen) Personen im Staate, insbesondere der physischen, nach seinem durch Anschläge oder Deklarationen ermittelten Wert. Auch hier kann aber, wie bei der allgemeinen Einkommensteuer, eine Beschränkung, z. B. auf Personen mit einem ein bestimmtes Minimum übersteigenden Vermögen stattfinden. Die partielle Vermögenssteuer erfaßt nur gewisse Kategorieen von Vermögensobjekten, z. B. das „Nutzvermögen" einer Person, oder das „Kapital" derselben, oder wieder Arten davon, wie das (in gewöhnlichen Darlehen, Hypotheken, „Wertpapieren" angelegte) „Leihkapital", immer nach dem auf eine bestimmte Weise zu ermittelnden Wert [10]).

3. Weitere Punkte der Terminologie [11]).

§ 8. Von solchen sind für die hierher gehörigen direkten Erwerbs- und Besitzsteuern oder Schatzungen folgende besonders wichtig:

9) S. Näheres in meiner F.W. II. 1. A. § 440, 2. A. § 204 ff.; auch unten § 9 ff.

10) Da diese Vermögenssteuern das Vermögen oder Teile davon nicht nach konkreten Objekten, sondern dem Werte nach in der Person des bestimmten Besitzers zusammenfassen und sich insofern an diese Person anschließen, gehören sie in dieser Hinsicht, wie die Einkommensteuer zu den Personalsteuern und unterscheiden sich so von den Realsteuern. — S. Wagner, F.W. II. 1. A. § 333, 486—488, 2. A. § 92, 244—248.

11) Eingehender in meiner F.W. II, wonach das folgende hier behandelt wird, 1. A. § 330 ff., 2. A. § 89 ff.

1. Von Bedeutung gerade bei diesen Steuern ist die scharfe Unterscheidung zwischen Steuerquelle und Bemessungs- (Umlegungs-, Veranlagungs-, Verteilungs-) Grundlage und demnach zwischen eigentlichen (reellen, wahren) und nominellen (scheinbaren) Vermögens-, Kapital-, Einkommensteuern u. dgl. m. „Steuerquelle ist derjenige Güter- oder Wertbetrag, aus dem eine Steuer reell entrichtet (gezahlt, getragen), Bemessungsgrundlage ist die Thatsache, bezw. das Objekt (also eventuell ein bestimmter Güter- oder Wertbetrag, wie „das Einkommen", „das Vermögen", „der Verbrauch" einer Person), nach welchem die Steuer umgelegt wird." Die Steuern, bei denen der näher bezeichnete Wertbetrag nach dem gesetzgeberischen Gedanken die Bemessungsgrundlage sein soll — der gewöhnliche Fall —, sind insofern nominelle Einkommen-, Vermögens-, Kapital-, Verbrauchssteuern, so die oben genannten Subjekt- und Objekt-, Personal- und Real-, auch die allgemeinen und partiellen Vermögenssteuern. Die Steuern, bei welchen dagegen das betreffende Objekt zc. nach jenem Gedanken die Steuerquelle sein soll — und regelmäßig auch wirklich ist — sind reelle Steuern der durch den speziellen Namen näher bezeichneten Art. So normal die Einkommensteuern, auch die Erbschaftssteuern, dagegen nur ausnahmsweise die Vermögens- und Kapitalsteuern. Letztere und ebenso die Verbrauchs-, die meisten Verkehrssteuern sollen vielmehr nach der Steuerquelle fast immer (reelle) Einkommensteuern sein, welche aus dem Einkommen entrichtet werden. In der Wirklichkeit tragen sich die Dinge — allerdings gewöhnlich nur ausnahmsweise — aber auch anders zu, z. B. eine der Ansicht nach reelle Einkommensteuer wird in einem Spezialfall aus dem Vermögen eines Steuerpflichtigen gezahlt, also hier für ihn eine reelle Vermögenssteuer [12]).

2. Für die praktische Durchführung der Besteuerung durch die Steuerverwaltung bedarf es schon in der Steuergesetzgebung und weiter in den sich daran schließenden (Ausführungs-) Verordnungen einer Reihe von Bestimmungen über einzelne Punkte in möglichst präziser und unzweideutiger Fassung. Solche Punkte sind namentlich auch für die in diese Abhandlung gehörenden Steuern die Begriffe des Steuersubjekts, des Steuerobjekts, der Steuereinheit, des Steuersatzes, ferner die Verwaltungs-Einrichtungen des Einsteuerungsverfahrens, der Steuerkataster und der Steuerrollen, endlich die Besteuerungssysteme nach dem Repartitions- und nach dem Quotitätsprinzip [13]).

a) Steuersubjekt oder Steuerpflichtiger in diesem rechtlichen Sinne ist die Person, von welcher rechtlich die Steuer zu zahlen ist. Dieser „Steuerzahler" ist bei den direkten Steuern in unserem ersten Sinne, der gesetzlichen Präsumption nach, gewöhnlich identisch mit dem Steuerträger, d. h. mit demjenigen, welcher schließlich die Steuer aus seinem Einkommen oder Vermögen auch trägt. Neben oder statt dem Steuersubjekt kann eventuell eine andere Person für die Steuerzahlung haften, der sogen. Steuerhaftende (z. B. der Pächter für den Grundherrn oder umgekehrt). Auch kann es

12) S. Wagner, F.W. II. 1. A. § 330, 370 ff., 2. A. § 89, 131 ff., mit der weiteren, öfters erforderlichen Unterscheidung zwischen dem einzel- und dem volkswirtschaftlichen Standpunkte in der Frage der Wahl der Steuerquelle und bei der Beurteilung der Zulässigkeit reeller Vermögens- und Kapitalsteuern. — Die Bemessungsgrundlage läßt sich auch in einem besonderen, von dem sonstigen etwas abweichenden Sinne des Wortes (siehe unten) als „Steuerobjekt" bezeichnen.

13) Auch hier folge ich der Terminologie und Begründung in meiner Finanzwiss. II. 1. A. § 331, 537 ff. (Abschn. von der Steuerverwaltung), bes. § 543 ff. 2. A. § 90, 294 ff, 300 ff.; damit ist zu vergleichen, hie und da abweichend, Rau, Fin. I. § 282, 295 u. II. 299. Vielfach abweichend in der Terminologie und in gewissen damit zusammenhängenden Grundauffassungen Stein, 4. A. I. 433 ff. und darnach in der spez. Steuerlehre, m. E. oft willkürlich, dem Sprachgebrauch nicht selten Zwang anthuend und nicht immer zur Klärung beitragend. S. außerdem Schäffle, Steuerpolitik, in den „grundlegenden Erörterungen" S. 3 ff., und v. Hock, Oeff. Abgaben. Weitere terminologische Einzelheiten werden, soweit nötig, im Verlauf dieser Abhandlung an betreffender Stelle berührt werden.

gesetzliche Stellvertreter des Steuersubjekts geben, welche bei Behinderung, Abwesenheit u. dgl. des letzteren diesen vor der Behörde vertreten.

Bei den in diese Abhandlung gehörigen Steuern ist das Steuersubjekt daher regelmäßig der Bezieher des Einkommens bei den Klassen-, Einkommensteuern, der Eigentümer der Ertragsquelle bei den Ertragssteuern, des Vermögens, Kapitals bei den Vermögenssteuern, der Familienvorstand bei Familien-, Heerdsteuern, z. T. bei den Kopfsteuern, hier auch die bestimmte physische Person, die nach den Merkmalen der Kopfsteuer speziell für sich steuerpflichtig ist; anderseits ist z. B. in der Staatsbesteuerung mitunter auch die „Provinz", der „Kreis", die „Gemeinde" als solche bei dem Prinzip der kommunalen Steuerhaftung als Steuersubjekt zu bezeichnen (antike Beispiele, mittelalterliches und späteres ständisches Repartirsystem, russische Gemeindesteuerhaft, württembergische Verhältnisse § 35).

b) Steuerobjekt ist der Umstand, dessentwegen, besonders die Sache, für welche (wegen des Eigentums, Besitzes, Gebrauchs derselben), bei Steuern, welche unmittelbar auf Personen gelegt oder nach ihnen umgelegt werden (wie bei Kopf-, reinen Personal-, Familiensteuern), eventuell auch die Person, für welche die Steuer zu zahlen ist.

Bei den Einkommensteuern ist das Steuerobjekt der „Einkommenbezug in der und der Höhe", bei den Vermögenssteuern der „Vermögensbesitz in dem und dem Betrage", bei den Klassensteuern der Umstand, daß eine Person nach ökonomischen, socialen ꝛc. Merkmalen in die und die Klasse der Steuer hineingehört, bei den Ertragssteuern das Grundstück, Haus, der Gewerbebetrieb, Kapitalzinsenbezug, Lohn-, Besoldungsbezug ꝛc., wie anderseits z. B. bei den direkten Aufwandssteuern der Hund, der Wagen, das Pferd, der herrschaftliche Bediente u. dgl. m., bei den (Grenz-) Zöllen die zollpflichtige, die Grenze passierende Ware, bei den Verkehrssteuern das steuerpflichtige Rechtsgeschäft, bezw. die Urkunde darüber.

c) Steuereinheit ist das einzelne Steuerobjekt nach Zahl, Maß, Gewicht, bei Steuerobjekten, welche in Geldwertbeträgen ausgedrückt werden, der bestimmte gesetzliche Einheitswert, nach welchem der Steuersatz als Quote normiert wird.

Bei Kopf- und Familiensteuern ist „der Kopf" oder „der und der Kopf" (z. B. der männliche oder der des und des Alters), „die Familie", „der Heerd", bei den Ertrags-, den Einkommen-, Vermögenssteuern, vielen Verkehrssteuern etwa „das Hundert" des und des Geldwerts, „ein" Kontrakt, „eine" Vollmacht, „ein" Gewerbebetrieb in anderen Fällen, „ein Zentner" bei Zöllen, Verbrauchssteuern ꝛc. die Steuereinheit.

d) Steuersatz ist der auf die Steuereinheit fallende gesetzliche Steuerbetrag.

Z. B. 10 M. Zoll vom Zentner einer Ware a, 80 Pf. vom Zentner roher Zuckerrüben, 1 M. von einem stempelpflichtigen Aktenstück, 1 Rubel vom steuerpflichtigen Kopf, 72 M. vom Klassensteuerpflichtigen in der obersten Steuerstufe, aber auch bei Geldwertbeträgen der Einkommen-, Vermögens-, Ertrags-, Erbschafts- und Verkehrssteuern so und so viel Prozent. In diesen letzteren Fällen, wo eine bestimmte Geldsumme (regelmäßig 100) die Steuereinheit ist, nennt man den Steuersatz häufig den „Steuerfuß". Doch läßt sich dieser Ausdruck auch allgemeiner in gleicher Bedeutung wie „Steuersatz" gebrauchen.

e) Einsteuerungs-Verfahren (Steuer-Veranlagung) ist das Verfahren der betreffenden Verwaltungsorgane zur Ermittlung der konkreten Steuersubjekte, Steuerobjekte und Steuereinheiten und zur Feststellung der individuellen Steuerschuldigkeiten nach Maßgabe der Steuergesetze. Dieses Verfahren zeigt bei den großen Klassen, wie den „direkten" und „indirekten" Steuern im zweiten Sinne des Worts und zum Teil auch bei den einzelnen Steuern jeder Klasse charakteristische Verschiedenheiten.

f) Steuerkataster (Steuerbücher) heißen bei direkten Steuern im zweiten Sinn, namentlich bei allen Schatzungen, in der Praxis besonders bei den Realsteuern des Ertragssteuersystems die Verzeichnisse der amtlich gesammelten und geordneten Thatsachen des Einsteuerungsverfahrens.

Besonders wichtig und schwierig sind die Grundsteuerkataster, welche wohl die größte solcher Operationen darstellen (Alt-Rom, neuere und neueste Zeit, bes. seit dem 18. Jahrhundert); ferner die Gewerbesteuerkataster, die Gebäudesteuerkataster. Aehnliche Kataster können indessen auch bei Bergwerks-, Kapitalrenten-, Lohn-, Besoldungs-, Vermögenssteuern, bei Klassen-, Einkommensteuern, auch bei direkten Aufwandssteuern (Luxussteuern), selbst bei den an den Produktionsbetrieb sich anschließenden inneren Verbrauchssteuern (Salz, Zucker, Tabak, Bier, Branntwein ꝛc.) vorkommen (meine F.W. II. 2. A. § 99). Die größere Bedeutung der Grundsteuerkataster beruht auch mit auf dem Umstande, daß hier langwierige Operationen zur Anlegung nötig sind, daher diese Kataster gesetzlich oder thatsächlich für längere Perioden im we-

sentlichen unveränderlich sind (von Ab- und Zugängen an Objekten abgesehen). Nur teilweise verhält es sich ähnlich mit Gebäudesteuerkatastern, die übrigen, besonders die Personalsteuerkataster, werden öfters erneuert.

g) Steuerrollen (Listen, Heberollen) sind die namenweisen amtlichen Verzeichnisse der Steuersubjekte bei den direkten und diesen verwandten Steuern unter Angabe des schuldigen Steuerbetrags, also auf Grund der Anwendung des gesetzlichen Steuersatzes.

h) Die Unterscheidung zwischen Repartitions- und Quotitätsprinzip und danach zwischen Repartitions- und Quotitätssteuern wird gewöhnlich auf Hauptarten der direkten Steuern im zweiten Sinne, auf Schatzungen, Personal- und Klassen-, Einkommen- und Vermögens-, Ertragssteuern beschränkt. Sie betrifft die verschiedenen Methoden, den Steuersatz für das einzelne Steuersubjekt und Objekt zu bestimmen und danach die Gesamtsteuerschuldigkeit (und den Gesamtertrag) aller Steuersubjekte und Objekte zu bilden. Repartitions- (Verteilungs-, Aufteilungs-, Umlegungs-) Steuersystem nennt man dasjenige, wo für die dazu gehörigen Steuern, insgesamt oder für eine jede einzelne davon, zuerst (eventuell gesetzlich) der ganze Betrag, welcher dadurch aufgebracht werden soll, festgestellt und alsdann von Oben nach Unten, bis schließlich auf die einzelnen Steuersubjekte und Objekte hinab „verteilt" wird. Der Steuersatz für die Steuereinheit ergibt sich hier erst am Schluß der Operation endgiltig. Bei gleicher Steuersumme wechselt er mit der Zahl oder Größe der Steuersubjekte und Objekte. Quotitätssteuersystem ist dagegen dasjenige, wo zuerst der bestimmte Steuersatz für die Steuereinheit festgestellt wird und wo sich dann durch Anlegung desselben an alle Steuersubjekte und Objekte die ganze Steuersumme ergibt. Hier geht man von Unten nach Oben und die Steuersumme wechselt bei gleichem Steuersatze mit der Zahl ꝛc. der Steuersubjekte und Objekte.

Als Repartitionssteuern sind besonders die französischen direkten, mit Ausnahme der Patent- (Gewerbe-) Steuer, eingerichtet, in Preußen die Grundsteuer von 1861 (10 Mill. Thlr. in den alten Provinzen), von 1873—83 mittelst der sogen. gesetzlichen „Kontingentierung" des Gesamtertrags die Klassensteuer (42 Mill. M.), indem die gesetzlichen Steuersätze auf Grund des danach stattfindenden Einschätzungsergebnisses entsprechend bei der Berechnung der individuellen Jahresschuldigkeiten abgeändert, d. h. regelmäßig etwas herabgesetzt wurden. Die preußische Haus-, Gewerbe-, Einkommensteuer sind Quotitätssteuern, ebenso bisher die österreichischen (erst seit Kurzem ist hier die Grundsteuer Repartitionssteuer geworden) und die meisten direkten Steuern der anderen deutschen Staaten. Die Wahl zwischen beiden Systemen hängt mit allgemeineren Fragen der Steuerpolitik und Steuerverwaltung zusammen (§ 30). S. Wagner, F.W. II. 1. A. § 543 ff., 2. A. § 300 ff.

II. Die (hierhergehörige) direkte Besteuerung im allgemeinen.

Der Ausdruck „direkte Steuern" wird als der kürzeste und üblichste im Folgenden in der Beschränkung auf diejenigen Steuern gebraucht, welche nach dem Dargelegten in dieser Abhandlung besprochen werden sollen.

1. Die Entwicklung dieser Steuern[14].

1. Grundzüge derselben.

§ 9. Die direkte Besteuerung in Form einzelner der oben genannten Schatzungen bildet einen der Ausgangspunkte der Besteuerung bei unseren Kulturvölkern und regelmäßig noch heute ein Hauptglied in der Staats- wie der Kommunalbesteuerung. Diese allgemeine Verbreitung und dieser uralte Bestand beweisen, daß man es hier mit einer durch die Verhältnisse notwendig gebotenen Einrichtung zu thun hat, welche als solche

14) Rau II § 30 ff. passim Einzelnes bei den einzelnen Steuern. Stein, ebenso passim 4. A. II. und passim I. 402 ff. Vocke's gen. Werk über Abgaben ꝛc. Roscher, F.W. 2. B. 4. K. Wagner, F.W. II. 1. A. § 438 ff. 2. A. § 202 ff., auch I. (3. Aufl. 1883) S. 193 ff. passim (vom Finanzdienst). Eingehender und mit konkretem Detail jetzt Wagner, F.W. III. B. 6 K. 1. (Steuergeschichte bis Ende des 18. Jahrhunderts, über Griechenland, Rom, Mittelalter, und speziell über deutsche Territorien, Frankreich und England in der späteren Zeit).

Anerkennung verlangt. Die geschichtliche Entwickelung dieser Besteuerung überhaupt, sowie namentlich ihrer Arten wird vornemlich von der Entwickelung der Volkswirtschaft, namentlich von derjenigen der Arbeits-, Berufs-, Besitzteilung oder m. a. W. von der qualitativen und quantitativen Differenzierung des Volkseinkommens und Volksvermögens im Einkommen und Vermögen der Einzelnen beherrscht. Mit dieser Entwickelung der Volkswirtschaft steht wieder diejenige der politischen und socialen Verhältnisse, der bevorrechteten und unteren „Stände", die Klassenschichtung des Volks in engem Zusammenhang, vielfach in Wechselwirkung. Auch diese politischen und socialen Verhältnisse und ihre Umbildungen üben dann mittelbar und unmittelbar wie auf die Entwickelung der gesamten, so besonders auch auf diejenige der direkten Besteuerung einen Einfluß aus. Aber den Haupteinfluß hat auf die Dauer regelmäßig die Entwickelung der Volkswirtschaft, aus der sich ein „Gesetz der Differenzierung der Besteuerung überhaupt und speziell der direkten Besteuerung" induktiv ableiten, aber auch als notwendiges Postulat der Steuerpolitik deduzieren und begründen läßt.

Die direkten Steuern, welche sich teils allein, teils — und gewöhnlich — neben gewissen öfters noch älteren gebührenartigen (vielfach in Verbindung mit der Ausübung von Hoheitsrechten stehenden) und neben ebenfalls uralten verbrauchssteuerartigen Abgaben (Zöllen, Marktsteuern) frühzeitig ziemlich überall in unseren Ländern finden, sind vermögens- und in diesen grundsteuerartige und auch wohl familiensteuerartige.

Erstere entsprechen den einfachen Wirtschaftsverhältnissen bereits seßhaft gewordener und vom Ackerbau lebender Völker. Sie haben, soweit sie grundsteuerartige sind, allerdings nicht immer den reinen Steuercharakter, sondern sind eventuell mehr eine Art Grundzins für das von der Volksgemeinschaft oder von Teilen derselben oder vom Fürsten als Grundherrn direkt den Einzelnen zur Bebauung überlassene Land, ein Charakter, der bei diesen Abgaben auf erobertem, den unterworfenen Landesbewohnern oder neuen Ansiedlern aus dem Volke der Eroberer überlassenem Boden noch deutlicher hervortritt. Heerd-, Familiensteuern verbinden sich bei einem reinen Ackerbauvolk wohl unmittelbar mit solchen älteren Grundsteuern zu einem Vermögens- und Personalsteuersystem. Die Steuereinheiten werden durch die üblichen Besitz- und Bewirtschaftungseinheiten (Hufe, Hof, Ansäßigkeit), mit denen wieder die Familieneinheiten ziemlich übereinstimmen, gebildet. Die Seltenheit und Geringfügigkeit anderen Erwerbs und Vermögens, die im Wesentlichen gleiche ökonomische Lage und wirtschaftliche Technik der grundbesitzenden Landwirte (Bauern) bewirken, daß in der allgemeinen Vermögenssteuer das Grundvermögen vornemlich, wenn nicht allein, berücksichtigt werden kann und daß selbst die einfachsten und rohesten Grundsteuern (als solche oder als Vermögenssteuern) allein für sich einigermaßen ausreichen. Größere Grundherren (Adel) und einzelne Vornehme genießen als solche wohl Freiheit von derartigen Abgaben oder Erleichterungen. — Förmliche Personal-, besonders Kopfsteuern fehlen bei freien Völkern gewöhnlich und gelten als Minderung der Vollfreiheit, so in übereinstimmender Auffassung bei Griechen, Römern, Alt-Germanen, bis in's Mittelalter weit hinein und selbst darüber hinaus. Sie finden sich daher bei Unterworfenen und bei jenen Klassen, denen man in der alten und mittelalterlichen Geschichte unterhalb der Vollfreien bis herab zu den eigentlich persönlich Unfreien in mannichfaltiger Abstufung begegnet. Nicht zu übersehen ist, daß Warenzölle nach gesetzgeberischer Absicht und bei mäßiger Höhe auch wohl faktisch ehedem oft als „Steuer auf den Kaufmann" fungierten, also als eine Art Gewerbesteuer (mäßige Ein-, Aus- und Durchfuhrzölle im auswärtigen Handel).

§ 10. Bei weiterer Ausbildung der Volkswirtschaft und — der Ursache und Wirkung davon — bei vermehrter Arbeitsteilung reichen solche rohe Ver-

mögens-, Grund-, Familien- und Kopfsteuern immer weniger zur Deckung des gewöhnlich steigenden und in stärkerem Verhältnis durch Steuern zu deckenden Finanzbedarfs aus und genügen, auch abgesehen davon, allein für sich und unverändert bleibend immer weniger, weil sie, zumal bei Festhaltung alter Kataster, zu ungleichmäßig werden, neue und verbesserte Kataster, selbst wenn sie sich durchsetzen lassen, aber immer mehr Schwierigkeiten bieten.

So wird die alte Grundsteuer als Hof- oder Flächen- oder Aussaatsteuer bei Entwickelung intensiver Landwirtschaft zu ungleichmäßig, mit der annähernd gleichen Familien- oder Kopfsteuer geht es ebenso, und auch eine Abstufung nach politischen Ständen unterliegt diesem Bedenken, je mehr Einkommen und Vermögen qualitativ und quantitativ sich nicht mehr nach diesen Ständen verteilen und je größere Ungleichheiten der ökonomischen Lage sich unter den einzelnen Gliedern eines Stands einstellen. Ferner aber entstehen neben dem agrarischen andere wirtschaftliche Berufe, neben Dorf, Hofgut und Grundherrschaft die Stadt, neben Ackerbau das Handwerk, Manufaktur, Fabrikation, Industrie, Handel, Geldgeschäft, liberale Berufe, neben den unmittelbar produktiven Klassen, aus ihnen herauswachsend, Rentnerklassen und innerhalb jedes Berufs und Erwerbs- und Besitzstands, namentlich auch innerhalb der Volkskreise der „städtischen Nahrung", bildet sich nach Art, Mannigfaltigkeit, Zusammensetzung und Höhe des Einkommens und Vermögens der Einzelnen eine immer größere Verschiedenheit.

So muß sich die direkte Besteuerung mehr ausdehnen auf andere Erwerbs- und Vermögensarten, mehr spezialisieren und differenzieren bei einer jeden dieser Arten, einschließlich des Hauptobjekts der alten Vermögens-, bez. Grundsteuer, dem landwirtschaftlichen Besitz und Erwerb, und zur Ergänzung der mehr und mehr, auch in ihrer höchsten „rationellen" Gestaltung und Vervollständigung, sich als unzureichend erweisenden direkten Besteuerung müssen auch die zum Teil von Alters bestehenden gebührenartigen und verbrauchssteuerartigen Abgaben und neue derartige (Landes- und Stadtzölle, Thorsteuern, „Accisen", Monopole ꝛc.) weiter entwickelt und vervollständigt und andere verwandte oder ganz neue Steuern, so gewisse Verkehrssteuern hinzugefügt werden — um das Ziel einer wenigstens leidlich vollständigen und gleichmäßigen Besteuerung aller Volksklassen und Einzelnen oder m. a. W. der Besteuerung des ganzen Volkseinkommens in seiner qualitativ und quantitativ immer verschiedenartigeren Verteilung unter die Einzelnen zu erreichen.

Aus solchen Ursachen entwickeln sich — zum Teil unter unmittelbarer Mitwirkung politischer Momente, wie der Emanzipation der ehemals unfreien unteren Klassen, der Beseitigung der Vorrechte bisher bevorzugter Klassen — aus älteren, vornehmlich das Grundvermögen umfassenden Vermögenssteuern, aus Kopf- und Familiensteuern allgemeine, auch das bewegliche Vermögen mit umfassende Vermögens-, personale Klassen- und schließlich förmliche Einkommensteuern, mit Steuersätzen in einem bestimmten Zahlenverhältnis zu dem seinem Werte nach bezifferten Einkommen und Vermögen, wobei die personalen Klassensteuern schon nähere, wenn auch nicht ausschließliche Rücksicht auf Höhe (eventuell auch auf Art) des Einkommens nehmen, sich aber im übrigen noch, öfters überwiegend, nach anderen Momenten, politischem Rang und Stand, Berufsstand, „allgemeiner" gesellschaftlicher und ökonomischer Stellung u. s. w. richten. Ein „Census" wird so die Grundlage solcher „Personal"- und Vermögenssteuern. Die alten Vermögenssteuern lösen sich aber auch wohl, und meistens, in ihre Bestandteile auf und differenzieren sich zu Objekt- oder Ertragssteuern, welche sich dann einzeln wieder selbständig und einheitlich entwickeln. So werden die das Grundvermögen und dessen Erträge erfassenden älteren Steuern und Abgaben nunmehr zu einheitlichen eigentlichen Grundsteuern zusammengefaßt und mit Hilfe großer Katasteroperationen in eine einzige „gleichmäßige", „allgemeine", allen landwirtschaftlich und ähnlich benutzten oder benutzbaren Boden um-

fassende „rationelle“ wahre Grundsteuer umgebildet. Die alte allgemeine Vermögenssteuer (des Altertums und Mittelalters, bis in das 17., ja 18. Jahrhundert mehrfach) bildet sich so jetzt selbst in eine Art „System“ der Ertrags- und Einkommenbesteuerung um. Neben der Grundsteuer verselbständigt sich namentlich die anfangs wohl mit jener verbundene, auch mit Heerd- und Familiensteuern zusammenhängende, übrigens mitunter, besonders in den Städten, schon früher apart stehende Gebäude- oder Haussteuer. Die einzeln schon älteren Abgaben vom Gewerbebetrieb und Handel — eventuell bisher ebenfalls in der allgemeinen Vermögenssteuer enthalten — werden in eine mit dem Einzug der Gewerbefreiheit auf das ganze Land ausgedehnte allgemeine Staats-Gewerbesteuer umgewandelt. So bilden sich die drei Hauptglieder des modernen Ertragssteuersystems, speziell die Realsteuern. Zu ihnen tritt als nächstverwandte folgerichtig, in der Praxis aber noch nicht allgemein, eine Kapitalrentensteuer für den Ertrag ausgeliehener Kapitalien. Der Ertrag der liberalen Berufsarbeit, besonders der öffentlichen Dienste, der selbständig betriebenen liberalen Berufe, dann des Gesindedienstes und der gemeinen Handarbeit wird im konsequent ausgebildeten Ertragssteuersystem durch besondere Lohn-, Besoldungs- und ähnliche Steuern, in einzelnen Fällen auch wohl in Verbindung mit der entsprechend ausgedehnten Gewerbesteuer durch diese getroffen, wenn man sich nicht etwa damit begnügt, diese Erträge, welche unmittelbarer als (subjektive) „Einkommen“ erscheinen, ausschließlich, soweit es sich hier um direkte Besteuerung handelt, durch jene Personalsteuern, Klassen-, Einkommensteuern ꝛc. zu besteuern. Oder, teils in Ermangelung der letztgenannten Steuern, teils aus prinzipiellen Gründen, — so namentlich mit Rücksicht auf die Verbrauchssteuern und deren vorausgesetzte Ueberwälzung durch das Medium des Preises auf die unteren Klassen, — verzichtet man auch wohl auf eine direkte Besteuerung des eigentlichen (reinen) „Arbeitseinkommens“ der niederen Arbeiter, des Gesindes, der Beamten und ähnlicher Klassen ganz.

§ 11. So bildet sich allmählich in der west- und mitteleuropäischen Welt eine leidlich vollständige direkte Staatsbesteuerung aus, im wesentlichen freilich erst seit dem Zeitalter der französischen Revolution, unter dem Einfluß der leitenden politischen Ideen dieser „staatsbürgerlichen Periode“, namentlich gemäß dem Prinzip der persönlichen und politischen Freiheit und Gleichheit der ganzen Bevölkerung, und in Ausführung steuerwissenschaftlicher Forderungen, welche aus diesem Prinzip abgeleitet werden: insbesondere der „Postulate der Gerechtigkeit“, der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung (§ 19 ff.).

S. Wagner, F.W. II. 1. A. S. 282 ff., 2. A. S. 372 ff. Eine gewisse Gleichartigkeit dieser direkten Staatsbesteuerung in den verschiedenen Kulturstaaten, besonders des europäischen Kontinents, ist unverkennbar (§ 23–27). Tiefergreifende Unterschiede, z. B. zwischen Großbritannien und dem Festlande, erklären sich mitunter aus der verschiedenen politischen Organisation, so namentlich der verschiedenen Verteilung der öffentlichen Thätigkeiten zwischen dem Staate und den Selbstverwaltungskörpern. Oder sie hängen mit der verschiedenen Ausbildung anderer Steuergattungen zusammen, der Verbrauchs-, besonders auch der Verkehrs-, Erbschaftssteuer, wie z. B. der oft hervorgehobene Mangel einer allgemeinen Einkommensteuer und einer besonderen Kapitalrentensteuer in Frankreich in dem (zu sehr) entwickelten System der Registerabgaben und Stempel einigermaßen seinen Ersatz und damit seine Erklärung und relative Rechtfertigung findet. Bei der Kritik des direkten Steuersystems eines konkreten Staats darf überhaupt der Zusammenhang mit der gesamten sonstigen Besteuerung desselben nicht übersehen werden. Ganz folgerichtig müssen manche Einzelheiten der direkten Besteuerung eines Landes je nach der Gestaltung der sonstigen Besteuerung, der indirekten Verbrauchs-, Verkehrs-, Erbschaftsbesteuerung zu Herbeiführung von Ausgleichungen selbst wieder verschieden eingerichtet werden.

Die direkte Kommunalbesteuerung (im engeren Sinne, der Ortsgemeinden, und im weiteren Sinne, der übrigen Selbstverwaltungskörper, der Kreise, Provinzen u. s. w.) gestaltet sich in der neueren und neuesten Zeit im System der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern im wesentlichen ebenso wie die Staatsbesteuerung, nur mit Abweichungen,

indem mitunter die Zuschläge zu den einzelnen Steuern ungleich sind und in gewissen Fällen, bei gewissen Zwecken der Ausgaben auch wohl bei der einen oder der anderen Steuer ganz fehlen. Auch wo die Kommunalbesteuerung aber selbständige direkte Steuern (neben dem Zuschlagsystem, wie mehrfach in Deutschland oder ausschließlich wie in England) entwickelt hat, gestalten sich ihre direkten Steuern den direkten Staatssteuern ähnlich, nur bleiben sie gewöhnlich noch weiter von einem förmlichen „System" entfernt. Eine der Staats-Haussteuer verwandte, übrigens auch als Staatssteuer vorkommende, sonst eigene direkte Steuer, namentlich (groß-)städtischer Gemeinden ist die sogen. Wohnungs- oder Mietsteuer, eine direkte Verbrauchssteuer.

Vorstehend sind die leitenden Grundzüge der allgemeinen Entwicklung der direkten Besteuerung gegeben. Sie finden in der folgenden Skizze der Steuergeschichte einzelner Staaten ihre Bestätigung. Diese Skizze beschränkt sich auf einige Hauptpunkte, auf die vielfachen Kontroversen über die wirkliche Beschaffenheit des älteren Steuerwesens (u. a. in der römischen Steuergeschichte) kann hier nicht eingegangen werden.

2. Zur Geschichte der direkten Besteuerung in einigen wichtigeren Staaten und Zeitaltern.

1. Altertum.

§ 12. In den altgriechischen, speziell im athenischen Staate[15]), dessen Finanz- und Steuerwesen noch verhältnismäßig am besten bekannt ist, läßt sich doch selbst aus den sporadischen, auf uns gekommenen Thatsachen der Steuergeschichte auf das in § 9 aufgestellte Entwicklungsgesetz der Besteuerung zurückschließen. Die persönliche Wehrdienstleistung, das System der Liturgien, die Tribute der Bundesgenossen haben nur, neben anderen Umständen, die Besteuerung wenigstens in ruhigen Zeiten, nicht zu so hoher Entwicklung gelangen lassen. In Athen kommen zur Blütezeit als beständige ordentliche Einnahmen gewisse direkte Personalsteuern auf bestimmte Kategorien von Personen vor, so das zugleich gebührenartige Schutzgeld (μετοίκιον) der Fremden; wahrscheinlich auch eine Sklavensteuer als eine Art Vermögens- und Gesindesteuer; ferner eine teils sittenpolizeiliche, teils gewerbesteuerartige Abgabe von Wahrsagern, Quacksalbern, Gauklern ꝛc., namentlich von Prostituierten. Allgemeine Personalsteuern der freien Bürger fehlen dagegen, der oben erwähnten antiken wie der späteren germanischen und mittelalterlichen Anschauung von der Unvereinbarkeit solcher Abgaben mit der Vollfreiheit gemäß. — Die athenischen und sonstigen Grundabgaben der freien Bürger waren wohl mehr Grundzinse für Ueberlassung und Nutzung öffentlichen Lands, als eigentliche Grundsteuern von wirklichem Privatland. — Dagegen findet sich in Athen in Kriegszeiten, zumal vom peloponnesischen Kriege an, als außerordentliche, in anderen griechischen Demokratien wohl auch als gewöhnliche Steuer ein allmählich ziemlich ausgebildetes System von (nominellen) Vermögenssteuern, früher in Athen auf das fruchttragende Land beschränkt, also eine Besteuerung der Grundeigentümer, später, bei größerem Bedarf und stärkerer Entwicklung des beweglichen Vermögens und städtischen Erwerbes, eine allgemeine Vermögensbesteuerung, welche neben Grundvermögen auch Vieh, Häuser, Geldkapitalien, Sklaven, verschiedene Verarbeitungsprodukte, Hausgerät ꝛc. umfaßte und auf entsprechenden Katasteroperationen beruhte. Nach dem Steuerfuß entwickelt sich diese Steuer zu einer Art progressiver Einkommensteuer. Auch die Liturgien, besonders die Trierarchie, stellt in ökonomischer Hinsicht doch eine solche Steuer und darüber hinaus selbst eine progressive reelle Vermögenssteuer dar.

Im altrömischen Steuerwesen, der Republik und namentlich der Kaiserzeit, hat Rodbertus in seinen vorzüglichen Aufsätzen zur Geschichte der römischen Tributsteuern (in Hildebrands Jahrbüchern, B. 4, 5, 8) zuerst den inneren Zusammenhang zwischen den Veränderungen im privatwirtschaftlichen System und den Arten der Besteuerung nachgewiesen, eine Auffassung, die zu dem obigen allgemeinen Entwicklungsgesetz zu generalisieren ist[16]). Auch in Rom waren die ältesten ordentlichen Steuern gewisse indirekte Verbrauchsabgaben, besonders Zölle. Für die außerordentlichen Ausgaben, Kriegskosten, Truppensold bildet, wie es scheint, schon von der Zeit der Könige her das tributum civium eine außerordentliche (nominelle) Vermögenssteuer, in der Servianischen Verfassung nach dem Census reguliert. Definitiv einge-

15) S. Böckh, Staatshaushalt der Athener, 2. Ausg. Berlin 1850 (wonach im wesentlichen diese Skizze). Meine F.W. III. § 6, 7.

16) Wagner, F.W. II. 1. A. S. 192, Note. 2. A. S. 268. S. jetzt über Rom besonders die zusammenfassende systematische Arbeit von J. Marquardt, römische Staatsverwaltung II. (1876), der hier namentlich gefolgt wird. Sehr klar ist die Darstellung der römischen Provinzialbesteuerung in Gallien von Clamageran, Hist. de l'impôt en France, vol. 1. 1867, 1. livre. Etwas weitere Ausführung in m. F.W. III. § 8–11.

richtet wird sie vom Jahre 406 v. Chr. an, wo der Staat die Zahlung des Truppensoldes übernimmt. Anfangs ist sie, wie in Athen, wesentlich auf das Grundvermögen beschränkt, später, dem genannten Entwicklungsgesetz gemäß, erstreckt sie sich mit auf die übrigen Vermögensobjekte, auf städtische Häuser, Geschäftslokale, Wirtschaftsinventar, Geld. Bei gewerblichen Unternehmungen sind zum Zweck des Anschlags die Zahl und Gattung der Sklaven berücksichtigt. Der Normalsatz war 1 pro mille (tributum simplex), der aber auch erhöht wurde. Die späteren Tribute der Provinzen ꝛc. machten es möglich, vom makedonischen Kriege an seit 167 v. Chr. über 400 Jahre lang das tributum civium gar nicht zu erheben. Neben demselben finden sich einige andere Spezialtribute, deren Wesen nicht hinlänglich sicher aufgehellt ist. Um so umfassender war die direkte Schatzungs- oder Erwerbsbesteuerung der unterworfenen Provinzen. In den einzelnen Provinzen bestanden zum Teil dauernd manche Verschiedenheiten. Die Hauptsteuern sind grundsteuer- und personal-, besonders kopfsteuerartige. Der den Provinzialen meist zu Besitz und Nutzung belassene, aber als Eigentum des römischen Volks anerkannte Boden ward allgemein abgabenpflichtig, nach Quoten vom Rohertrag (meist dem Zehnten) oder nach festen Natural- oder Geldabgaben besteuert: das zur Bezahlung des Truppensoldes dienende und danach benannte stipendium oder Provinzialtributum. Die Steuer lastete auf dem Objekt, war also auch zu leisten, wenn das Grundstück an römische Bürger gelangte. Das in den meisten Provinzen bestehende stipendium umfaßte aber zugleich eine Personalsteuer und zwar teils eine reine Kopfsteuer, teils eine Art Vermögens- und Einkommensteuer, letztere wohl später mit Elementen einer Gewerbebesteuerung verbunden. Für den Betrag des Stipendiums haften die Steuerbezirke.

Augustus unternimmt eine allgemeine Reform der direkten Provinzialsteuern, wahrscheinlich zu dem doppelten Zweck der Gewinnung fester Grundlage für einen Etat und der gleichmäßigeren Verteilung der Lasten unter den Steuerpflichtigen innerhalb einer Provinz. Dazu erfolgt eine dreifache Operation, eine Vermessung, eine Feststellung der rechtlichen Qualität und eine Klassifikation nach Gattung und ungefährer Güte, daher nach der Ertragsfähigkeit der Grundstücke: so viel auch noch nach den neuesten Forschern unsicher und kontrovers bleibt, doch offenbar eine den modernen Maßregeln ähnliche große Grundsteuer-Katasteroperation. Zugleich wird das Gutsinventar und das persönliche Vermögen, genau spezialisiert auch der Sklavenbesitz, und werden andere abhängige Klassen, so die Colonen, aufgenommen. Unter Trajan war die Operation beendet und bleibt wohl bis auf Diocletian die Grundlage der direkten Provinzialbesteuerung. Unter diesem Herrscher wird das Provinzialtributum für den Boden in Italien eingeführt, zugleich aber eine neue Vermessung und Einrichtung der Grundsteuer vorgenommen. (Wahrscheinlich genauere Ermittlungen von Wert und Ertrag, dann Bildung von „Steuerhufen" — jugatio, caput — aus je einer gewissen Anzahl von Grundstücken verschiedener Gattung und Güte und Belegung dieser Hufen mit gleichen Steuersätzen; ferner Bildung von Gesamtsteuersummen der Steuerbezirke und Repartition derselben auf die Besitzer nach dem Kataster.)

Daneben entstehen ergänzende andere direkte Steuern, so für die Besitzer beweglichen Kapitals, Industrie, Kaufleute, Geldhändler, mit Einschätzung der speziellen Vermögensobjekte, ferner gewerbe- und erwerbssteuerartige Abgaben für einzelne Kategorien von Handwerkern und spezifischen Arbeitern, wohl mit allmählicher Spezialisierung und Erweiterung nach unten zu. Der Fortbestand eigentlicher Kopfsteuern in den Städten ist unsicher. Auf dem Lande scheinen die coloni die eigentliche kopfsteuerpflichtige Klasse in späterer Zeit zu werden, wobei der Gutsherr die Steuer seinen Colonen abzuliefern hatte. Er verteilte sie auf die Colonen.

2. Deutsches Mittelalter[17]).

§ 13. In dem Auflösungsprozesse, den das römische Weltreich seit der Völkerwanderung durchmachte, ging in den neuen Staatsbildungen der Eroberer in dem Gebiete des bisherigen Reichs

17) Zur Bibliographie: Wagner, F.W. III. § 13. — Hüllmann, Deutsche Finanzgesch. d. Mittelalters (Reich), 1805. Lang, Hist. Entwickl. d. teutschen Steuerverfassung seit d. Karolingern, 1793. Ilse, Gesch. d. deutschen Steuerwesens, 1. Abt. 1844. Jetzt nam. f. d. ältere Zeit (bis ca. 1200) G. Waitz, Deutsche Verfassungsgeschichte II. 2. Ausg. 1870, Kap. 7, IV., Kap. 6, VIII. Kap. 15 (1878) und manches Einzelne in den anderen Kapiteln. Vorzüglich ist auch hier über den »impôt féodal« Clamageran a. a. O. vol. I., livre 3, auch eb. l. 2 (impôt barbare). Mehr systematisch verarbeitet als von Waitz ist die Steuergeschichte in den Werken über deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, z. B. in Kürze ganz gut von Walter, immer noch am reichhaltigsten und besten von Eichhorn. Wertvoll auch Zeumer, Die deutschen Städtesteuern, bes. d. städt. Reichssteuern im 12. und 13. Jahrh. (Schmoller, F., I. 2), 1878, namentlich Abschnitt III.

Ueber das ältere städtische Steuerwesen, besonders auch das direkte in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters s. jetzt namentlich G. Schönberg, Finanzverhältnisse Basels im 14. und 15. Jahrhundert. 1879.

Eingehender als hier habe ich den Gegenstand in meiner F.W. III. behandelt, bes. § 14—16, 17—22, 24, 26, 28, 30, 32 ff., und in den dann folgenden Abschnitten über einzelne deutsche Territorien, Oesterreich, Preußen, Frankreich, England.

mit einem großen Teil der gesamten Kultur auch die Steuerverfassung Roms allmählich zu Grunde, ohne für lange Jahrhunderte durch eine andere ersetzt zu werden. Die römische Grund- und Personalsteuer blieb zwar formell in der ersten Zeit der Eroberung, dann in der fränkischen Monarchie der Merovinger noch bestehen, aber teils verfiel sie, teils nahm sie mit den veränderten Verhältnissen eine andere Gestalt an. Die römische Repartitionssteuer ward zu einer festen Quotitätssteuer, die römische Grundsteuer verlor damit ihren Steuercharakter und ward mehr eine Reallast, eine Grundzinsabgabe, die Personalsteuer eine Kopfsteuer der Unfreien, der auf fremdem Boden Angesiedelten, der dem Rechte der Eroberung Anheimfallenden, daher jetzt gerade auch der Romanen, wogegen der vollfreie Germane persönlich steuerfrei war, auch für seinen eigenen Boden Steuerfreiheit verlangte und gewöhnlich erreichte, jedoch für bisher besteuerte römische Grundstücke, die in seine Hände kamen, in der Regel wohl zu steuern hatte. Die völlig veränderten Auffassungen des Staatslebens, die auch dem späteren Mittelalter auf lange hinaus eigentümliche Vermischung öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Verhältnisse, das Vorherrschen der Naturalwirtschaft, damit auch der Naturaldienste und Naturalleistungen aller Art, die Geringfügigkeit eines eigentlich staatlichen Finanzbedarfs, der mit dem Hof- und Fürstenbedarf fast ununterscheidbar verquickt war, die Wehrverfassung, die Begründung der Einnahmewirtschaft auf Gutseinnahmen, Grundzinse, gebührenartige Ertragsquellen, Strafgelder, Konfiskationen, Tribute abhängiger Völker und Fürsten, die Ergänzung dieser Einnahmen durch Zoll- und Marktgefälle u. dgl., Einnahmen teils gebühren-, teils gewerbesteuer-, teils verbrauchssteuerartigen Charakters — das alles und manches andere, was damit in Verbindung stand, machte auch Jahrhunderte hindurch, im wesentlichen bis tief in die zweite Hälfte, ja vielfach bis zum Schluß des Mittelalters eine eigentliche direkte Besteuerung als ordentliche Einnahme unnötig, im Deutschen Reich wie im wesentlichen auch in den meisten anderen Staaten. Nicht zu verkennen ist aber, wie, zum Teil selbst nach ihrem Ursprung aus römischen Verhältnissen, so manche Feudalleistungen der Gutsunterthanen an den Grundherrn eben sachlich die Bedeutung von Steuern an den Grundherrn an sich trugen, wofür letzterer seinerseits statt des Staats, wie dieser vordem und wie heute wieder, auch Schutz- und andere Leistungen dem Belasteten gewährte. Die Steuerauflegung im modernen Staate ist insofern weniger ein eigentliches Novum, als es zunächst erscheint, mehr eine andere Rechtsform, als eine durchaus neue Leistung[18]).

Die zahlreichen Grundabgaben verschiedenster Art und Namens von der fränkischen Monarchie an im späteren Deutschen Reich haben sonst freilich nur ausnahmsweise einen eigentlichen Steuercharakter, mochten sie an den König, an die Beamten, an die späteren Territorialherrschaften zu zahlen sein. Sie stellen aber, verbunden mit persönlichen Leistungen, Spanndiensten, Arbeiten, mit Naturallieferungen für den herumziehenden König und seinen Hof, für die Beamten, Gerichtsherren, Vögte 2c., für die Heerzüge, für Weg-, Burgbau, für Wachdienst, Kriegsdienst 2c. im ganzen auch früher eine Belastung dar, welche der späteren direkten Besteuerung zu vergleichen und gewiß nicht immer geringer gewesen ist. Das Ganze dieser und der übrigen Abgaben ist chaotisch, an leitenden Grundsätzen darin fehlt es so gut wie vollständig. Im einzelnen ist auch nach den neuesten Forschern (G. Waitz) vieles unsicher, vieles unklar, was nach dem politischen und wirtschaftlichen Charakter des früheren Mittelalters und der starken Vermischung des Privat- und des Oeffentlichrechtlichen auch nicht auffallen kann. Ein wirkliches öffentliches direktes Steuerwesen fehlt so, als ordentliche Einnahme, nach dem Verfall der römischen Steuerverfassung und der Verschmelzung der älteren Grundsteuern und Grundzinsen u. dgl., sowie nach dem Uebergang dieser Abgaben an die Feudalherrn, nicht nur der karolingischen Monarchie, sondern auch in der darauf folgenden Periode dem Deutschen Reiche. Nur einzelne Anfänge dazu zeigen sich in den „Heersteuern" (heristuora), die aus den früheren Beisteuern der Zurückbleibenden zur Ausrüstung des Kriegers entstanden (karolingische adjutoria), später als Abgaben zu den Kriegs-, Römerzügen u. dgl. des Herren allgemeiner geworden sind, eine Art Zahlung für den selbst nicht mehr geleisteten Kriegsdienst. Zum Teil (doch nicht ausschließlich) ging aus ihnen das Bedewesen der Territorien hervor (§ 14). Die schon älteren Ehrengaben der Großen, bei festlichen Gelegenheiten, an bestimmten Tagen des Jahres, bei Reisen des Königs, die Leistungen und Beiträge der geistlichen Stifter in ähnlicher Weise, mit der Entwicklung der Städte die Beisteuern der letzteren an den König, die aber vor dem 13. Jahrhundert noch nicht regelmäßig sind, bilden weitere Analoga direkter Steuern. In außerordentlichen Fällen, zur Tilgung von Tributen, in Kriegszeiten, kamen aber einzeln schon früher allgemeinere Kopf- und Vermögensabgaben von deutlichem Steuercharakter vor. Die Judenschutzgelder trugen letzteren nicht ausschließlich, sondern waren zugleich etwas Gebühren- und Regalartiges.

Die thatsächliche Auflösung des Deutschen Reichs in eine Reihe von Territorialherrschaften in der späteren Zeit des Mittelalters und vollends seit dem 16. und 17. Jahrhundert hat im Reiche selbst dann auch das Bedürfnis nach einer ordentlichen Steuerverfassung weniger dringend als in den anderen größeren europäischen Staatskörpern gemacht. Soweit es gleichwohl hervortrat, wie unter dem Druck der Hussiten- und Türkenkriege seit dem 15. und 16. Jahrhundert, ist es bei der bestehenden Reichsverfassung nicht mehr zu ordentlicher Befriedigung gelangt. Eine allgemeine direkte Reichssteuer war der „gemeine Pfennig", ein Gemisch direkter Kopf-, Personal-, Standessteuern mit Einkommen- und Vermögenssteuern, wie es um dieselbe Zeit auch

18) Vgl. bes. Clamageran, u. a. vol. I. pag. 220 ff.

im Ausland (England, Frankreich) vorkam, eine Steuer von allen, mittelbaren und unmittelbaren Reichsunterthanen, als Vermögenssteuer nach Verhältnis des Vermögens (z. B. 1 pro mille), aber mit kleineren festen Sätzen über eine bestimmte Vermögenshöhe hinaus, 1427—1551 elfmal ausgeschrieben, jedoch unzureichend eingegangen. Ganz entsprechend der Verselbständigung der Reichsstände ging man aber mehr und mehr für die Deckung von Reichsbedürfnissen zu einem System von Matrikularumlagen über: die Reichsstände wurden zu einer bestimmten Summe veranschlagt, welche sie darauf selbst auf ihre Unterthanen verteilten; das schon früher angewandte System, welches sich dann zu dem der sogen. Römermonate entwickelte: unter Zugrundelegung der Matrikel von 1521 wurde die von jedem Stand zu stellende Mannschaft in Geld angeschlagen, welche Summe er dann zu entrichten hatte. Der Römermonat war anfangs 128 000 fl., später weniger, zuletzt seit 1737 58 280 fl., die nicht einmal einkamen. U. a. wurden die Kosten des Reichskammergerichts (außer durch Sporteln) durch solche Anschläge gedeckt, außerdem außerordentliche Reichsausgaben.

§ 14. In den deutschen Territorien[19]) war die Entwicklung der direkten Besteuerung, gemäß dem Gang der politischen Dinge, natürlich eine andere.

Anfänglich lagen auch hier die Verhältnisse ebenso wie im Reiche selbst, Dominial- und Regalwirtschaft, mit ersterer alte Grundzinsen u. dgl. verbunden, herrschten vor, daneben die gebührenartigen Einnahmen aus Hoheitsrechten, Zoll, Geleitsgeld u. dgl., die an die Reichsstände gelangt waren. Aber ein eigentliches Steuerwesen und zwar zunächst gerade in Form direkter Steuern (vom 14. und 15., mehr vom 16. und besonders vom 17. Jahrhundert an, aber auch innerer indirekter Verbrauchssteuern, „Tranksteuern", „Eisen", später allgemeinerer „Accisen", „Universalaccise", „Partikularaccise") konnte mit wachsendem Bedarf, mit Veränderung des Wehrwesens, besonders mit dem Uebergang zu Soldheeren nicht ausbleiben.

Die direkten Steuern der Territorien sind in älterer Zeit die sogen. Beden, (Beten, precaria, petitio, auch exactio, Steuer, Schatzung und noch andere deutsche und lateinische Namen, bezw. Umschreibungen, führend). Sie sind nicht mit den Grundzinsen (census) zu verwechseln, welche eine grundherrliche Abgabe für die Nutzung des überlassenen Landes oder auch nur für die Anerkennung des (Ober-)Eigentums des Grundherrn darstellen und mitunter, in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters, eine Hauptgrundlage der Territorialfinanzen, neben dem unmittelbaren Dominialertrag waren, so im preußischen Ordenslande[20]). Eine Verwechslung, welche öfters naheliegt, weil die Beden auch vornehmlich, nach Lage der Dinge, indessen prinzipiell keineswegs allein, Abgaben vom Grund und Boden, als dem Hauptvermögen des Pflichtigen, waren (s. unten). Die Entstehung der Beden ist im einzelnen oft unsicher und auch über die allgemeineren Entstehungsgründe weichen die Ansichten ab[21]). Die wesentliche Identität von Bede und Steuer darf aber wohl angenommen werden, nur daß anfangs die Beden mehr private, mehr oder weniger „freiwillige" Unterstützungen des Vogts, Grafen und Herren waren, welche freilich oftmals das Moment des Zwangs annahmen und regelmäßig wurden, mitunter letzteren Falls mit den Ständen, Vasallen vertragsmäßig geregelt. Neben diesen „ordentlichen" Beden kamen dann außerordentliche oder Notbeden in besonderen Fällen, in Kriegszeiten u. dgl. m., vor. Nicht der ausschließliche, aber wohl ein besonders häufiger Entstehungsgrund der ordentlichen Land-Beden war die Uebernahme des Reichsdienstes und der gemeinen Landesverteidigung durch den Landesherrn, wo sich die Bede dann als Heersteuer charakterisiert. Mit der Ausbildung der Landeshoheit und der landständischen Verfassung, zugleich mit der allmählichen Entwicklung des Begriffs „öffentlicher Bedürfnisse" wurde das Bedewesen ein öffentliches Recht, später ein wesentlicher Bestandteil der Hoheitsrechte, die Bede eine Steuer im eigentlichen Sinne. Die Stände bewilligten neue Beden oder Steuern dem Landesherrn regelmäßig immer nur auf kurze Zeitdauer (z. B. ein Jahr), aber im gewöhnlichen Fall fortdauernden Bedürfnisses wiederholt, selbst jährlich, wodurch dann auch die neue Abgabe eben eine bleibende ordentliche Steuer wurde. Der Namen sind auch hier mancherlei, bei direkten Steuern Schatzung, Geschoß, Kontribution, Steuer, bei den gelegentlichen indirekten Verbrauchssteuern Ungelt, Licent, Eise u. a. m.

Die direkten Beden kommen in verschiedenen Formen vor, entweder (namentlich früher) so, daß die Einzelnen selbst und unmittelbar nach ihrem Vermögen, Erwerb, Grundbesitz 2c. bestimmte feste oder Quotenbeiträge zu liefern haben oder so, daß zunächst Gemeinschaften, wie die einzelnen Stände, jede Stadt eine Summe im ganzen aufgelegt bekommen oder (nach der landständischen Steuerverfassung) übernehmen und diese Summe als ein zu repartierendes Kontingent dann nach einem bestimmten Maßstab, oftmals nach dem Vermögen (so besonders in Städten, auf Grund eidlicher Angaben, „Eidsteuern") auf die einzelnen Pflichtigen

19) Vgl. bes. Zeumer a. a. O., namentlich S. 36 ff. Eichhorn, 5. Aufl. II. § 306, III. § 426; passim auch Schmoller, Epochen d. preuß. Finanzpolitik, Jahrb. d. d. Reichs, Neue Folge 1877, 33 ff. — S. auch Wagner, F.W. II. 1. A. § 356 ff. 2. A. § 116 ff. I. 3. A. § 88 ff. Bes. III. § 27—32 u. ff.

20) v. Köppen, Zinsverfassung Preußens, Zeitschrift f. preuß. Geschichte, 1867. Meine F.W. III. § 31.

21) S. darüber jetzt besonders Zeumer, S. 36 ff.; Waitz, Verf.-Gesch. VIII. 394 ff; anderseits Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechts-Geschichte, 5. Aufl. II. § 306, zusammenfassend meine F.W. III. § 32. Ich gelange zu einer vermittelnden Ansicht.

verteilen. Prälaten, Geistliche, Ritterschaft blieben dabei nach ihren Privilegien oder letztere mit Rücksicht auf den persönlich zu leistenden Wehrdienst gewöhnlich frei, namentlich von ordentlichen Beden, oder verstanden sich nur unter besonderen Kautelen in speziellen Fällen zu analogen Beisteuern („Donativgeldern").

Waren die Beden auch in der Regel zunächst insofern Personalsteuern, als sie sich an bestimmte pflichtige Personen hielten und nach subjektiv ökonomischen Momenten („Vermögen") aufgelegt wurden, auch als Kopf- und Familien-, Heerdsteuern u. dgl. vorkamen, so waren sie nach den thatsächlichen Verhältnissen des Vermögens und Erwerbs doch wieder, besonders in früherer Zeit, überwiegend Steuern vom Grundvermögen, auf dem Lande wie in der Stadt, und traten zu den Grundzinsen u. dgl. m. formell auch wohl insofern als feste Objektsteuern hinzu, welche auf dem Grundstück hafteten, als nur so die Durchbrechung des Bedesystems durch Uebergang der betreffenden Grundstücke an steuerfreie Stände oder Personen verhindert werden konnte (Immunitätsrechte der Geistlichkeit). Dadurch wurde die Vermengung von Beden- und anderen Grundabgaben noch leichter. Für die nichtgrundbesitzenden Leute auf dem Lande, für die Klassen der Gewerbetreibenden, Handwerker, Kaufleute, Arbeiter, des Gesindes in den Städten behalten die Beden in Form von Vermögenssteuern, Kopfsteuern mehr den Personalsteuercharakter. Im einzelnen, wie überall im Mittelalter, mancherlei Verschiedenheiten in den deutschen Territorien, aber doch die Grundzüge der Entwicklung und Gestaltung dieselben. Erst in den letzten Jahrhunderten wird mit der verschiedenen politischen Geschichte der Territorien auch die Steuerentwicklung ungleichartiger. —

Die Finanzwirtschaft der Städte des Mittelalters[22]), namentlich derjenigen, die zu einem selbständigen Staatswesen gelangten, hat eine besondere Bedeutung in der Geschichte des deutschen Finanzwesens: „in ihnen entwickelte sich zuerst ein geordneter öffentlicher Haushalt; in ihnen bildeten sich zuerst im deutschen Gemeinwesen **Steuern im heutigen Sinne des Worts** und eine Staatswirtschaft heraus, in welcher die Geldwirtschaft durchgeführt wurde, die Haupteinnahmequelle in Steuern bestand, in welcher auch der öffentliche Kredit in mannigfacher Weise zur Bestreitung von ordentlichen und außerordentlichen öffentlichen Ausgaben zur Anwendung kam und eigene Finanzorgane unter öffentlicher Kontrolle nach gesetzlicher Vorschrift die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichrechtlichen Gemeinwirtschaft besorgten. Lange bevor in den Wirtschaften der Territorialstaaten die Naturalwirtschaft der Geldwirtschaft wich, war diese bereits in vielen Städtewirtschaften die Grundlage des öffentlichen Haushalts und Jahrhunderte lang war bereits die Kunst der Besteuerung, die Benutzung des öffentlichen Kredits und die zweckmäßige Organisation der Finanzverwaltung in den Städten ein wichtiger Zweig der öffentlichen Verwaltung, ehe in den Territorialstaaten auch nur das Bedürfnis danach vorhanden war". **Wie weit das städtische Steuerwesen die spätere Geschichte des Steuerwesens in den** Territorialstaaten beeinflußte, ist eine zur Zeit noch ungelöste Frage. Ihre Lösung erfordert für eine Mehrzahl von Städten historische Untersuchungen, wie sie Schönberg zuerst bahnbrechend in dieser Richtung für Basel angestellt hat. Das Steuerwesen der Städte jener Zeit zeigt eine große Zahl und Mannigfaltigkeit der Steuern, direkte und indirekte, und Besteuerungsprobleme, von denen man gewöhnlich annimmt, daß sie erst in unserem Jahrhundert aufgetaucht seien, wie die Probleme einer richtigen Verbindung von direkten und indirekten Steuern, der richtigen Gestaltung der direkten Steuern, der Verteilung der Steuerlast ꝛc. beschäftigten schon im 15. Jahrhundert (wie Schönberg nachgewiesen) sehr lebhaft die Obrigkeiten der Städte. Direkte Steuern, meist in der Form von Vermögens- und reinen Personalsteuern (letztere nicht selten mit jenen kombiniert) wurden im 14. und 15. Jahrh. in deutschen Städten vielfach erhoben. Die Vermögenssteuern waren teils ordentliche, teils außerordentliche Steuern. **Was in dieser Hinsicht Regel, was Ausnahme gewesen, läßt sich zur Zeit noch nicht mit Sicherheit sagen.** In Basel waren sie nur außerordentliche Steuern. Dort waren die ordentlichen Steuern indirekte (bes. Weinsteuer, Mahlsteuer, Salzregal, Eingangszölle). In der Zeit von 1429—1489 erfolgte sechsmal eine außerordentliche Besteuerung. Jedesmal war dieselbe eine Vermögens- und Personalbesteuerung. Viermal wurden mit dieser noch andere Steuern kombiniert und zwar Steuern verschiedener Art, direkte und indirekte Verbrauchssteuern von Wein und Fleisch, auch gewerbliche Ertrags- und **Einkommensteuern. Im ganzen ca. 20 verschiedene Steuern und keine der anderen gleich**[23]).

3. Neuere Zeit[24]).

§ 15. In der Uebergangszeit vom Mittelalter und vom ständischen Patrimonialstaat zum modernen deutschen Einzelstaat (15., 16.—18. Jahrhundert) gehen dann mit dem älteren

22) Schönberg a. a. O. S. 9 ff., 87 ff., 275 ff. Danach im Text zum Teil wörtlich. Näheres in meiner F.W. III. § 24 ff., bes. § 28.

23) Näheres darüber und über die Art und Bedeutung der direkten Steuern bei Schönberg a. a. O. Vgl. auch Gierke, Deutsches Genossenschaftsrecht, II. Kap. 4, passim, u. A. S. 742.

24) S. Wagner, F.W. III. § 34 ff. (Oesterreich) 45 ff. (Preußen). Wissenschaftlich allseitig genügende und eingehende finanz- und steuergeschichtliche Werke fehlen der deutschen Litteratur noch sehr. Die älteren (Hüllmann, Lang) sind veraltet, die allgemeinen geschichtlichen und die staatsrechtlichen Werke vertreten andere Gesichtspunkte. Die meisten Schriften und Aufsätze um-

direkten Steuerwesen weitere Veränderungen vor. So bildet sich die Grundlage, auf der die heutige deutsche direkte Staatsbesteuerung sich aufbaute. Das Ziel, dem man schon früher, dann aber bewußt besonders im „Zeitalter des aufgeklärten Despotismus", welches das „staatsbürgerliche" Zeitalter auch hier einleitete, zustrebte, war Allgemeinheit und größere Gleichmäßigkeit, daher auch entsprechende Aus- und Umbildung, namentlich Vervollständigung der direkten Besteuerung, in welchen Beziehungen die alte unvollkommene allgemeine Vermögenssteuer, die überwiegend noch Grundbesteuerung war, nicht mehr ausreichte. Eine Aufgabe, welche bei steigender Höhe der Gesamtbesteuerung, wesentlich der Folge der neuen Militärausgaben, vollends nach dem Verfall der älteren Wehrverfassung, aber auch mit der Folge der sich entwickelnden Zivilverwaltung, nur um so dringender wurde. Daher das Streben nach genügender Mitbelastung der privilegierten Stände, der Städte und nach ordentlichen Katastern.

Die folgenden Skizzen sollen nur als Beispiele der Gestaltung der direkten Besteuerung in einigen wichtigeren Staaten vor der „neuesten Zeit", d. h. dem 19. Jahrhundert — oder vor der Epoche der „staatsbürgerlichen Gesellschaft" nach der französischen Revolution — dienen, ein näheres Eingehen ist hier nicht zulässig.

§ 16. Oesterreich. Ein gutes Beispiel liefern die Reformen der direkten Besteuerung in Oesterreich. Oesterreichs Grundsteuerreformen im 18. (und 19.) Jahrhundert sind ein Vorbild von allgemeinster Bedeutung für die Entwicklung der direkten Besteuerung eines großen Teils Europas geworden. Im 16. Jahrhundert gaben namentlich die Türkenkriege den Anstoß zu starken außerordentlichen Steuern und auch zu bleibenden Vermehrungen und Erhöhungen der älteren direkten Steuern, wobei die privilegierten Stände wenigstens im ersten Fall erheblich mit „kontribuieren" mußten. Die Türkensteuern waren eine Verbindung von Einkommen- und Ertrags- mit Vermögens- und Personensteuern, letztere mit Abstufungen nach Ständen, herabgehend als Kopfsteuern auf die untersten Klassen, aber alle Klassen umfassend. Die gewöhnlichen direkten Steuern waren auch in Oesterreich ursprünglich nicht reine Grundsteuern, sondern eine Art Vermögenssteuern, bei der nur das Grundvermögen besonders hervortrat. Die mit demselben näher verbundenen Objekte, die Häuser, gewisse Gewerbebetriebe und Berechtigungen, auch Viehstand wurden dabei zugleich mit besteuert. Der bevorzugte Grundbesitz hat sich, wenigstens in einigen österreichischen Ländern (so in Niederösterreich seit Anfang des 15. Jahrhunderts), nicht steuerfrei erhalten können, aber er behielt doch eine begünstigte Stellung, auch noch in den Reformen Maria Theresias, und die allmähliche Mehrbelastung wurde lange Zeit vornehmlich auf den abhängigen Rustikalbesitz geschoben. In den einzelnen Kronländern ist die Entwicklung trotz der mehrfachen Versuche der Ausgleichung verschieden gewesen und selbst bis in die Gegenwart so geblieben. Unter Karl V., Ferdinand III., Leopold I., Karl VI., Maria Theresia, Josef II. wurde an der Reform der direkten, besonders der Grundsteuer, zum Zweck der Beseitigung von Ungleichmäßigkeiten gearbeitet. Am wichtigsten sind vor dem 19. Jahrhundert die Reformen Maria Theresias und die (freilich nur vorübergehend in Kraft getretenen) Josefs II. in den deutschen Erblanden, diejenigen Karls VI. in der Lombardei. Als Beispiele mögen Niederösterreich, Böhmen und Lombardei dienen.

fassen nur einzelne Perioden, behandeln darin oft nur einzelne Punkte oder geben nur kurze allgemeine Uebersichten. Auch nur als Beispiele aus der einschlägigen Litteratur seien hier genannt: Ueber Oesterreich: Oberleitner, Oesterreichs Finanzen und Kriegswesen unter Ferdinand I. 1859; ders., Finanzlage Niederösterreichs im 16. Jahrhundert. 1863; ders., Finanzlage in den deutsch-österreichischen Erblanden 1761. 1865; Tafeln zur Statistik des Steuerwesens im österreichischen Kaiserstaat, 1858, mit bes. Berücksichtigung der direkten Steuern, darin namentlich die historische Einleitung (wonach vornehmlich die folgende Darstellung, zum Teil in wörtlichen Auszügen). Speziell über böhmische Verhältnisse: v. Gindely, Gesch. der böhmischen Finanzen, Denkschr. d. k. Akad. d. Wiss. B. 18, über Mähren: d'Elvert, Oesterreichische Finanzgeschichte B. 25 der Schr. der Mähr.-schles. Gesellschaft. Manches allgemeine auch bei v. Myrbach, Oesterreichische Gebäudesteuer. Z. f. St.W. 1884, 1885. — Ueber Preußen: Schmollers oben § 14 gen. Auf.; ders., in seinen Studien der preuß. Wirtschaftspolitik 1680—1786, J. f. G.V. 1885 ff.; Kotelmann, Die Finanzen des Kurfürsten Albrecht Achilles, in der Zeitschr. f. preuß. Gesch. u. Landeskunde, 1866; Riedel, Brandenb.-preuß. Staatshaushalt. 1866 (17. u. 18. Jahrh.); Kries, Histor. Entwicklung der Steuerverfassung in Schlesien. 1842; Zakrzewski, Preuß. Reformen der dir. ländl. Steuern im 18. Jahrh., 1887; Bielfeld, Gesch. des magdeb. Steuerwesens (16.—18. Jahrh.), 1888. Weitere Lit. über Preußen s. unten in § 23. — Ueber Kur-Sachsen: Falke, Steuerbewilligung der Landstände bis Anfang des 17. Jahrh., Z. f. St.W. 1874, 1875. — Ueber die thüringisch-sächsischen Lande: Kius, Finanzwesen des ernestinischen Hauses Sachsen im 16. Jahrh. 1863. — Ueber Bayern: Vocke, Beitrag zur Gesch. der Einkommensteuer in Bayern. Z. f. St.W. 1864. L. Hoffmann, Gesch. der direkten Steuern in Bayern (13.—19. Jahrh.) 1883. — Ueber Alt-Hessen: Vermögenssteuer und Steuerverfassung im 16. u. 17. Jahrh., in Hildebrand J. B. 25, 1875. — Ueber Hessen-Darmstadt: Baur, Handbuch des direkten Steuerwesens, I. Th. 1858, im Anfang. — Ueber Württemberg: Hoffmann, Finanzwesen Württembergs zu Anfang des 16. Jahrh. 1840; Riecke, Württ. Jahrb. 1879; ders., Verfassung 2c. des Kgr. Württemberg. 2. Aufl. 1887.

In ersterem Lande wurde nach verschiedenen vorbereitenden Arbeiten, in denen der ursprüngliche Plan einer genaueren Katastrierung aber doch nur mangelhaft durchgeführt worden, im J. 1756 die „Theresianische Steuerrektifikation" provisorisch eingeführt, blieb aber bis zur großen Grundsteuerreform des Gesetzes von 1817 in Geltung. Dieser Kataster betraf das Erträgnis vom gesamten (obrigkeitlichen und unterthänigen) Boden, abgeleitete Nutzungen, Gefälle (Zehnten, Dienste ꝛc.), Nutzungen von Häusern und von den mit diesen untrennbar verbundenen Gewerben und Industriezweigen. Die Steuergrundlage war bei Grundstücken, bei Gebäuden in Städten der Kapitalwert, bei Gewerben u. dgl. der daraus hervorgehende Gewinn, in Wien bei Gebäuden der jährlich zu fatierende Mietzins. Zur Berechnung des Kapitalwerts wurden die von Grundstücken abgeleiteten Nutzungen und Gefälle, auch diejenigen der Wälder nach 10jährigem Durchschnittsertrag veranschlagt, teils nach Lokalpreisen, teils nach gleichförmig vorgeschriebenen (Feldfrüchte, Wein, Frohnen), und an Verwaltungskosten wurde ¼ abgerechnet. Für die Häuser des platten Landes bestand eine Einteilung in 6 Klassen. Der Steuerfuß war für Grundstücke 2% des Werts, bei den Dominicalisten 1% (seit 1791 fast Gleichstellung), die klassifizierten Häuser zahlten 1½—20 fl., die Häuser in Wien $^1/_{10}$—$^1/_7$ des Zinsertrags. — Auch in anderen Kronländern, so in Oberösterreich, Steiermark, Kärnten, wurde die Theresianische Rektifikation eingeführt, jedoch mehrfach abweichend. — In Böhmen ward auf Grund von Fassionen über Einkommen vom Boden, Gewerben und Dominicalnutzungen und nach Prüfungen dieser Fassionen (1713—15), später nach neuen ergänzenden Ermittlungen ebenfalls unter Maria Theresia eine allgemeine Steuerreform durchgeführt (1748—68). Man bildete aus dem ermittelten reinen Grundertrage und aus dem Einkommen der übrigen mit berücksichtigten verwandten Erwerbszweige (des unterthänigen Besitzes) sog. „Ansässigkeiten" von je 180 fl. Reinertrag mit einem Steuersatz von 60 fl. (33⅓%), der ähnlich veranschlagte Dominicalbesitz (Ertrag nebst Gefällen) zahlte 29%. Daneben eine Besteuerung der Häuser, teils nach festen, teils nach Klassensätzen. In Böhmen allein wurde aber später einiges aus der Josefinischen Steuerreform definitiv beibehalten (1792), namentlich blieb die Verteilung der ganzen Steuersumme zwischen den Dominien und Unterthanen nach Maßgabe der Messung und Schätzung aller Gründe bestehen.

Diese Josefinische Reform war seit den Römerzeiten die erste große Grundsteuer-Katasteroperation in einem großen verschiedenartigen Staatsgebiete, welche nach leidlich rationellen Grundsätzen vorgenommen worden ist. Nur aus praktischen Gründen, um die Operation zu vereinfachen und rascher beendigen zu können, wurden diese rationellen Grundsätze ein wenig modifiziert. Das große Werk selbst war, wie andere Josefinische Reformen, wohl noch etwas verfrüht und wurde wieder rückgängig gemacht, aber es bezeichnet deshalb doch in der allgemeinen Geschichte der direkten Besteuerung der Neuzeit eine Epoche, auch neben der technisch vollkommeneren, aber leichteren, weil auf ein kleines, gleichartiges Gebiet beschränkten Reform in der Lombardei. Es wurde (durch Pat. v. 20. April 1785) bestimmt, jede Provinz, Gemeinde und jeder Grundbesitzer, Dominicalist oder Unterthäniger, solle nach Verhältnis des Nutzens von seinen Gründen in gleichem Maße zur Bedeckung der Staatsbedürfnisse beitragen. Durch allgemeine Vermessung (meist nur durch Bauern mit der Meßkette vorgenommen) sollten die Flächengrößen aller fruchtbringenden Gründe, durch kontrollierte Fassionen der einzelnen Besitzer die Nutzungen jeder Art vom Boden erhoben und die Erträgnisse nach den Marktpreisen von 1772—82 in Geld berechnet werden. Alsdann gleich hohe Quotenbesteuerung dieses Bruttoertrags in den Erblanden, 100 fl. Ertrag des Ackerbaulands mit 10 fl. 37½ kr., der Wiesen mit 17 fl. 55 kr., der Weiden, Waldungen mit 21 fl. 15 kr. In diesen verschiedenen Prozenten lag immerhin einige Berücksichtigung der verschiedenen Produktionskosten, insofern ein Hinzielen auf Reinertragsbesteuerung. Die (in gewissen Kategorien übrigens steuerfreien) Häuser wurden nach Patent vom 1. Sept. 1788 nach dem Mietzins, unter Abzug von 10% auf Erhaltungskosten, besteuert. Nach vierjähriger, etwas überstürzter Arbeit konnte das Grundsteuersystem am 1. Nov. 1789 eingeführt werden. Schon am 1. Mai 1790 wurde es aber von Leopold II. der heftigen politischen Opposition geopfert.

Technisch noch ungleich bedeutender und zudem noch erheblich älter war das berühmte Katasterwerk des censimento milanese unter Karl IV., 1719 begonnen, durch Krieg unterbrochen, 1749—60 beendigt, der älteste der feineren modernen Kataster, das Vorbild für viele andere. Die Grund- und Hausbesitzer hatten die erforderlichen Angaben über Beschaffenheit und Art ihrer Güter zu machen. Eine geometrische Aufnahme, die Entwerfung topographischer Flurkarten für jede Gemeinde, eine sorgfältige Einschätzung der nach Kulturart und Bonität unterschiedenen Grundstücke durch Schätzleute nach dem Rohertrage und nach den Gewinnungskosten und Abzügen erfolgte. Lokale Verhältnisse (Lage in der Ebene, auf den Bergen) wurden für Einzelnes mit berücksichtigt. So erzielte man die Feststellung der Nettoerträge, die dann teils nach vorgeschriebenen, teils nach Lokalpreisen in Geld berechnet wurden. Vergleichungen dieser Schätzungsergebnisse mit Thatsachen des Verkehrs (Kauf-, Pachtpreisen, Teilpachtverhältnissen) dienten zur Kontrolle. Der ermittelte Reinertrag wurde zu 4% kapitalisiert (in Scudi zu 6 Lire) und davon eine (später erhöhte) Quote als Steuerfuß bestimmt. Besondere Bestimmungen betrafen die Gebäude, die in den Städten nach dem wirklichen oder geschätzten Mietertrage, unter Abschlag einer Quote (⅓ zur Ausgleichung mit der Grundsteuer, eine weitere Quote für die Erhaltungskosten) besteuert wurden. (Näheres bei v. Myrbach, a. a. O. Z. f. St.W. 1885. S. 89.)

Erst die Neugestaltung des österreichischen Staats nach 1815 und die neue Zeit ermöglichte später eine allgemeine Reform der direkten Besteuerung (§ 26).

§ 17. Preußen. So bedeutsame Reformen der direkten Steuern wie Oesterreich schon im 18. Jahrhundert hat Preußen um jene Zeit noch nicht gekannt. Ja, eine der Josefinischen Maßregel ähnliche ist eigentlich erst die preußische Grundsteuerreform von 1861, mit der lombardischen Steuerreform des censimento milanese ließe sich noch keine der provinziellen Neukatastrierungen (Ostpreußen, Schlesien, Westpreußen) des 18. Jahrhunderts, sondern nur erst etwa die preußische Katasteroperation in Rheinland und Westphalen, 1820 f., vergleichen, welche eigentlich bloß eine Fortführung der unter französischer Herrschaft begonnenen Katastrierung nach dem allgemeinen französischen Gesetz war. Im preußischen Staate des ancien régime, vor 1806, war grade die Entwicklung und die zweckmäßige Reform der direkten Besteuerung zurückgeblieben, wogegen unter dem Großen Kurfürsten die allgemeine Accise und unter Friedrich dem Großen die Verbrauchsbesteuerung in dieser und auch in anderer Form (Monopole, Zollwesen) stärker entwickelt worden war. Die Stände, der Adel stemmten sich im brandenburg-preußischen Staate der so notwendigen Umgestaltung der älteren Hufengelder, Kopfsteuer, Horn- und Klauenschösse u. dgl. m., die hier statt der sonstigen alten vermögenssteuerartigen Grundsteuern bestanden, durchaus entgegen. Die Steuerexemtionen oder Privilegien der Ritterschaft und die Ungleichmäßigkeit der genannten Steuern blieben in vielen Teilen des Staats bis in das 19. Jahrhundert bestehen. Die neue „Kontribution", die im 17. Jahrhundert mit dem stehenden Heere unvermeidlich wurde, ward nach den alten ganz mangelhaften Schoß- und Hufenkatastern verteilt und war vielfach sehr ungleichmäßig, sowohl in der Oberausteilung auf Städte und Landschaften und innerhalb dieser auf Kreise und Dörfer als vollends in der Unterausteilung auf die einzelnen Steuerobjekte und Subjekte (s. Schmollers, Zakrzewski's gen. Arbeiten). Auch die hie und da vorgekommenen Revisionen (so 1680 in der Kurmark) verbesserten nicht sehr viel. Dagegen gelang es unter Friedrich Wilhelm I., wenigstens in einer Provinz, in Ostpreußen, mit der Einführung des „Generalhufenschosses" an Stelle der bisherigen direkten Steuern des platten Landes eine tiefergreifende Steuerreform (1715 ff.) durchzuführen, wobei auf Grund von Größenermittlungen, Bonitierungen und Ertragsberechnungen namentlich der adelige Grundbesitz erheblich stärker belastet, der mittlere und kleine entlastet wurde. Für die nichtgrundbesitzenden Personen blieben mäßige Kopf- und Hornsteuern bestehen. Auch in den neu erworbenen Provinzen Schlesien und Westpreußen sind unter Friedrich M. sofort nach Besitzergreifung Grundsteuerreformen durchgeführt worden, wobei der ritterschaftliche Besitz mit herangezogen und größere Gleichmäßigkeit bewirkt wurde. Aber im übrigen geschah nichts durchgreifendes zur Verbesserung des direkten Steuersystems bis nach dem Tilsiter Frieden und vornehmlich erst nach 1815 (1820) (§ 23).

§ 18. Frankreich[25]). Auch in Frankreich ist die direkte Besteuerung vor der Revolution mit denselben schweren Mängeln behaftet gewesen wie in Deutschland. Gemäß der wesentlich gleichen Entwicklung im Mittelalter unterschied sie sich auch später trotz der früheren Ausbildung einer starken Zentralgewalt überhaupt nicht so sehr von der deutschen, obgleich das Königtum mehr eingegriffen hat. Für die Deckung der vermehrten Finanzbedürfnisse des Staats seit dem 17. Jahrhundert wurde auch in Frankreich die indirekte Verbrauchsbesteuerung stärker mit entwickelt, wozu die merkantilistische Wirtschaftspolitik seit Colbert in den Zöllen 2c. noch eine weitere Handhabe bot. Aber relativ, im Verhältnis zu der Gesamteinnahme aus den indirekten Verbrauchssteuern war die direkte Besteuerung größer als in der Gegenwart und durch die Art ihrer Einrichtung und Verteilung besonders hart. In der letzten Zeit vor der Revolution waren die hauptsächlichen direkten Staatssteuern Frankreichs (mit mancherlei Verschiedenheiten, Ausnahmen u. dgl. in den einzelnen Provinzen) unter Beifügung der Ertragsergebnisse nach Necker folgende drei: die taille (91 Mill. L.), die vingtièmes (55 Mill. Fr. — $^2/_{20}$ mit Zuschlägen, dazu 1782—86 ein drittes Zwanzigstel, mit 21.5 Mill. L.), die **capitation** (41,5 Mill.), zusammen 209 Mill. Fr., zu denen man noch für Wegfrohnden und deren Ersatz 20 Mill. rechnen kann. Die vornehmsten indirekten Verbrauchssteuern in Generalpacht (166 Mill.) und eigener Regie (51.5 Mill.) stehen mit zusammen 217.5 Mill. L. jener Summe ungefähr gleich. Dabei ist aber zu beachten, daß die schwere Salzsteuer (gabelle) in einem großen Teil des Staats wie eine Art direkter Kopfsteuer eingerichtet war, indem die Einwohner in jeder Gemeinde eine nach der Zahl ihrer Familienglieder bestimmte Menge Salz der Monopolverwaltung abnehmen mußten (sogen. „Salzkonskription", „Salzzwang", wie auch in deutschen Ländern).

Die taille[26]) war seit dem 15. Jahrhundert (Karl VII.) mit der Entwicklung der neueren

25) S. Wagner, F.W. III, § 58 ff. Für die älteren französischen Verhältnisse s. Vuitry, Etudes sur le régime financier de la France avant la révolution (besonders 11.—13. Jahrhundert), 1878; für die Zeit des 18. Jahrhunderts Necker, Administration des finances, 1784 I., besonders ch. 1. Abrisse der älteren Steuerverfassung bei Bresson, Histoire des finances. 1840, 2. éd., S. 15 ff.; bei Vignes, Traité des impôts, 1880, 4. éd., I. S. 10 ff., 113 ff. — Vornehmlich: Clamageran, Histoire de l'impôt en France, 1867 ff., bisher 3 Bände (bis 1774). Ein vorzügliches Werk, auch von Bedeutung, bes. für die ältere Zeit, für die allgemeine Finanzgeschichte.

26) Vgl. über die Terminologie Wagner, F.W. III. S. 71. Der Ausdruck »taille«, im mittelalterlichen Latein tallia, welcher auch in Deutschland für „Beden", Steuern, petitiones, exactiones u. a. m. vorkommt, gleichbedeutend,

Kriegführung und der stehenden Heere aus den älteren vermögens=, besonders grundsteuer= und personalsteuerartigen außerordentlichen Steuern des Lehenstaats herausgewachsen und eine regelmäßige direkte Staatssteuer der nicht privilegierten Stände — mit Ausnahmen auch unter dem Bürgertum — geworden und belastete vor allem den abhängigen (bäuerlichen) Grundbesitz und die unteren Klassen. Sie war als Repartitionssteuer eingerichtet, zerfiel in die taille réelle, eine Grund= und Haussteuer nach unvollkommenen Katastern, und taille personelle, eine allgemeinere Vermögens=, Erwerbs= und Personalsteuer. Der Zwanzigste (auch zeitweise „Zehnte", in den letzten Zeiten des ancien régime als zwei= und dreifacher Zwanzigster vorgekommen), eine Quotitätssteuer, früher schon zeitweise vorhanden, ward unter Ludwig XIV. 1710 von neuem zunächst für den Grundbesitz, seit 1741 auch für den Mobiliarbesitz eingeführt und blieb seitdem. Es war eine Art Steuer vom unbeweglichen und beweglichen Einkommen, traf die der taille unterliegenden Klassen also nochmals, umfaßte aber im Unterschied von der taille den Adel mit, nicht die Geistlichkeit. Die capitation, in den Kriegen Ludwigs XIV. vorübergehend als Kriegssteuer eingeführt (ähnlich wie die klassifizierte Kopfsteuer in Preußen um die damalige Zeit), wurde seit 1701 eine bleibende ordentliche Steuer: eine ziemlich allgemeine Personal=Klassensteuer, für den peuple taillable die dritte große direkte Steuer, hier eine Quote vom Steuersatz der taille (meist 50%), für alle übrigen Personen der Regel nach (vom Dauphin an, aber wieder, besonders später, mit Exemtionen) nach dem Steuertarif von 22 Klassen und demgemäßer Einschätzung (mit einzelnen Abweichungen, u. a. bestand Kollektivbesteuerung korporativer Verbände in Paris). Diese Steuern sind sämtlich in der Revolution beseitigt worden, aber in veränderter und verbesserter Gestalt in den direkten Steuern dieser Periode wieder aufgelebt und insofern doch der geschichtliche Vorläufer, jedenfalls das Analogon der modernen französischen direkten Besteuerung. Eine durchgreifende, so notwendige Steuerreform, besonders der direkten Steuern und der Salzsteuer, herbeizuführen, hat das ancien régime in Frankreich nicht durchzuführen verstanden, wenn es an Versuchen dazu, noch zuletzt 1787, auch nicht fehlte. Die einfache Erhöhung so unvollkommener Steuern wie die vingtièmes und die Erhebung der capitation der taillables als Zuschlag zur taille mußte die schon vorhandenen Ungleichmäßigkeiten unerträglich machen [27].

§ 19. England [28]. Die oft wechselnden und sehr mannigfaltigen Maßregeln lassen sich hier auch im Abriß nicht darstellen. Nur zur Orientierung über die Zeit seit dem 17. Jahrhundert mag hier folgendes eingeschaltet werden.

Die direkte Besteuerung hat hier, wenigstens als zeitweiliges außerordentliches Hilfsmittel, schon im normannischen Lehenstaate (alte scutagia, Schildgelder, Geldabfindungen für den Lehnkriegsdienst, tallagia von den nicht kriegsdienstpflichtigen Einwohnern der Städte und des Landes) und in den folgenden Jahrhunderten vor der ersten Revolution eine bedeutendere Rolle als gleichzeitig auf dem Festlande gespielt und sich frühzeitig mit größerem Erfolg außer auf das Grundvermögen auf das bewegliche erstreckt. („Fünfzehnter" als »subsidy« oder als Teil einer solchen, die außerdem das unbewegliche Vermögen oder dessen Ertrag mit umfassen konnte.) Diese älteren Steuern haben überwiegend einen vermögenssteuerartigen Charakter, woneben personalsteuer= und einkommensteuerartige in Form von Klassen= und Kopfsteuern, mehrfach, soweit sie sich mit an das Einkommen anlehnen, mit progressivem Steuerfuß (15. Jahrhundert), nicht fehlen. Regelmäßig nur auf bestimmte Zeit (Jahr), öfters im mehrfachen Normalbetrag bewilligt, zum Teil als Repartitionssteuer eingerichtet, auf Grund ungenügender Kataster und Einschätzungen ausgeführt waren sie doch ähnlich mangelhaft wie die kontinentalen direkten Steuern. Sie haben sich auch für die rasch steigenden Finanzbedürfnisse des 17. Jahrhunderts nicht als ausreichend noch als genügende Grundlage für den Ausbau eines Systems der direkten Besteuerung erwiesen. Die hauptsächliche Hilfe lag seitdem auch in England in der Entwicklung der indirekten Verbrauchs=

wenigstens nach dem früheren Sprachgebrauch, mit incisio, incisura und mit dem deutschen „Kerbe", ist von der Verrechnungsweise an „Kerbhölzern", an einander gelegten Kerbstöcken u. dgl. hergenommen und dann geblieben, nur, wie in Frankreich, mit Verengerung des Begriffs auf die genannte direkte Steuer. Umgekehrt verengte sich die Bedeutung von incisio, incisura, verdeutscht Cise, später Accise — adcisio — auf den Begriff innerer Verbrauchsteuern u. dgl. Ein Teil der letzteren, die Abgaben auf Getränke u. a. m., werden später in Frankreich aides, droits d'aides genannt, wieder eine verengerte Bedeutung des dem deutschen „Bede", dem lateinischen adjutorium, precaria synonymen ursprünglich allgemeinen Begriffs einer (bittweise) erlangten steuerartigen Unterstützung. S. u. a. Hüllmann, Finanzgeschichte S. 134, 139; Waitz, Deutsche Verfassungsgeschichte VIII. S. 394; Zeumer a. a. O., S. 3; Vignes I. S. 114.

27) Ueber die gen. direkten Steuern in Frankreich s. Wagner, F.W. III. § 58—60. Ueber die Beseitigung derselben und die Wiederherstellung in neuer Form während der ersten Revolution ebendas. § 167, 168 und bes. Stourm, Finances de l'ancien régime et de la révolution. 2 vols. 1885.

28) S. Wagner, F.W. III. § 71 ff., 78, 81 ff. Ueber die älteren englischen Steuerverhältnisse besonders Vocke, Gesch. der Steuern des britischen Reichs, 1866, namentlich über die früheren Vermögens=, Ertrags= und Einkommensteuern S. 478—538. Auch Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, 1869, 2. Aufl., B. I. passim. Jetzt besonders Dowell, History of taxation and taxes in England. 4 vol. 1884 (auch 2. ed. seitdem). Die älteren Werke von Madox, Sinclair.

besteuerung (Accisen, Zölle). Aber auf dem Gebiete der direkten Besteuerung wurde daneben schon während der ersten Revolution, dann in der zweiten Hälfte des 17. und im 18. Jahrhundert mehrfach experimentiert, ohne feste leitende Prinzipien und ohne genügenden Erfolg. (Finanziell ziemlich ergiebige, monatlich erhobene, den verschiedensten Erwerb umfassende Ertrags- und Vermögenssteuern, sogen. monthly assessments, während der Republik, später ähnlich wiederholt. Daneben personale Klassensteuern mit vielen Abstufungen, teils nach dem Rang und Stand, teils nach Beruf und Erwerbsart, wobei die ungefähre Größe des Einkommens etwas berücksichtigt wird, 1641 und mehrfach unter Karl II. und Wilhelm III. ähnlich, aber mit einigen Veränderungen. Experimente mit Besteuerung der Kapitalrenten, der Erwerbsgesellschaften, 1692. Nach Ständen abgestufte Leichen-, Geburt-, Heirat-, Junggesellensteuer, 1695. Versuche mit Einkommensteuern 1701, mit Besoldungsteuern 1720 u. a. m.)

Die bedeutendste Maßregel der direkten Besteuerung war die Bildung einer bleibenden grundsteuerartigen Abgabe unter dem Namen land tax (1692, 1697), eine in Resten noch heute vorhandene Steuer. Ursprünglich, wie in früheren Fällen, ein Teil einer allgemeinen Vermögenssteuer, wurde sie allmählich mehr zu einer bloßen Grundsteuer, welche nach dem Bodenertrag als Repartitionssteuer aufgelegt und in wechselnden Sätzen (1—4 Sh. vom Pfd. Sterl., d. i. 5—20%) von den Pflichtigen (den Pachtern eventuell statt der Grundbesitzer, denen sie dann am Pachtschilling abzuziehen war) erhoben wurde. Infolge der Unveränderlichkeit der Einschätzung und Repartition und später auch des Steuersatzes (4 Sh.) trat bei dieser Steuer, wie bei kontinentalen Grundsteuern, eine völlige Stabilität ein: sie wurde im Wesen eine reallastartige feste Grundabgabe an den Staat, welche zu den später so verschiedenartigen Erträgen in ganz ungleichem Verhältnis stand. Daraus erklärt sich die Maßregel Pitts 1798, diese Landtaxe für ablösbar zu erklären, wovon für fast die Hälfte des Steuerbetrags nach und nach Gebrauch gemacht wurde. Die Aufgabe einer wirklich umfassenden, rationellen Grundsteuer ist durch diese Landtaxe also gar nicht gelöst worden. Der Ertrag des Grund und Bodens wird unabhängig von ihr in England heute durch die Einkommensteuer für den Staat und durch die Lokalsteuern für die Selbstverwaltungskörper (poor rate) besteuert [29]).

Die Finanznot in der Zeit der französischen Revolutionskriege veranlaßte dann, nach vorausgehenden Experimenten mit Zuschlägen zu den Aufwandsteuern, die Einführung einer allgemeinen Einkommensteuer (1798—1802, 1803—1816), wobei in der zweiten legislativen Fassung (1803) auf Grund von zwei Gesetzen die verschiedenen Einkünfte nach zwei Methoden besteuert wurden: diejenigen aus Immobiliarbesitz, Pachtungen, öffentlichen Besoldungen u. dgl. an der Quelle, in der Weise einer Ertragssteuer, diejenigen aus gewerblichem Einkommen und aus Geldkapital direkt in Form einer wirklichen Einkommensteuer nach Deklarationen. Die Steuer begann erst bei einem Minimaleinkommen (60, später 50 Pfd. Sterl.) und erreichte bei einem Einkommen von 150 Pfd. Sterl. den Normalsatz (anfangs 5, später 10%), die kleineren Einkommen waren nach einer Degressivskala besteuert. Mit verschiedenen Veränderungen blieb die sehr hohe, drückende und unpopuläre Steuer, deren Ertrag zeitweise auf 16 Mill. Pfd. Sterl. stieg, bis 1816, wo sie mit zuerst von den schweren Kriegssteuern beseitigt wurde, um 1842 als Mittel zur Durchführung der Zoll-, Accise- und handelspolitischen Reformen wiederzukehren, seit welcher Zeit sie ein bleibender Bestandteil des britischen Steuersystems ist (§ 28) [30]).

2. Die direkte Besteuerung in der Gegenwart (19. Jahrhundert).

1. Einleitung [31]).

§ 20. Alle die im Vorausgehenden dargelegten Maßregeln kann man wohl als Etappen auf dem Wege zum Auf- und Ausbau eines wirklichen „Systems" der direkten Besteuerung bezeichnen: mehr waren sie aber auch noch nicht. Erst dem 19. Jahrhundert, namentlich dem Menschenalter politischer Ruhe nach 1815, war es beschieden, dieser Aufgabe näher zu treten und immerhin nicht Unerhebliches zu ihrer Lösung beizutragen. Wenn auch hier nichts dauernd Genügendes geleistet wurde, so lag die Schuld einerseits an einem prinzipiellen Fehler, den man (besonders in der Entwicklung der Ertragsbesteuerung, § 43) selten vermieden hat, anderseits an der großartigen raschen Umgestaltung der technischen und ökonomischen Verhältnisse der Produktion und, abhängig von dieser Umgestaltung, der Verteilung des Nationaleinkommens unter die Einzelnen im Volke. Eben deshalb haben sich einigermaßen stabile Grundlagen der direkten Besteuerung (besonders der Ertragsbesteuerung) nach kurzer Zeit immer wieder als

29) Ueber die land tax Vocke, S. 499 ff., Wagner, F.W. III. § 82, 117.

30) Vocke, S. 521 ff., Dowell III. 174 ff., Wagner, F.W. III. § 89.

31) Wagner, F.W. III. § 97—105, auch II, 1. A. § 442. 444. 2. A. § 204. 206.

höchst mangelhaft erwiesen, selbst wenn das schwere Problem, diese Grundlagen wenigstens für den Zeitpunkt ihrer Feststellung leidlich richtig zu gestalten, besser gelungen wäre, als auch in den günstigsten Fällen zugegeben werden darf (Grundsteuer! Gewerbesteuer!).

Nach jenem Menschenalter politischer Ruhe (1815—48) ist aber ein neues gefolgt, welches durch das Auftauchen und immer mächtigere Hervortreten der „socialen Frage" vielfach ganz neue Gesichtspunkte für die Gestaltung der gesamten wie speziell auch der direkten Besteuerung sich entwickeln sieht. Eine neue Phase in der Geschichte der Besteuerung kündigt sich an: an Stelle der „staatsbürgerlichen" Epoche, welche, angebahnt durch den Sieg der absoluten Staatsgewalt über den ständischen Patrimonialstaat, im Zeitalter der französischen Revolution definitiv die ältere „ständische" Epoche der Besteuerung durchbrochen und überwunden hat, ringt eine neue „sociale" Epoche der Besteuerung um theoretische Anerkennung und praktische Geltung. Im ganzen wie im einzelnen treten dadurch neue Probleme der Steuerpolitik hervor. Dazu kommt, daß die vollen Konsequenzen des „Zeitalters der Dampftechnik" (Kommunikationen!) und der praktischen Anwendung der naturwissenschaftlichen, besonders der chemisch- und mechanisch-technologischen Errungenschaften, auf die Technik des Produktionsbetriebs erst in dieser Zeit, seit 1848, immer umfassender zur Geltung gelangen und abermals die vorhandenen Steuergrundlagen, besonders der direkten Steuern (Grund-, Gewerbesteuer) vielfach unzugänglich machen. Die steigende Bedeutung des beweglichen Vermögens, des Privatkapitals und des Renteneinkommens daraus, sowie des Kreditverkehrs (Verschuldung des Grundbesitzes, Wertpapierbesitz, Aktienwesen, Börsengeschäft!) erschwert die neuen steuerpolitischen Aufgaben noch mehr. Dies alles bewirkt eine Gärung auch auf dem Steuergebiet, wie auf so vielen anderen socialen, wirtschaftlichen und politischen Gebieten, eine Gärung, welche um so tiefer dringt, weil erst die Neuzeit unter dem Einfluß der social- und wirtschaftswissenschaftlichen Fortschritte die einschneidende Bedeutung der Steuerpolitik für den Prozeß der Produktion und besonders der Verteilung des Volkseinkommens genauer zu würdigen gelernt hat.

Den Hinweis auf eine sich durchringende „sociale" Phase der Steuer- und Finanzpolitik überhaupt, in der Weise, wie es hier gemeint ist, wozu dann namentlich auch die Ausdehnung oder Vermehrung von Steuern, um die Mittel zu socialpolitischen Maßregeln (Staatszuschüsse für Schul-, Arbeiterversicherungswesen u. dgl. m.) aufzubringen, gehört, habe ich bereits in meiner volkswirtschaftlichen „Grundlegung" in der 1. Ausg. (s. bes. Vorwort, S. VI) und in der 2. Ausg. § 99, 104a, 105 und a. a. O., seitdem eingehender in meiner Finanzwissenschaft II. gemacht, — ohne anfangs auch bei Fachgenossen nur Verständnis, geschweige Beistimmung dafür zu erlangen. Stein 4. A. I. S. 414 hielt sich bei seiner „socialen" Besteuerung zu sehr an einzelne, doch nur untergeordnete Fragen, ähnlich auch noch Schmoller, Preuß. Finanzepochen a. a. O. S. 292, während ein viel allgemeineres Problem vorliegt. Vgl. bes. meine F.W. II. 1. A. S. 282 ff. über „gerechte Steuerverteilung", namentlich § 398, 399, in prinzipiell noch schärferer Weise in der 2. A. § 156 ff. Andererseits die gelegentlichen Warnungen Roschers und bes. Steins, 5. A. I. 148 ff. („Finanzwissenschaft und Staatssocialismus") und darüber und dagegen meine Aufsätze unter letzterem Titel in der Zeitschr. f. St.W. 1887. Auf dem Standpunkte meiner Anschauungen, wenn auch natürlich ohne unmittelbare Beeinflussung von dieser Seite, steht dagegen die großartige neue praktische Socialpolitik, welche die deutsche Reichsregierung schon in dem ersten Gesetzentwurf über die Unfallversicherung (1881) und in der Kais. Botschaft vom 17. Nov. 1881 eingeschlagen hat, freilich auch, ohne zunächst in weiten Kreisen unseres Volks, wo einmal die liberal-individualistische Auffassung der ökonomischen und socialen Verhältnisse noch fest gewurzelt ist, Verständnis zu finden. In den Motiven zum Unfallversicherungsgesetz wird dem Staate ausdrücklich auch die Aufgabe vindiziert, „durch zweckmäßige Einrichtungen und durch Verwendung der zu seiner Verfügung stehenden Mittel das Wohlergehen aller seiner Mitglieder und namentlich der schwachen und hilfsbedürftigen positiv zu fördern". Damit ist das neue Problem, dessen Lösung sich auch die Wissenschaft vom Steuerwesen nicht entziehen kann, klar und scharf bezeichnet: es beginnt die Epoche „socialer Steuerpolitik". In der Grundanschauung ähnlich wie ich Const. Frantz, Die sociale Steuerreform 2c. 1881.

§ 21. Nach der großen Epoche der französischen Revolutions- und Kaiserkriege waren in den europäischen Staaten fast allgemein die Finanzverhältnisse so beschaffen, daß ein

festes Steuersystem nunmehr vollends unzweifelhaft die conditio sine qua non eines wenigstens leidlichen Gleichgewichts im Staatshaushalte war.

Ungeheure Staatsschulden waren angehäuft und zu verzinsen, womöglich auch aus ordentlichen Einnahmen zu tilgen. Ein großes stehendes Heer auch in Friedenszeit galt nach wie vor für unvermeidlich und erforderte aus militärisch-technischen Gründen einen erheblichen Aufwand, der auch zugleich mehr wie früher, wegen strengerer Durchführung der Geldwirtschaft und aus politischen Gründen, unmittelbar zum Geld-Finanzbedarf gehörte. Die sonstige Staatsthätigkeit auf dem Gebiete der Zivilverwaltung im weitesten Umfange mußte sich ausdehnen und intensiver gestalten aus tieferliegenden Gründen, welche mit der Entwicklung der ganzen modernen Kultur zusammenhängen. Wo man diesem Bedürfnis, zum Teil wegen der finanziellen Schwierigkeiten, nicht genügend nachkam, wie auch in Deutschland und Oesterreich in den ersten Jahrzehnten nach den großen Kriegen nicht, war von den 40er Jahren an um so mehr Versäumtes nachzuholen. — Die alten Einnahmequellen, Domänen, Forsten u. dgl., Gebühren, auch wo sie, wie in Deutschland die ersteren, noch vielfach reichlich floßen, konnten diesen Finanzbedürfnissen immer weniger genügen.

So trat die Besteuerung überall, auch in Deutschland — von einigen Kleinstaaten etwa abgesehen — nach 1815 immer mehr in den Vordergrund und wurde prinzipiell wie praktisch die vornehmste ordentliche Einnahmequelle, was sie freilich thatsächlich bereits im 18. Jahrhundert meistens gewesen war. Bis zum Zeitalter der französischen Revolution konnte aber doch wenigstens die Fiktion noch aufrechterhalten bleiben, man habe es in der Besteuerung mehr mit anomalen, vorübergehenden Hilfsquellen der Finanzen zu thun (deutsche Kameralisten urteilten noch im 18. Jahrhundert so). Die Bewilligung von Steuern, besonders auch direkten, für kurze Perioden, für einzelne Spezialzwecke, wie auch im deutschen ständischen Territorialstaat, der häufige Wechsel in Steuerarten und in einzelnen Steuern, als ob die Steuerpolitik nur vorübergehende Bedürfnisse ins Auge zu fassen habe, unterstützte diese Fiktion immerhin noch in etwas auch in der Praxis. Solche Fiktionen mußten die Theorie und die politische Praxis nach den gegebenen Verhältnissen nunmehr endgiltig fahren lassen. Damit veränderte sich aber auch das Problem und notwendig die Methode, es zu behandeln. Es galt für Theorie und Praxis jetzt, dauernde Grundlagen der Besteuerung zu schaffen.

Für die Lösung dieser Aufgabe waren die Verhältnisse jetzt aber ebenfalls andere geworden. Einmal hatte die Wissenschaft der politischen Oekonomie seit den Physiokraten und Ad. Smith vielfach die Steuerfragen als volkswirtschaftliche Fragen untersucht und geklärt, wenn auch bei ihrer zu einseitig deduktiven Methode und nach ihrem einseitig liberal-individualistischen Standpunkte keineswegs immer genügend. Namentlich wurde gegen die indirekten Verbrauchssteuern, unter Verkennung der wenigstens in gewissen Grenzen zuzugebenden entwicklungsgeschichtlichen Bedingtheit und Berechtigung[32]), in der Theorie zu stark reagiert und wurden die großen steuertechnischen Schwierigkeiten der direkten Besteuerung — welche vollends, wenn letztere als Ersatz größerer indirekter Steuern erhöht und ausgedehnt werden sollte, hervortreten mußten — zu wenig gewürdigt, zumal in Zeiten so raschen Wechsels der Produktionstechnik, der Kommunikationen und der davon mit abhängigen Erwerbsverhältnisse der Berufsklassen und der Einzelnen. Die „Steuerüberwälzung" konnte in der Theorie, vollends bei den direkten Steuern, als etwaiges Ausgleichungsmittel der Mängel derselben, nur für gewisse hypothetische Voraussetzungen einigermaßen sicher formuliert werden. Ein Verlaß auf diese Ergebnisse in den verwickelten Verhältnissen der Praxis war mehr als problematisch[33]).

Sodann aber waren jetzt die politischen Forderungen, welche im öffentlichen Recht

32) S. Wagner, F.W. II. 2. A. § 250 ff. 33) Wagner, F.W. II. 1. A. S. 259–282, S. 533, 2. A. S. 332–372, 657.

großenteils zur Geltung gelangt oder wenigstens immer mehr im Volksbewußtsein als berechtigt anerkannt waren, auch im Steuerwesen nach Möglichkeit zu berücksichtigen. Daher hier das Postulat der Allgemeinheit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, und zwar nunmehr angewandt auf die Steuer der Individuen. An dem Maßstab dieser Forderung werden die einzelnen geschichtlich überkommenen Steuern geprüft und eventuell wenn auch unter einiger Berücksichtigung der möglichen oder wahrscheinlichen Ueberwälzung, verworfen oder verändert. Nach diesem Maßstab werden neue Steuern zur Ergänzung verlangt, das Steuersystem aufgestellt, wird die direkte Besteuerung in Zusammenhang mit der indirekten gebracht, darnach soll sie ausgebildet und jede einzelne direkte wie indirekte Steuer eingerichtet werden.

So wird die „Allgemeinheit" und „Gleichmäßigkeit" der Besteuerung nach der Auffassung dieser Postulate in der „staatsbürgerlichen Periode" die leitende Richtschnur für die Reform, namentlich auch der direkten Steuern. Und trotz der großen prinzipiellen und praktischen Mängel, welche diese Steuern behielten und der mangelhaften Durchführung der Reform, weil immer noch viele politische und wirtschaftliche Interessen oder finanzielle Bedenken sich dagegen stemmten, wurde doch mehrfach, besonders auf dem europäischen Kontinent (Frankreich) und auch in manchen deutschen Staaten wenigstens eine relative Vollkommenheit der direkten Besteuerung erreicht, wie noch niemals vordem und wie überhaupt bei der großen praktischen Schwierigkeit der Sache auch in Zukunft nicht leicht in höherem Maße. Die verbliebenen Mängel, auch im allgemeinen die Wege zur Verbesserung lassen sich unschwer nachweisen, die Kritik ist oft genug berechtigt, aber etwas wirklich prinzipiell Besseres und zugleich praktisch Ausführbares an die Stelle zu setzen, ist ungemein schwierig, wenn nicht unmöglich.

Endlich bedingten die neuen politischen Anschauungen und staatsrechtlichen Grundsätze eine größere, womöglich eine vollständige Unifikation der Staatsbesteuerung, zumal der direkten, im ganzen Staatsgebiete, damit eine Beseitigung der vielen noch vorhandenen provinziellen und lokalen Verschiedenheiten der Steuerverfassungen und in der Lokalbesteuerung, wiederum namentlich der direkten, ebenfalls eine größere Gleichmäßigkeit im ganzen Staatsgebiete, daher eine Beschränkung der lokalen, kommunalen Autonomie im Steuerwesen, womit freilich schon früher begonnen worden war, und eine staatsgesetzliche Normierung der Kommunalbesteuerung, worauf auch das Staatssteuerinteresse hindrängte.

§ 22. Die Reform der direkten Besteuerung vollzog sich in den einzelnen Staaten natürlich mannigfach verschieden, je nach der verschiedenen bisherigen geschichtlichen Entwicklung dieser und der übrigen Besteuerung, nach Art und Höhe des zu deckenden Finanzbedarfs (daher besonders auch nach dem verschiedenen Umfang der Staatsschulden); nach politischen, socialen und wirtschaftlichen Verhältnissen des individuellen Staats u. s. w. Aber gewisse große Grundzüge der Entwicklung sind doch gemeinsam oder die einzelnen Reformen lassen sich wenigstens auf allgemeine Schemata zurückführen.

Ein solches, besonders auf dem Kontinent, zum Teil nach französischem Vorgang, befolgtes Schema ist dasjenige des „modernen rationellen Ertragssteuersystems". Man bildete nämlich in der in § 10 angegebenen Art die ältere Ertragsbesteuerung systematisch durch Zurückgehen auf die einzelnen, im praktischen Leben sich deutlicher unterscheidenden Ertragsquellen aus und suchte für jede einzelne Ertragssteuer neue oder (bei den älteren) verbesserte Grundlagen zu gewinnen.

So entstand jenes aus 3—5 Hauptgliedern und mitunter noch aus einigen Nebengliedern bestehende System von Ertragssteuern in Frankreich, Oesterreich, Preußen, in anderen deutschen und europäischen Staaten: eine Grund-, Gebäude-, Gewerbesteuer bilden den am meisten verbreiteten Kern des Systems, mitunter tritt eine Kapitalrenten- (Leihzins-) und eine spezielle Lohn- und Besoldungssteuer hinzu. Daneben aber,

vor der Ablösung der grundherrlichen Abgaben, eine besondere Grundgefällsteuer, besondere Bergwerksteuern (unter Beseitigung oder Umbildung der mancherlei verschiedenartigen alten Bergwerksabgaben), besondere Eisenbahnsteuern der Privateisenbahnen, auch wohl Experimente mit besonderen direkten Steuern der Aktiengesellschaften oder der „Erwerbsgesellschaften mit der Pflicht zu öffentlicher Rechnungslegung", u. s. w. Lauter Steuern, welche mehr oder weniger konsequent und vollständig als Objektsteuern ausgebildet worden sind. Für die einzelnen Steuern, besonders für die Grund- und die Gewerbesteuer, werden dann neue umfassende Katasteroperationen unternommen, um die einzelnen steuerpflichtigen Subjekte und Objekte jeder Steuer möglichst gleichmäßig zu treffen. Operationen, besonders bei der Grundsteuer, welche die Experimente des 18. Jahrhunderts wieder aufnehmen und sorgfältiger durchführen.

Ein anderes Schema ist dasjenige eines allgemeinen Personal- und Einkommensteuersystems, das entweder ergänzend neben oder über die außerdem bestehende Ertragsbesteuerung tritt, formell so eine direkte Doppelbesteuerung gewissen Einkommens ein und derselben Person bildend, einzelne fehlende Glieder der Ertragsbesteuerung (Kapitalrenten-, Lohn-, Besoldungssteuer) auch wohl ersetzend — wie in dem typischen Beispiel Preußens, § 23 — oder das die Stelle der im übrigen ganz oder größtenteils fehlenden Ertragsbesteuerung vertritt, in sich selbst eine Art System dieser letzteren Besteuerung allein für sich darstellend, wie im wesentlichen in England (§ 28).

Der Form nach kommt dieses aus Subjektsteuern bestehende Personalsteuersystem auch in Gestalt von personalen Klassensteuern (in Preußen für die Personen mit einem ungefähren Einkommen unter 3000 M. noch jetzt) und von wirklichen nominellen Einkommensteuern, wo das Objekt genauer beziffert wird, vor (in Preußen für das Einkommen über 3000 M.). Durch etwaige Freilassung der Personen mit niedrigem Einkommen bis zu einem gewissen Betrage (England, Preußen, Sachsen und andere deutsche Staaten), durch verschiedene Bestimmung des Steuerfußes nach der Höhe der Einkommen und durch einige andere spezielle Bestimmungen wird bei dieser Besteuerung berücksichtigt, daß sie nur ein Glied in der Gesamtbesteuerung ist und danach im Einzelnen eingerichtet werden muß (z. B. Freiheit von direkten Personalsteuern, weil die indirekten Verbrauchssteuern auf Massenkonsumtibilien der „kleinen Leute" letztere der Annahme nach schon genügend belasten). — Statt oder neben der allgemeinen Einkommensteuer kann auch eine allgemeine (nominelle) Vermögenssteuer in Erwägung kommen, wesentlich für denselben Zweck (Nordamerika, Schweiz).

2. Die gegenwärtige direkte Besteuerung, vornehmlich die Staatsbesteuerung in einzelnen Staaten [34]).

1. Deutschland.

§ 23. Auch hier beschränkt sich die Darstellung auf die Hervorhebung einiger wichtiger Einzelheiten bloß für eine Orientierung über den Charakter der direkten Besteuerung in einigen uns näher interessierenden Staaten.

Im Deutschen Reich ist zwar das Reich selbst nach der Verfassung in Bezug auf alle Arten Steuern kompetent, kann daher auch direkte Steuern als Reichssteuern einführen. Bisher ist es aber dazu noch nicht gekommen und sind auch nur gelegentlich Projekte dafür aufgetaucht, welche aber noch nicht ernstlicher verfolgt wurden (Reichs-Gewerbesteuer, Reichs-Einkommensteuer, — nur in einem übrigens doch besonders liegenden Falle ist amtlich ein Plan der Regierung

34) Vgl. Schäffle, Steuerpolitik, S. 212 bis 257. Stein, bei den einzelnen Steuern. 4. A. II, 5. A. II. 2 (mit nur zu vielen Irrtümern in den Thatsachen). G. Cohn, F.W. 3. B. (nur deutsche Staaten). Wagner, F.W. II. 2. A. § 219 (eine kurze Uebersicht der direkten Besteuerung einzelner Länder im 19. Jahrh.); ders., F.W. III. eingehende Darstellung der britischen (§ 111—118) und namentlich der französischen direkten Besteuerung (§ 179—209). Ungemein reiches und detailliertes Material über deutsche und andere Staaten, besonders neueste Reformen der direkten Steuern im Finanzarchiv von G. Schanz.

selbst hervorgetreten, in Betreff einer Militärdienst-Ersatzsteuer). Entsprechend der historischen Entwicklung der Besteuerung in den Einzelstaaten und in Gemäßheit schwerwiegender steuertechnischer Gründe, wie sie auch in den beiden anderen modernen Bundesstaaten, der Schweiz und Nordamerika, mitwirkten, sind die deutschen Reichssteuern bisher vornehmlich die Zölle und gewisse innere Verbrauchssteuern, nebst einzelnen Verkehrssteuern (Wechselstempel- und andere Stempelabgaben, besonders für Wertpapiere (Börseneffekten) und für Urkunden über gewisse Börsengeschäfte, Schlußzettel, Rechnungen, auch eine Reichsabgabe für Spielkarten). Dagegen liegt der Schwerpunkt der Besteuerung der Einzelstaaten in den direkten Steuern, woneben hier nur in Süddeutschland wegen der verfassungsmäßig diesem verbliebenen Exemtion von der Reichs- Bier- und bis vor kurzem auch der Branntweinsteuer wichtigere besondere indirekte Verbrauchssteuern noch vorhanden sind. Außerdem ist der größte Teil der Verkehrs- und ähnlicher Abgaben (Register-, Stempel-) den Einzelstaaten geblieben. So ist denn auch die direkte Besteuerung, nach ihrer in den letzten Jahrhunderten doch mannigfach verschiedenen Entwicklung, noch heute ein Rechtsgebiet stark „partikularistischer" Beschaffenheit, das erhebliche Abweichungen unter den einzelnen Staaten zeigt: auf die Dauer schwerlich ein haltbarer Zustand, weil er der wirtschaftlichen und politischen Einheit des Reichs widerspricht und weil unvermeidlich bei der Feststellung der indirekten Verbrauchs- und der Verkehrsbesteuerung Rücksicht auf die Gestaltung der direkten Besteuerung und vice versa genommen werden muß: eine notwendige praktische Konsequenz des Begriffs „Steuersystem".

In Preußen[35]) hat sich die direkte Besteuerung, zum Teil in Verbindung mit der neueren Wirtschaftspolitik (Gewerbefreiheit) seit der Stein-Hardenberg'schen Reformperiode, besonders durch die großen zusammenhängenden Reformen von 1820 und deren spätere Fortführung (1851, 1861, 1873, 1883) wesentlich anders und bedeutsamer als in der Zeit des alten Staats entwickelt. So ist einerseits ein aus drei Hauptgliedern bestehendes System (Grund-, Gebäude-, Gewerbesteuer), anderseits ein allgemeines Personal- und Einkommensteuersystem entstanden. Letzteres ist dem preußischen Staate besonders charakteristisch: der Grundsatz der direkten Steuerpflicht als Konsequenz der staatsbürgerlichen Pflichten im weitesten Maße verwirklicht (namentlich bis 1873), was nicht mit Unrecht wohl als ein Seitenstück zur allgemeinen Wehrpflicht bezeichnet worden ist. Die Ertragsbesteuerung blieb daneben in der vollen und konsequenten Ausbildung zurück, indem die Grundsteuer erst 1861 nach einem allgemeinen neuen Kataster reformiert, die Gebäudesteuer erst da von ihr allgemein getrennt wurde, die Gewerbesteuer überhaupt ziemlich in der Weiterentwicklung stecken und besonders eine eigene Kapitalrentensteuer bisher ganz ausgeblieben ist. — In Preußen besteht daher formell eine direkte Doppelbesteuerung für die Grund-, Gebäude-, Bergwerksbesitzer, Gewerbetreibenden 2c., die einmal der betreffenden Ertragssteuer, sodann noch einmal der Klassen-, bezw. Einkommensteuer unterliegen. Nur letztere Personalsteuer allein trifft dagegen den Arbeiter, Beamten, bisher auch sie nur den Rentier (Leihkapitalisten).

Eigentümlich war dem preußischen Personalsteuersystem bis 1873 eine bestimmte Kombination zwischen direkter und indirekter Besteuerung, indem letztere in größeren Städten an die Stelle der direkten Personalsteuer gesetzt war, allerdings entsprechend dem leitenden Gedanken des ehemaligen preußischen Accisesystems in den Städten. Das Edikt vom 27. Okt. 1810 hatte die modernen Grundsätze der Gleichmäßigkeit 2c. für das Steuerwesen angenommen, unter Aufhebung der Exemtionen, Privilegien und lokalen Verschiedenheiten. U. a. war durch Edikt vom 28. Okt. 1810 ein allgemeines, Stadt und Land umfassendes System von Konsumtionsabgaben eingeführt, darunter eine Mahlaccise von Getreide. Diese formale Gleichstellung von

35) S. über die preuß. direkten Steuern u. a. Schmoller, Epochen der preuß. Finanzpolitik in J. f. G.V. 1.; Hoffmann, Lehre von den Steuern; Bergius, Finanzwissensch.; v. Rönne, Staatsrecht Preußens, 3. Aufl., II. 2. Abteilung § 527—532. v. Reden, Vergl. Finanzstatistik II. 2. Abt. 1856. S. 247 ff. Ueber die Steuerreform von 1820 und vorher s. C. Dieterici (jun.), Gesch. der Steuerreform in Preußen von 1810—20. 1875; R. Grätzer, Gesch. der preuß. Einkommen- und Klassensteuer 1812—51. 1884. K. Mamroth, Gesch. der preuß. Staatsbesteuerung im 19. Jahrh., 1. Th. 1806—1816. 1890 (reichhaltige fleißige quellenmäßige Materialsammlung, bes. über die mancherlei Steuerexperimente während der kritischen Zeit nach 1806). Schimmelpfennig, Die preuß. direkten Steuern, 2. Th. 1858, 1859; Wißmann, Das preuß. Steuerwesen. 1876. Speziallitt. s. bei Kletke, Litt. des Finanzwesens des preuß. Staats, 3. Aufl. 1876. Statistisches mehrfach in d. amtl. statist. Jahrb., in d. Zeitschr. d. k. preuß. statist. Bureaus, in Hirths Annalen; Gerstfeldt, Beiträge zur Reichssteuerfrage. 1879; ders., Finanzreformplan für das deutsche Reich. 1881; ders., Vergleich. Zahlen 2c. zur Reichssteuerfrage. 1881. Ueber die Kommunalbesteuerung ist ein allgemeines Gesetz wiederholt geplant, aber bisher noch nicht zustande gekommen. Statt dessen ein Spezialgesetz vom 27. Juli 1885. S. Grotefend, Grundsätze des Kommunalsteuerwesens 2c. 1874; Kotze, Gesetzentwurf betr. die Aufbringung der Gemeindesteuern in Preußen. 1877. Statistik darüber: Herrfurth, Beiträge zur Statistik der Gemeindeabgaben, Zeitschr. d. preuß. statist. Bureaus. 1878; ders., Beitr. zur Finanzstatistik der Gemeinden, 6. Ergänzungsheft dieser Zeitschr. 1879. Dgl. Ergh. 9. 1882. Dgl. Ergh. 16. 1884. S. auch Gneist, Preuß. Finanzreform durch Regelung der Gemeindesteuern. 1881. Litteratur über die einzelnen direkten Steuern unten in Abschnitt III.

Stadt und Land hatte indessen, besonders hinsichtlich der Mahlsteuer auf dem Lande, große Schwierigkeiten bei der Durchführung ergeben. Schon das Edikt vom 7. Sept. 1811 führte daher eine grundsätzliche Unterscheidung bezüglich dieser Steuern ein: man trennte die größeren Städte von den kleineren und dem platten Lande. Dort blieb das Verbrauchssteuersystem, namentlich die Mahlsteuer, hier wurde es modifiziert, letztere aufgehoben und statt dessen eine fixe Personalsteuer von ½ Thlr. für jede über 12jährige Person, also eine reine Kopfsteuer für diesen Hauptteil der Bevölkerung, eingeführt. In den Grundzügen ging diese Einrichtung in die Steuerreform von 1820 über. In den beiden zusammengehörigen Gesetzen vom 30. Mai 1820 über die Einführung einer Klassensteuer und über die Mahl- und Schlachtsteuer wurde die Personalsteuer, nunmehr aber nach gewissen Stufensätzen klassifiziert, für das platte Land und kleinere Städte beibehalten, in bedeutenderen Städten (damals 132) trat statt dieser Steuer die Mahl- und Schlachtsteuer ein. Die sogen. Klassensteuer war formell keine eigentliche Einkommensteuer, sie richtete sich nach äußeren Lebensverhältnissen, Stand, Beruf, ungefährer Wohlhabenheit u. dgl. m., hatte anfangs nur wenige Hauptklassen mit mäßigen Steuersätzen, doch mußte man schon 1821 diese Klassen etwas ändern und die Stufen vermehren (4 Hauptklassen mit je 3 Stufen); sie wurde nach Haushaltungen erhoben, ihr höchster Satz war 144 Thlr. für die Familie, ihr niedrigster Satz ½ Thlr. für jede über 14jährige Person, deren jedoch höchstens 3 in einem Haushalt zu rechnen waren. Die Veranlagung erfolgte durch eigene zu diesem Behuf gebildete Behörden. Der Hauptmangel der Steuer war früher wohl ihre große Begünstigung der wirklich Wohlhabenden und Reichen, zumal diese auch durch andere direkte und indirekte Steuern nicht genügend getroffen wurden. — Nach mehreren vergeblichen Verbesserungsversuchen kam es erst im J. 1851 zu einer neuen Gesetzgebung über die Personalsteuern (Ges. v. 1. Mai 1851). Auch jetzt blieb noch eine Unterscheidung bedeutenderer Städte (1851 noch 83) vom übrigen Staatsgebiete. Dort wurde nach wie vor statt der Klassensteuer die Mahl- und Schlachtsteuer erhoben, hier verblieb die Klassensteuer, etwas reformiert und der formellen Einkommensteuer etwas genähert (so durch Aufstellung von Steuerstufen — ½—24 Thlr. — nach dem mutmaßlichen, zu schätzenden Einkommen von der 2. Hauptklasse an). Außerdem aber wurde die Klassensteuer mit der Einkommensstufe von 1000 Thlrn. abgeschlossen. Für das höhere Einkommen trat im ganzen Gebiete, auch in den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten, eine neue eigentliche formelle Einkommensteuer, die sogen. klassifizierte Einkommensteuer ein, in den genannten Städten unter Zugutrechnung von 20 Thlrn. an dem Steuersoll des Einkommensteuerpflichtigen à Conto der der Annahme nach von ihm in seinem Konsum getragenen Mahl- und Schlachtsteuer. Diese Steuer traf das zu beziffernde, aber nicht durch Deklarationen des Pflichtigen, sondern durch Einschätzung in die gesetzlichen (30) Steuerstufen seitens besonderer Kommissionen zu ermittelnde Einkommen, zu einem Satz von 3% für die Untergrenze jeder Steuerstufe. Der vornehmste Mangel dieser neuen Steuer, wie der höheren Stufen der Klassensteuer war wohl (und ist noch jetzt) die Ungleichmäßigkeit der Einschätzungen, teils nach der Höhe des Einkommens, wo die größeren Einkommen am meisten Schwierigkeit machen und am wenigsten richtig getroffen werden möchten, teils und mehr noch nach der Art des Einkommens, indem dasjenige des größeren Grundbesitzes, des Fabrik-, Handels-, Bankbetriebs und vor allem dasjenige der Rentnerklassen nicht vollständig und nicht richtig ermittelt wird. — Die Reform des J. 1873 (2 Gesetze v. 25. Mai 1873), wieder fast für ein Jahrzehnt der Abschluß der preußischen Gesetzgebung über die direkten staatlichen Personalsteuern, hat die Mahl- und Schlachtsteuer als Staatssteuer allgemein aufgehoben und folgeweise die Klassensteuer auch in den größeren Städten eingeführt. Diese Steuer hat dabei einzelne Aenderungen erfahren, u. a. wurde jetzt überall nach geschätzten Einkommensbeträgen die Steuer veranlagt, wobei die letztere aber erst bei einem Einkommen über 420 M. anfing, der Steuersatz stieg in 12 Stufen von 3–72 M., der Gesamtbetrag der Steuer wurde dabei auf 42 Mill. M. „kontingentiert", so daß die gesetzlichen Steuersätze, wenn das Einschätzungsergebnis höher war, verhältnismäßig herabgesetzt wurden. Die klassifizierte Einkommensteuer hat damals nur kleine Aenderungen erfahren. — Durch die öfters sehr hohen (100–500%) Zuschüsse zu dieser Personalsteuer für die Kommunen ist die Last dieser direkten Steuer, besonders in einzelnen Städten (Rheinland), schwerer und die vorhandene Ungleichmäßigkeit der Einschätzung empfindlicher geworden. Auch mit deshalb neue Reformideen: teilweise oder selbst völlige Beseitigung der Klassensteuer und der unteren Stufen der Einkommensteuer, ein steuerpolitisches Ideal des Fürsten Bismarck, dem indessen in dieser Gestalt doch erhebliche Bedenken entgegenstehen. Jedenfalls möchte es sich nur empfehlen, die Klassensteuer etwa bis zur 5. oder 6. Stufe, bis zu ca. 1500 M. aufzuheben, um dann diese Steuer mit der Einkommensteuer zusammen in eine rationellere Einkommensteuer hinüberzubilden. In dieser Richtung sind einige Reformen erfolgt und weitere in Aussicht genommen, deren legislative Erledigung aber noch nicht gelungen ist. Diese Reformen stehen zugleich mit der Reichssteuerreform und der Ausdehnung der indirekten Reichssteuern in Verbindung und laufen auf den Plan des partiellen Ersatzes der direkten Personalsteuern Preußens durch indirekte Reichssteuern hinaus. Das Gesetz v. 16. Juli 1880 — eines jener Gesetze von zweifelhafter legislativer Zweckmäßigkeit, durch welche der Gesetzgebung eine gebundene Marschroute für die Zukunft vorgeschrieben wird — bestimmte, daß die Summen, welche dem preußischen Staate aus dem Ertrage der Zölle und Tabaksteuern (§ 8 des Reichsges. v. 15. Juli 1879 —, daher über den der Reichskasse verbleibenden Betrag von 130 Mill. M. hinaus) oder infolge weiterer Reformen des Reichs

jährlich überwiesen werden, nach Maßgabe der Bestimmungen des Gesetzes v. 16. Juli 1880 zum Erlaß eines entsprechenden Betrags an Klassen- und Einkommensteuer verwendet werden sollen, soweit darüber nicht zur Deckung des Staatsbedarfs oder zum Zweck der Ueberweisung eines Teils der Grund- und Gebäudesteuer an die Kommunalverbände verfügt wird. Daraufhin bestimmte ein Gesetz v. 10. März 1881, daß in Zukunft drei Monatsraten der Klassensteuer und der 5 untersten Stufen der Einkommensteuer (daher bis 6000 M. Einkommen) außer Hebung gesetzt werden sollten, also eine Reduktion der Steuersätze um 25 %, „vorbehaltlich der Reform der Klassen- und Einkommensteuer". Ende 1882 trat dann die Regierung mit einem Gesetzentwurf an den Landtag (27. Nov. 1882), in welchem sie, unter Beibehaltung der übrigen Steuerermäßigungen des Gesetzes v. 10. März 1881, die Aufhebung der 4 untersten Stufen der Klassensteuer (bis 1200 M.) und den Ersatz des Ausfalls durch ein System von sog. Lizenzabgaben für den Ausschank und Handel mit geistigen Getränken und mit Tabakfabrikaten vorschlug. Die Aufhebung jener 4 Stufen wurde vornehmlich mit dem Hinweis auf die ungünstigen Erfahrungen bei der Einhebung dieser Steuerbeträge bei den „kleinen Leuten", zumal in den Städten, besonders mit den Uebelständen, welche die ungeheure Menge der Pfändungen und Pfändungsversuche bei den Rückständen dieser Steuern mit sich bringe, begründet. Das System der Lizenzabgaben fand aber keine Beistimmung und wegen der Schwierigkeit, anderweite Deckungsmittel zu beschaffen, kam es schließlich im Gesetz v. 26. März 1883 nur zur Aufhebung der 2 untersten Stufen der Klassensteuer (bis 900 M.), unter gleichzeitiger Beschränkung der Steuererlasse des Gesetzes v. 10. März 1881 auf den Rest der Klassensteuer mit 1/4 des Jahresbetrags, für die 2 untersten Stufen der Einkommensteuer mit 1/6 des Betrags der ersten, 1/12 desjenigen der 2. Stufe der Einkommensteuer. Zugleich wurde aber die „Kontingentierung" des Gesetzes v. 1873 aufgehoben. Bei den Landtagsverhandlungen des Jahres 1882–83 hatte sich gezeigt, daß die weitergehenden Ideen des Fürsten Bismarck in Betreff der Beseitigung der direkten Personalsteuern keine genügende Unterstützung fänden, man vielmehr eine Beibehaltung auch des Hauptteils der Klassensteuer und eine eingreifendere Reform der Einkommensteuer, zugleich eine „höhere Besteuerung des Einkommens aus Kapitalvermögen, entweder im Rahmen der Einkommensteuer oder auf andere Weise" seitens der großen Mehrheit des Abgeordnetenhauses wünsche. Eine bezügliche Resolution wurde angenommen, worin die Regierung zu einer Reform dieser Art angeregt wurde (s. d. Bericht d. Kommiss. v. 17. Febr. 1883, Nr. 91 der Aktenstücke des Abg.-H., Verhandl. darüber im Abg.-H. bes. am 21. u. 22. Febr. 1883). Dieser Resolution gemäß legte die Regierung am 17. Dez. 1883 einen neuen Gesetzentwurf vor, in dem abermals die Aufhebung der Klassensteuer bis inkl. Stufe 4 (bis 1200 M.) und nunmehr eine anderweite Regelung der zu vereinigenden Klassen- und Einkommensteuer, zugleich auch die Einführung einer eigenen neuen „Kapitalrentensteuer" (von 600 M. Rente an, mit degressivem Steuerfuß von 2 % bei 10 000 M. und darüber bis herab auf 1/2 % bei Rente von 600–900 M.) vorgeschlagen wurde. Dieser Entwurf ist über die sehr eingehende Kommissionsberatung nicht hinausgekommen (ohne Bericht an das Plenum). In der Kommission, wie im Abgeordnetenhause selbst fand die weitere Aufhebung der Klassensteuer über 900 M. hinaus überwiegend Gegner, die Verbesserung der Veranlagung und des Einschätzungsverfahrens der Einkommensteuer zwar vielfache, aber doch nicht allgemeine Unterstützung und die Kapitalrentensteuer, neben wohl einer Mehrheit von Freunden, doch viele prinzipielle und praktische Gegner. (S. u. a. die Verhandlungen in der Sitzung des Abgeordnetenhauses am 15.—17. Jan. 1884.) Seit dem mißlungenen Versuch von 1884 stockt die im übrigen allseitig für notwendig befundene Reform der preußischen Personalbesteuerung völlig. Amtliche Ankündigungen, selbst in Thronreden, sind noch nicht zur Ausführung gekommen. Es scheinen auch in Prinzipienfragen, besonders hinsichtlich der Einführung von Deklarationspflichten, die Ansichten in den Kreisen der Regierung selbst noch auseinander zu gehen. Diese Vorgänge zeigen wieder, wie schwer nur etwas tiefer greifende Steuerreformen in parlamentarischen Körpern sind, wenn die Not nicht unbedingt dringend ist, und wie wenig aussichtsvoll, mindestens vorläufig noch beim Stande der öffentlichen Meinung, jene weitergehenden Ideen eines Ersatzes indirekter durch direkte Steuern sind. Davon hat auch der Theoretiker Akt zu nehmen. — Wie alle übrigen, sind auch diese staatlichen Personalsteuern in Preußen bald nach der Annexion in den 1866 erworbenen Provinzen an Stelle der einheimischen Besteuerung daselbst getreten.

Die Grundsteuer war im preußischen Staate im vorigen Jahrhundert nicht allgemein reformiert worden (§ 17). Bei der Finanzreform von 1810 u. ff. wurde die Aufhebung der Grundsteuerfreiheiten und die gleichmäßige Regelung der Grundsteuer zwar bereits in Aussicht gestellt, aber die mancherlei politischen Schwierigkeiten und sonstige Rücksichten in der Frage schreckten vor der Uebernahme dieser Aufgabe zurück. Bei der großen Reform der direkten Besteuerung von 1820 blieb es im wesentlichen (mit Ausnahme der westlichen Provinzen, wo die französische Katastrierung fortgesetzt wurde, K.-O. v. 26. Juli 1820, Ges. v. 21. Jan. 1839) bei der bisherigen Grundsteuerverfassung, welche große Verschiedenheiten in den Provinzen und innerhalb derselben zeigte, was die Steuerpflichtigkeit und die Befreiungen, System, Einrichtung, Art, Zahl und Namen der alten, historisch überkommenen Grundsteuern und verwandten Abgaben anlangte. Nachdem seit 1848 von neuem die allgemeine Reform der Grundsteuer ins Auge gefaßt, aber wieder ins Stocken geraten war (Ges. v. 24. Febr. 1850 über Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen) gelang es erst im Gesetz v. 21. Mai 1861, diese Angelegenheit endgültig zu erledigen, indem der schwierigste und streitigste Punkt, die Frage, ob und welche Entschädigung an die Besitzer der

bisher steuerfreien oder steuerprivilegierten Grundstücke gewährt werden solle, im bejahenden Sinne entschieden wurde (unten § 52). Die Grundsteuer wurde im ganzen Staatsgebiete nach einer rasch durchgeführten Katastrierung neu geregelt, indem sie als Repartitionssteuer (10 Mill. Thlr. in den alten Provinzen) nach Maßgabe des katastrierten Reinertrags der Grundstücke auf die Provinzen bis herab auf die einzelnen pflichtigen Liegenschaften verteilt wurde. In den neuen Provinzen wurde die Grundsteuer später in derselben Weise ausgeführt. (Ges. v. 11. Febr. 1870, 3,2 Mill. Thlr. Firum.) Vor der Reform haben allein in den östlichen Provinzen 20 Hauptgrundsteuersysteme mit über 100 Unterarten bestanden. Der Ertrag der Grundsteuer ist jetzt im wesentlichen stabil, ca. 40,1 Mill. M.

Gleichzeitig wurde durch ein zweites Gesetz v. 21. Mai 1861 eine allgemeine Gebäudesteuer neu eingeführt, als Quotitätssteuer. Sie trat überall an Stelle der bisherigen Gebäude- und ähnlichen Steuern, sowie derjenigen Steuern, welche als Teile der Grundsteuer (so auch in den zwei westlichen Provinzen) von Gebäuden erhoben worden waren. Nach Ablauf der ersten 15jährigen Periode (1865—79), nach welcher gesetzlich eine Revision der Veranlagung eintrat, hat sich der Ertrag seit 1880 erheblich erhöht (von ca. 21 auf 30,8 Mill. M. in 1889). Die Steuer ist in den größeren Städten wesentlich eine Hauszinssteuer (nach dem Ertrage), auf dem Lande wird sie nach anderen Merkmalen (Größe der Grundbesitzungen des Eigentümers ꝛc.) veranlagt.

Die gegenüber anderen Staaten verhältnismäßig weniger entwickelte preußische Gewerbebesteuerung rührt in ihrem Ursprung auch aus der Reformperiode nach dem Tilsiter Frieden her. Mit der Einführung allgemeiner Gewerbefreiheit und der Gleichstellung von Stadt und Land in Bezug auf Gewerbebetrieb wurden die selbständigen Gewerbetreibenden zur Lösung eines Gewerbescheins verpflichtet und für gewerbesteuerpflichtig erklärt (Ed. v. 2. Nov. 1810). Diese erste allgemeine Gewerbesteuer war eine Gewerbe-Klassensteuer, welche an Stelle der bisher teilweise vorhandenen verschiedenartigen einzelnen Abgaben von Gewerben (Konzessionsabgaben, Paraphengelder, Nahrungssteuer u. dgl.) trat. Sie wurde 1820 bei der allgemeinen Steuerreform beseitigt und durch eine neue Gewerbesteuer für bestimmte Arten von Gewerben ersetzt (Ges. v. 30. Mai 1820). Obgleich diese Gesetzgebung mehrere Veränderungen, so durch Gesetze v. 19. Juli 1861, 20. März 1872, 5. Juni 1874, 3. Juni 1876 (speziell eine besondere Gewerbesteuer für den Gewerbebetrieb im Umherziehen betr.), 27. Febr. 1880 (Besteuerung des Wanderlagerbetriebs) erfahren hat, entspricht sie auch so den jetzigen Gewerbeverhältnissen nicht genügend und bedarf einer Reform. Am besten wäre wohl gerade bei dieser Steuer eine gleichmäßige reichsgesetzliche Regelung. Die Erwünschtheit und Zweckmäßigkeit, nach Ansicht Mancher selbst die Notwendigkeit einer Gewerbesteuerreform hat sich auch bei den parlamentarischen Beratungen über die Reform der Einkommensteuer und über die Einführung einer Kapitalrentensteuer im J. 1883—84 gezeigt, so u. a. namentlich wegen der schwierigen Regelung der Besteuerung der Aktiengesellschaften und der Dividenden daraus. Unverhältnismäßig niedrig ist die Gewerbesteuer für Großgeschäfte und vollends diesen gegenüber die Gewerbesteuer der kleinen Gewerbe zu hoch. Die zeitweilige besondere Gewerbebesteuerung der Aktien- und ähnlicher Gesellschaften (Ges. v. 18. Nov. 1857) ist durch das genannte Gesetz von 1861 wieder beseitigt worden, welches diese Gesellschaften nach ihrem Zweck unter die allgemeine Gewerbesteuer stellt. Nur die Eisenbahn-Unternehmungen sind in Ausführung einer Bestimmung des allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 3. Nov. 1838 einer besonderen direkten (gewerbesteuerartigen) Abgabe unterzogen (Ges. v. 30. Mai 1853, auch vom 16. März 1867). Der Ertrag dieser Eisenbahnabgabe sollte ursprünglich zum Ankauf von Stammaktien der preußischen Privatbahnen dienen, eine Verwendung, welche durch das Gesetz v. 21. Juni 1859 beseitigt wurde. Seitdem fließt der Ertrag in die Staatskasse zur Deckung allgemeiner Ausgaben. — Die Bergwerkssteuern sind in Preußen jetzt wesentlich auch eine besondere Art der Gewerbesteuer, indem neuere Gesetze die alten Bergwerksabgaben (Zehnten ꝛc.) teils beseitigt, teils umgestaltet und ermäßigt haben (Ges. v. 12. Mai 1851, 22. Mai 1861, 20. Okt. 1862).

Im Etat für 1884—85 und für 1888—89 stehen die direkten Steuern mit folgenden Roherträgen: Grundsteuer 40,139 und 40,065, Gebäudesteuer 28,76 und 30,80, klassifizierte Einkommensteuer 34,722 (nach Absetzung von 1,08 Mill. M. für den Erlaß bei den zwei untersten Stufen) und 40,505, Klassensteuer 21,726 (nach Erlaß eines Viertels oder 7,2 Mill. und Aufhebung der zwei untersten Stufen) und 23,545, Gewerbesteuer 18,853 und 20,256, Eisenbahnabgabe 2,956 und 0,246, dazu direkte Steuern in Hohenzollern (abweichend von den allgemeinen preußischen) 0,271 und 0,279, zusammen (mit Fortschreibungsgebühren und Strafen in diesem Departement) 147,80 und 156,434 Mill. M. brutto oder ca. 137,85 und 144,842 Mill. M. netto, wozu noch 4,04 und 3,97 Mill. M. Bergwerksabgaben brutto treten, von einer Gesamtnettostaatseinnahme von 567,8 und 756,9 Mill. M., wobei aber der preußische Anteil an den Reichseinnahmen, besonders an den Reichssteuern noch hinzugerechnet werden muß, um vergleichbarere Zahlen zu erhalten. Dieser Anteil war 1884—85 pro rata der Bevölkerung (außerordentliche Einnahmen und Matrikularbeiträge im Reichsetat abgerechnet) ca. 285 Mill. M. netto, wonach die preußischen direkten Staatssteuern (Nettoertrag) ca. 16.6% von einer Nettogesamteinnahme von ca. 853 Mill. M. betrugen. Dem Rohertrag der direkten Steuern von ca. 152 Mill. M. stand ein Rohertrag an Verbrauchssteuern (inkl. Quotenanteil an den Reichssteuern) von ca. 246 Mill. M. gegenüber, also ein Verhältnis wie ca. 100 : 162. Außerdem erschienen im preußischen Etat die Stempelsteuern, Erbschaftssteuern, Gerichtskosten (großenteils Verkehrssteuern, inkl. Anteil am Reichs-

wechselstempel) mit zusammen ca. 74 Mill. M. Diese und die Verbrauchssteuern zusammen waren ca. 318 Mill. M. oder 210% der direkten Steuern. Durch die erwähnten Maßregeln ist diese Relation der direkten Steuern etwas verringert worden (1881–82 war sie noch 100 : 197). Für 1888–89 würde sich für Preußen als Anteil an den genannten ordentlichen Reichseinnahmen die Summe von ca. 367 Mill. M. netto ergeben, daher mit den eigenen Reineinnahmen zusammen ca. 1124 Mill. M., wovon die direkten Steuern nur noch ca. 13,3%. — Dringlich ist in Preußen die Reform der Klassen und Einkommensteuer, auch der Gewerbesteuer und die Einführung der Kapitalrentensteuer.

Die Gemeindebesteuerung ist in Preußen, zumal in den alten (vor 1866er) Provinzen, seit der unbedingten Aufhebung der Mahlsteuer und der Beibehaltung der Schlachtsteuer als Kommunalsteuer nur in wenigen Städten, fast ganz direkte Besteuerung. Bloß Zuschläge zur Reichsbraumalzsteuer kommen vor. In den neuen Provinzen bestehen dagegen noch, wie auch in anderen Staaten, besonders Süddeutschlands, mitunter noch städtische Accisen in der Form der Thorsteuer, als Zuschläge zur Biersteuer (Bayern). Die direkte Gemeindebesteuerung ist in Preußen (und im ganzen auch in den andern deutschen Staaten) meistens in der Form von Zuschlägen zu den Staats-, Ertrags- und Personalsteuern eingerichtet, wodurch die Belastung desselben Steuerobjekts öfters recht hoch und auch für das fiskalische Staatsinteresse mitunter schädlich wird. Da die Besteuerung der Selbstverwaltungskörper höherer Ordnung (Kreise, Provinzen ꝛc.) vollends regelmäßig ganz in Form von Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern erfolgt, so ergibt sich ein noch schwererer Druck der Höhe und eine noch mißlichere Folge der ungleichmäßigen Veranlagung der direkten Steuern. Diese Verquickung der direkten Staatsbesteuerung mit den direkten Gemeinde- und Verbandssteuern drängt vollends auf Reformen dieser Besteuerung hin, zumal in Preußen. Uebrigens kommen auch von den Staatssteuern mehr oder weniger abweichende direkte Gemeindesteuern noch vor, die Zuschläge treffen ferner nicht immer alle Staatssteuern oder die einzelnen nicht ganz gleichmäßig. Eine eigene direkte Steuer, besonders einiger Großstädte (Berlin), ist die Mietsteuer.

Bei der neuerlichen Tendenz in wie außerhalb Preußens und Deutschlands, den Selbstverwaltungsorganen, Gemeinden Dotationen, Bedürfnis- und ähnliche Zuschüsse aus Staatsmitteln zu geben, oder gewisse Ausgaben dieser Körper auf den Staat ganz oder teilweise zu übernehmen (Schullasten, Lehrergehalte, Pensionen ꝛc., Preußen u. a. L. m.) erfolgt schließlich, was nicht übersehen werden darf, teilweise eine Ergänzung des Kommunal- und Verbandseinkommens, unmittelbar oder mittelbar, aus indirekten Steuern, Verbrauchssteuern, Zöllen. Denn aus den Erträgen der letzteren entnimmt der Staat doch wesentlich die Mittel zu solchen Hilfsleistungen. In deutschen Staaten kommen dafür allerdings aber auch die Ueberschüsse aus dem rentablen Staatseigentum, Domänen, Forsten, Bergwerken, Eisenbahnen ꝛc. mit in Betracht. Immerhin zeigt die Notwendigkeit, solche Hilfen zu gewähren, wenn dazu auch noch andere Gesichtspunkte und Erwägungen beitragen, daß es den Gemeinden und Verbänden kaum möglich sein möchte, bloß mit ihrer direkten Besteuerung ihre Aufgaben zu erfüllen. Für Weiteres s. die Abh. von von Reitzenstein in diesem Bande und die vortrefflichen Arbeiten desselben über „finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden und Staat", in Schmollers Jahrb. XI u. XII, sowie über „indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden" in Conrads Jahrbüchern N. F. 8, 9, 18.

§ 24. Bayern[36]) ist auch in seiner neuesten Reform der direkten Besteuerung (1881) nicht zu einem allgemeinen Personal-Einkommensteuersystem, neben oder statt Ertragssteuern, gekommen, indem bezügliche Pläne der Regierung im Landtage nicht durchdrangen. Das bayerische direkte Steuersystem besteht daher in einem ausgebildeten System der Ertragsbesteuerung, zu welchem es sich namentlich durch die Reformen von 1828, dann nach 1848 bis 1856 und durch die neueste von 1881 entwickelt hat: eine Grund-, Haus-, Gewerbe-, Kapitalrenten- und eine spezielle Einkommensteuer, letztere für diejenigen Reinerträge, bezw. Einkommen, welche durch keine der vier anderen direkten Steuern bereits getroffen werden. Das preußische System einer formellen direkten Doppelbesteuerung, besonders für den Ertrag des Grund und Bodens, der Häuser und Gewerbe (der Hauptquelle des sogen. fundierten Einkommens, zu dem dann noch das Einkommen aus Leihzinsen gehört) ist also vermieden worden. Die bayerische Regierung steuerte bei der Reform von 1881 auf dieses preußische System hinaus. In manchen Einzelheiten sind die bayerischen Ertragssteuern rationell ausgebildet, so in der Forderung von Deklarationen der Steuerpflichtigen bei der Einkommen- und Kapitalrentensteuer; die Gewerbesteuer beruht aber auf einem doch im Grunde ziemlich willkürlichen, detaillierten Klassenschematismus; die Grundsteuer ist noch eine Art Rohertragssteuer geblieben, nur daß nicht der ganze Rohertrag dabei berücksichtigt und gewisse Kosten davon abgezogen werden; die Haussteuer

36) S. über Bayern: Stockar von Neuforn, Handbuch der gesamten Finanzverwaltung im Königr. Bayern, 3. Aufl. v. J. Hock. 3 Bde. 1881–85; Pözl, Lehrbuch des bayerischen Verwaltungsrechts, § 253–265; Bocke, Statistik des bayer. Staatshaushalts, Zeitschr. des bayer. stat. Bureaus. 1870, Nr. 2; Helferich, Reform der direkten Steuern in Bayern, 2. Art., Z. f. St.W. 1873. Ueber die jüngste Reform F. M. in Hildebrand-Conrad. 1881, B. 37, S. 563 ff.; auch Eheberg, in J. f. G.V. Bd. 6. 1882, S. 57 ff. Die neuen Steuergesetze u. a. in Lieferungen, 1881, bei Stahel, mit den Vollzugsvorschriften. Commentare von Seisser, 1885.

ist auch nach der neuesten Reform nicht so einfach noch so zweckmäßig wie in Preußen und Oesterreich geregelt.

Die im Ertrag allen vier anderen direkten Steuern etwa gleichkommende Grundsteuer ist auf die Gesetzgebung nach der Erweiterung des bayerischen Staats in der Rheinbundszeit zurückzuführen. Damals wurde an Stelle der bisherigen Grundsteuern ein „Grundsteuerprovisorium" eingeführt (Ed. v. 13. Mai 1808), das dann dem Hauptgesetz v. 15. Aug. 1828, die allgemeine Grundsteuer betr., Platz machte („Grundsteuerdefinitivum"). Nach demselben ist eine umfassende Vermessung und Katastrierung erfolgt. Die anfängliche Zweiteilung der Grundsteuer in eine eigentliche oder Rustikalsteuer und eine Dominikalsteuer (von den Zehenten und Grundgefällen) hat seit der Ablösungsgesetzgebung von 1848 aufgehört (Ges. v. 28. März 1852). Die neueste Gesetzgebung (Ges. v. 18. Mai 1881) hat nur einige Punkte in Betreff der Grundsteuer verändert. Auf Grund gesetzlicher Ermächtigung hat die Regierung das Gesetz von 1828 in Zusammenhang mit den neuen Bestimmungen neu redigiert (Bekanntmachung v. 10. Juni 1881, betr. Gesetz über die allgemeine Grundsteuer v. 15. Aug. 1828/19. Mai 1881).

Die Haussteuer ist ebenfalls durch die Steuerreform von 1828 definitiv geregelt (Ges. v. 15. Aug. 1828), hat aber durch spätere Gesetze einige Veränderungen erfahren. Sie war danach teils eine Art Mietzinssteuer (mit Einschätzung nach dem wirklichen Ertrag und in eigentümlicher, ausgedehnter Weise nach Musterhäusern), teils eine Areal- und Flächensteuer. Dies ist sie, mit einigen Modifikationen, auch in der neuesten Gesetzgebung geblieben (ebenfalls neu redigiertes Gesetz v. 15. Aug. 1828/19. Mai 1881, die allgemeine Haussteuer betr.).

Die Gewerbesteuer hat sich auch in Bayern in gewisser Verbindung mit dem Gewerberecht entwickelt. Nach einer Verordnung vom 15. April 1814 wurden nur die Konzessionsgewerbe nach einem Klassentarif besteuert. Eine Weiterbildung wurde bei der allgemeinen Reform von 1828 vergebens versucht. Sie kam erst 1848 u. ff. (Ges. v. 4. Juni 1848, namentlich v. 28. Mai 1852 und 1. Juli 1856) zu stande. Danach ist die Gewerbesteuer eine alle „Gewerbe" umfassende (Betrieb der Land- und Forstwirtschaft, der Bergwerke, soweit sie nur eigene Produkte gewinnen und verkaufen, ausgeschlossen). Sie charakterisiert sich als eine entwickelte Gewerbe-Klassensteuer, mit festen Steuersätzen, nach einer Klassifikation der Gewerbe gemäß ihrer ungefähren allgemeinen Ertragsfähigkeit (nach der sog. „Normalanlage" zum Teil unter Berücksichtigung der Größe der Ortsbevölkerung) und mit veränderlichen Zuschlag-Steuersätzen (nach der sogen. „Betriebsanlage", unter Berücksichtigung äußerer Merkmale, wie Zahl der Arbeiter u. dgl.). Bei der jüngsten Reform (Ges. v. 19. Mai 1881, betr. die Gewerbesteuer) ist sie revidiert und besonders mit dem neuen Gewerberecht und der faktischen Entwicklung des Gewerbewesens in Einklang gebracht worden. Der riesige kasuistische Klassenschematismus ist geblieben und verbessert worden. Ein besonderes Gesetz v. 10. März 1879 regelt die Steuer für den Gewerbebetrieb im Umherziehen.

Die Ergänzung dieser drei großen Ertragssteuern liefert die sogen. Kapitalrentensteuer, wesentlich ein Produkt der 1848er Bewegung. Früher waren „Kapitalisten" nur durch Klassensätze der älteren Familiensteuer (s. unten) getroffen, auch im Jahre 1828 bei der allgemeinen Reform eine besondere Kapitalrentenbesteuerung von der Regierung noch abgelehnt worden. Seit 1848 besteht sie als festes Glied der Ertragsbesteuerung (Ges. v. 4. Juni 1848, v. 11. Juni 1850, neues Ges. v. 31. Mai 1856) und ist jüngst neu geregelt worden durch das Gesetz vom 19. Mai 1881, betr. die Kapitalrentensteuer. Sie ist im wesentlichen eine allgemeine Ertragssteuer von den Zinsen und Renten verliehener Kapitalien (daher namentlich auch aus öffentlichen Wertpapieren, aber einschließlich der Erträge von Aktien u. dgl. m.), mit Befreiung kleiner Renten (unter 40 M.) und progressivem (bezw. degressivem) Steuerfuße ($1\frac{1}{2}$ bis $3\frac{1}{2}$ %, letzterer Satz für Renten über 1000 M.), auf Grund obligatorischer Fassionen der Steuerpflichtigen erhoben.

Die fünfte bayerische direkte Steuer ist die „Einkommen"steuer. Statt ihrer bestand früher eine besondere Familiensteuer von den selbständigen Familienhäuptern, bis 1831 von allen, seitdem waren die Grund- und Hausbesitzer davon frei, die kleineren Gewerbetreibenden erleichtert. Im Jahre 1848 ging man unter Aufhebung dieser Familiensteuer zu einer allgemeinen progressiven Einkommensteuer über (Ges. v. 4. Juni 1848), die aber bald wieder beseitigt und durch eine spezielle „Einkommen"steuer im wesentlichen von denjenigen Reinerträgen, bezw. Einkommen, welche keiner der vier anderen Steuern ausdrücklich unterliegen, ersetzt wurde (Ges. v. 31. Mai 1856). Nach dem Scheitern des Planes einer andern allgemeinen Einkommensteuer in der jüngsten Reform ist es bei dieser speziellen Einkommensteuer geblieben, sie ist in einem neuen Gesetz geregelt worden (Ges. v. 19. Mai 1881, betr. die Einkommensteuer). Danach zerfällt sie in drei Abteilungen, in der ersten stehen die Personen mit gewöhnlichem niederen Arbeitslohn (4 Stufen von 60—180 Pfennig) und ähnliche; in der zweiten wird das Einkommen aus „freien" (im Gegensatz zu den in Anstellungsverhältnis ausgeübten) liberalen Berufen, ferner das Einkommen aus dem Bergwerksbetrieb und das aus landwirtschaftlichen und gewerblichen Pachtungen besteuert (im allgemeinen mit 1 % des Einkommens, mit kleineren Sätzen für gewisse kleinere Einkommen und die entsprechenden Quoten von den größeren); in der dritten Abteilung wird wesentlich das Einkommen aus festen Besoldungen u. dgl. besteuert (die ersten 1020 M. mit $^1/_3$, die folgenden 510 M. mit $^2/_3$, der weitere Betrag mit 1 %).

Noch vor der jüngsten Reform war im Etat für 1881 der Rohertrag der bayerischen direkten Steuern auf 22,35 Mill. M. (netto auf 21,699 Mill. M.) veranschlagt, davon die Grundsteuer

mit 11,46, die Haussteuer mit 3,52, die Gewerbesteuer mit 3,94, die Kapitalrentensteuer mit 2,14, die Einkommensteuer mit 1,29 Mill. M. Der Rohertrag der indirekten Steuern (exkl. Taxen und Gerichtsgebühren, auch exkl. der hierhergerechneten Erbschaftssteuer) war gleichzeitig ca. 42 Mill. M. und mit Einschluß des Anteils an den gemeinschaftlichen Reichssteuern im Verhältnis der Bevölkerung ca. 75 Mill. M., also eine Relation von 100: ca. 346 zwischen direkten und indirekten Steuern, für letztere günstiger in Bayern als in Preußen wegen des aparten, sehr hohen und einträglichen bayerischen Malzaufschlags (32,5 Mill. M.). Im Etat für 1883 stand die Grundsteuer mit 11,46, Haussteuer mit 3,70, Gewerbesteuer mit 4,95, Kapitalrentensteuer mit 3,16, Einkommensteuer mit 1,72, zusammen direkte Steuern mit 24,98 Mill. M. brutto, im Etat für 1889: i. G. 26,93 Mill. M. brutto, 26,01 netto.

§ 25. Von anderen deutschen Staaten sei hier nur noch kurz Württembergs, Badens und des Königr. Sachsens erwähnt, wo in neuester Zeit Reformen der direkten Besteuerung erfolgt sind.

Württembergs[37]) mehrfach eigentümliches direktes Steuersystem hat in der Zeit der Erweiterung und Neubildung des württembergischen Staates von 1808 an, wo in der Rheinbundepoche der neue Absolutismus die Prinzipien der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit nach der Auffassung der staatsbürgerlichen Periode bewußt ins Steuerwesen einführte, — dann namentlich in der ersten Zeit der Verfassungsepoche, 1817 ff., besonders 1820, 1821 die noch heute vorhandene, nur vielfach veränderte und verbesserte moderne Grundlage gewonnen. Es ist ein ausgebildetes zweigruppiges Ertragssteuersystem, mit einer dreigliedrigen Realsteuergruppe und einer mehr personalsteuerartigen zweiten Gruppe direkter Steuern, Hauptgesetz v. 15. Juli 1821 über die Feststellung eines provisorischen Steuerkatasters für die drei Realsteuern, die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer, mit Kontingentierung des Gesamtsteuerbetrags, 2,4 Mill. fl. und fester Quotenverteilung dieser Summe auf diese drei Steuern mit 17, 4 und 3 Vierundzwanzigsteln. Besondere Gefällsteuer v. 24. Juli 1824. Daneben die zweite Gruppe im Charakter von **Ergänzungssteuern** zu jener ersten, einige direkte Steuern von anderen Erträgen und Einkommen und zur Deckung des Restbedarfs des Staatshaushalts, daher mehr mobil im Steuersatz: eine besondere direkte Besteuerung von verliehenen Kapitalien, Grundgefällen und Renten, Besoldungen und Pensionen (Ges. v. 22. Juni 1820), auch eine besondere Apanagensteuer v. 29. Juni 1821, mit hohen progressiven Sätzen, besonders die Besoldungssteuer; mehrfache Abänderungen bis 1852. — Mit dieser zweiten Gruppe der direkten Besteuerung kam es zu einer Reform durch das Gesetz v. 19. Sept. 1852, betr. die Steuer von Kapital-, Renten-, Dienst- und Berufseinkommen, das später noch einige Abänderungen erfahren hat (so im Ges. v. 13. Juni 1883); die Apanagen werden von diesem Gesetz nun mit getroffen: im wesentlichen also eine Kapitalrenten- und spezielle Einkommensteuer von Lohn, Besoldung, inkl. des Erwerbs der liberalen und einiger anderer Berufe, die unter keiner der drei anderen Steuern stehen. Durch die Befreiung der Dienst- und Berufseinkommen bis 350 M. von der Steuer wird ein Teil der unteren Klassen (Arbeiter) ausgeschlossen. Mobilität der Steuersätze nach Bedarf auch hier noch; alles Einkommen, das unter das Gesetz fällt, wird zum gleichen Satze besteuert, doch wird bei dem kleineren Dienst- und Berufseinkommen nur ein Teil desselben zur Steuer veranlagt, so daß sich hier eine Steuerdegression ergibt. Obligatorische Fassionen der Steuerpflichtigen über ihr bezügliches Einkommen, daneben scharfe Strafbestimmungen.

Die erste, die Realsteuergruppe der direkten Steuern, das nach Steuerfuß und Ertrag mehr stabile Element des Systems, ist durch Gesetz vom 28. April 1873, betr. die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer, neu geregelt worden. Hier hat man namentlich richtigere Kataster zu gewinnen gesucht. Die Grundsteuer beruht auf dem System des Parzellar-Ertragskatasters mit Einschätzung nach Kulturarten und Klassen, die Gebäudesteuer, wie schon früher, auf dem System der Wertkatastrierung, die Gewerbesteuer bedient sich eines spezialisierten Klassenschematismus und trifft doppelt den Arbeitsverdienst und, davon unterschieden, den Gewinn aus dem im Gewerbe steckenden Kapital, wobei ein solcher Gewinn für die mit weniger als 700 M. Kapital wirtschaftenden Gewerbe neben dem Arbeitsverdienst nicht angenommen wird. Der aufzubringende Gesamtertrag der drei Realsteuern, nach den Etats Mitte der 80er Jahre 8,72 Mill. M., wurde periodisch kontingentiert und zunächst nach Quoten auf die drei Steuern repartiert ($^{13}/_{24}$ auf die Grund-, je $^{11}/_{48}$ auf die Gebäude- und Gewerbesteuer). Jüngst ist dann nach Beendigung der Katasterarbeiten unter Zugrundelegung der drei Kataster die Hinüberführung dieser drei Steuern aus der Repartitions- in die Quotitätsbesteuerung erfolgt (Ges. v. 14. Juni 1887), wobei ein Gesetz v. 6. Juni 1887 als steuerbare Rente den Satz von 3% des Katasterkapitalwerts der Gebäude festgesetzt hatte. Der Steuerfuß ist für alle drei Steuern der gleiche, 3,9%. (S. Riecke

37) S. Riecke, Die direkten Steuern in Württemberg, in den Württ. Jahrb 1879. Ders., Verfassung ꝛc. des Kgr. Württemberg. 2. Aufl. S. 311 ff. Ders., Der württembergische Staatshaushalt in J. f. G.V. 7. (1883) S. 216 ff.; ders., Die neuen württ. Steuerkataster, Finanzarchiv V, S. 320 ff. (bes. über die neuesten Gesetze von 1887, auch über die Benutzung der Kataster für die Umlage der Amtskörperschafts- und Gemeindesteuern). J. Maier, Das neue Grund-, Gebäude- und Gebäudesteuer-Gesetz ꝛc. 1873; E. Pfeiffer, Ueber den Entwurf eines neuen Steuergesetzes ꝛc. 1870. Sammlung der Württembergischen Staatssteuergesetze ꝛc. 1883.

im Finanzarchiv a. a. O.) Gewiß ein vielfach im einzelnen ingeniöses, nur sehr kompliziertes und in seiner Kombination auch noch in dieser neuesten Gestalt doch willkürliches Besteuerungssystem, dem die ausgleichende Funktion einer allgemeinen Einkommensteuer fehlt.

In Baden[38]) hat sich seit der Bildung des jetzigen Großherzogtums die direkte Besteuerung auch zu einem mehrfach eigentümlichen umfassenden Ertragssteuersystem entwickelt, wobei für die einzelnen Steuern Kapitalwerte (wirkliche und fiktive) des Steuerobjekts gebildet werden (Prinzip der Wert- statt der Ertragskatastrierung) (§ 33). Die Hauptglieder desselben sind eine Grundsteuer mit allgemeiner Wertkatastrierung der Grundstücke (Ordn. v. 20. Juli 1810, Ges. v. 7. Mai 1858, für Waldungen v. 23. März 1854), eine Häusersteuer (Ordn. v. 18. Sept. 1810, Ges. v. 26. Mai 1866), eine Kapitalrentensteuer (nach Versuchen im J. 1848 neues Ges. v. 30. März 1850, dann v. 7. April 1860, v. 29. Juni 1874), eine Gewerbesteuer (Ordn. v. 6. April 1815, neues Ges. v. 23. März 1854), eine sogen. Klassensteuer, d. h. im wesentlichen eine spezielle Einkommensteuer von öffentlichen und anderen Besoldungen, Pensionen, vom Erwerb anderer frei, nicht im Dienstverhältnis ausgeübter liberaler Berufe u. dgl. (Bestimm. v. 1820, Ges. v. 10. Juli 1837.) Dann noch eine besondere Bergsteuer (Ges. v. 14. Mai 1828). In den 70er Jahren begannen auch hier Reformversuche, mit der Kapitalrenten- (Ges. v. 1874), der Gewerbe- und Klassensteuer, die als „Erwerbssteuer“ vereinigt und verändert wurden (Ges. v. 25. Aug. 1876, 12. Febr. 1880, Vollzugsv. v. 15. Febr. 1880). Ein Plan einer allgemeinen Einkommensteuer neben und zur Ergänzung der Ertragsbesteuerung wurde von der Regierung verfolgt, drang aber auch hier damals so wenig, als etwas später in Bayern, durch. In Baden wurden die Bestrebungen aber wieder aufgenommen und haben zu einem Erfolg geführt. Es kam zu einer allgemeinen Einkommensteuer (Ges. v. 20. Juni 1884, Vollzugsinstr. v. 17. Febr. 1885), welche zu den verbleibenden vier direkten Ertragssteuern hinzutrat, hier also Doppelbesteuerung, bei allen anderen, durch die Ertragssteuern nicht getroffenen Einkommen alleinige direkte Steuer ist. Frei das Einkommen unter 500 M.; allgemeine obligatorische Steuererklärung. Degressive Steuersätze, besonders für Einkommen bis 3000 M., aber mit Modifikationen auch für höheres; voller Satz erst bei 30000 M. Steuerfuß jährlich im Finanzgesetz bestimmt. Zugleich aber entfiel die in der früheren „Klassensteuer“, späteren „Erwerbssteuer“ von 1876 enthaltene Personalsteuer von Besoldungen, Pensionen, liberalen Berufen 2c. und die in der „Erwerbssteuer“ steckende Gewerbesteuer wurde unter letzterem Namen auf die Besteuerung des Betriebskapitals beschränkt (Ges. v. 20. Juni 1884, in der ministeriellen Fassung vom 26. April 1886). Hiernach unterliegt der Gewerbetreibende für seinen persönlichen Erwerb auch nur der Einkommensteuer. Für die Kapitalrentensteuer gilt das Gesetz v. 24. Juni 1874 und 20. Juni 1884, in der ministeriellen Fassung v. 6. März 1886 (s. v. Philippovich a. a. O.). Diese neueste badische Gesetzgebung möchte das Problem der Kombination von Ertrags- und Einkommensteuern prinzipiell richtig und praktisch leidlich befriedigend gelöst haben. Sie verdient in dieser Hinsicht besondere Beachtung auch für die Besteuerungstheorie.

Im Königreich Sachsen[39]) ist ein langjähriger Kampf um die Reform der direkten Besteuerung (1868 ff.) im J. 1878 zum vorläufigen Abschluß gelangt. Die älteren direkten Steuern waren hier in den 30er und 40er Jahren in ein aus zwei, bezw. drei Hauptgliedern bestehendes Steuersystem umgebildet worden: eine für ihre Zeit wohlgelungene Grundsteuer, mit umfassender Ertragskatastrierung (Ges. v. 30. Okt. 1834, v. 9. Sept. 1843), welche Steuer zugleich die Gebäude (städt. Wohn- und Industriegebäude) mit traf, und eine Gewerbe- und Personalsteuer (1834, 24. Dez. 1845), von denen jene, wie die Grundsteuer, doch überwiegend die Merkmale einer Ertragssteuer, diese dagegen mehr diejenigen einer Einkommensteuer trug (für Rentner, Beamte 2c.). Dabei Deklarationspflicht, begrenzt progressiver Steuerfuß. Der wirtschaftliche Interessengegensatz zwischen Stadt und Land, Industrie und Landwirtschaft, Renten- und Arbeitseinkommen beherrschte den Streit um die Fortbildung der Besteuerung. Nach längeren Verhandlungen kam es zu einer allgemeinen Einkommensteuer (Ges. v. 22. Dez. 1874), nach deren mehr nur erst versuchsweiser Durchführung ein neues Gesetz über die Einkommensteuer (2. Juli 1878) und ein Gesetz über die direkten Steuern überhaupt (3. Juli 1878) zu stande kam. Durch letzteres wurde die alte Gewerbe- und Personalsteuer aufgehoben, die Grundsteuer sehr ermäßigt (von 9 auf 4% Normalsatz), an die Stelle dieser Steuern, bezw. Er-

38) S. Regenauer, Staatshaushalt Badens. 1863, § 262—282. Ueber die Reformen der neuesten Zeit: Hecht, Bad. Steuersystem 2c. 1874; ders., in Hildebrand J. 1876, B. 27, S. 246 ff.; Neumann, Ertrags- oder persönl. Steuern? 1876. Zur Reform der direkten Steuern in Hirths A. 1876. S. 400 ff.; Burkart, Die bestehenden Einkommensteuern in Hirth A. S. 685, 707. Finanzarchiv I, 308 (Entwurf des Einkommensteuer-Gesetzes); Lewald, Badens direkte Steuern, eb. II. 763 ff. v. Philippovich, Bad. Staatshaushalt 1868—89. 1889 S. 112 ff. Die Gesetze in: Die Staatssteuergesetzgebung Badens 1878. 1883.; v. Philippovich, Gesetze über direkte Steuern. 1888.

39) S. u. a. Gensel (Ref. f. die Gesetze in der 2. Kammer), in Hirths A. 1874, 1875; ders., Die sächsische Einkommensteuer 2c. in Hildebrand-Conrad J. 44 (1885) S. 489 ff.; J. Conrad in Hildebrand J., B. 16, 21, 33; die Gesetze in: „Die k. sächs. Steuergesetze“. 1879; Löbe, Sachsens Staatshaushalt. 1889. S. 155 ff. Ueber die frühere direkte Besteuerung in Sachsen: Engel, in d. k. sächs. statist. Zeitschr. 1856. Wertvolle Einkommensteuerstatistik von Böhmert, in d. sächs. statist. Zeitschr.

mäßigungen traten die Einkommensteuer (mit „indirektem Deklarationszwang", nämlich Fortfall des Reklamationsrechts bei unterlassener Deklaration vom Einkommen von 1600 M. an, bei den kleineren Einkommen nur Schätzung durch Kommissionen; frei sind Einkommen unter 300 M., der Steuerfuß ist progressiv, beginnt im Normalsatz mit ½ M. für das Einkommen von 3—400 M., also mit ca. ¼% und steigt bis auf 3% bei dem, in gewisse Klassen abgestuften Einkommen von über 5400 M.). Außerdem besteht nur noch eine direkte Steuer, vom Gewerbebetrieb im Umherziehen (Ges. v. 1. Juli 1878, Besteuerung des Wanderlagerbetriebs durch Ges. v. 1. Dez. 1878). — Die sächsische Steuerreform ist von allgemeinerer und prinzipieller Bedeutung, weil sie den Kampf zwischen den Ertrags- und den Einkommensteuern überwiegend zu Gunsten der letzteren entschieden hat. Die Verhandlungen darüber haben viel wichtiges Material zu Tage gefördert.

Auf die Steuergesetzgebung der übrigen kleineren deutschen Staaten[40]) kann hier nicht eingegangen werden. Dieselbe enthält übrigens mehrfach Bemerkenswertes, z. B. Grundsteuer in thür. Staaten, Hessen Einkommensteuer Ges. v. 21. Juli 1869, hier jüngst beachtenswerte neue Gesetze, so an Stelle des Ges. v. 1869 ein neues über Einkommensteuer vom 8. Juli 1884, über Kapitalrentensteuer von demselben Tage, über Gewerbesteuer v. 28. Juli 1884, Sachsen-Weimar, Ges. v. 10. Sept. 1883, Anhalt, Ges. über Einkommensteuer v. 18. April 1886, Hamburg, bes. Ges. v. 26. März 1866, 7. März 1881, Bremen, u. a. Ges. v. 13. April 1880 (Einkommensteuerpflicht einzelner gewinnbringender Geschäfte) u. a. m. In Elsaß-Lothringen gilt im ganzen noch die französische Gesetzgebung (neues Grundsteuer- und Katastergesetz v. 31. März 1884).

2. Fremde Staaten.

§ 26. Von fremden Staaten muß hier wegen ihrer allgemeinen Bedeutung die direkte Besteuerung wenigstens Oesterreichs (insbesondere West- oder Deutsch-Oesterreichs, seit 1868), Frankreichs und Großbritanniens noch besonders hervorgehoben werden.

Oesterreich[41]) hat nach der Kriegszeit zu Anfang des Jahrhunderts seine direkte Besteuerung allmählich in der Form des Ertragssteuersystems ausgebildet, wobei die schwierige Finanzlage ungemein hohe Steuersätze, besonders bei den Realsteuern, bis auf die Gegenwart mit sich gebracht hat, zumal seit 1848 ff. Die wiederholten einfach prozentweisen Steuererhöhungen der Normalsätze der Ertragssteuern haben den Druck der letzteren und speziell der Ungleichmäßigkeiten im einzelnen sehr gesteigert. Bis zum J. 1849 waren die drei direkten Hauptsteuern des Systems die Grundsteuer (Hauptges. v. 17. Dez. 1817), die Gebäudesteuer (Ges. v. 23. Febr. 1820) und die Erwerbssteuer, eine Art Gewerbesteuer (Pat. v. 31. Dez. 1812). Daneben bestand bis 1829 eine Personalsteuer (von da an nur noch in den italienischen Provinzen erhoben) und in einigen Provinzen eine Judensteuer, die zum Teil schon früher (1819) aufgehoben worden ist. Im J. 1849 kam eine spezielle Einkommensteuer hinzu (Ges. v. 29. Okt. 1849), teils ein Zuschlag zur jeweiligen Erwerbssteuer für die dieser Unterworfenen, teils im wesentlichen eine Kapitalrentensteuer, teils eine (progressive) Besoldungs- u. dgl. Steuer in sich enthaltend. Die neue Grundsteuer von 1817 wurde nach dem Muster des censimento milanese als System des stabilen Parzellar- und Reinertragskatasters erst sehr allmählich und mit einem großen Kostenaufwand in den verschiedenen Provinzen eingeführt. Einstweilen bestanden noch Grundsteuerprovisorien, mehrfach provinzenweise verschiedene. Eine neue Regelung erfolgte nach dem Ausgleich mit Ungarn durch das Gesetz vom 24. Mai 1869 im ganzen cisleithanischen Gebiete. Neuerdings ist dann die bisherige Quotitätsbesteuerung insofern in eine Repartitionsbesteuerung verwandelt, als die Grundsteuerhauptsumme (anfangs auf 37.5 Mill. fl. gesetzt von 1881 an, dann noch etwas ermässigt [35.2 Mill. fl.]) von 15 zu 15 Jahren gesetzlich festgestellt und dann nach Maßgabe des ermittelten Reinertrags auf die Kronländer, Gemeinden und einzelnen Grundstücke verteilt wird (Ges. v. 28. März 1880, 7. Juni 1881). Auch ein neues Gesetz über Gebäudesteuer ist zu stande gekommen (9. Febr. 1882)[42]). Wiederholte Reformversuche an der gesamten sonstigen direkten Besteuerung sind bisher noch immer mißlungen,

---

40) S. u. a. über Hessen: Baur, Handbuch des direkten Steuerwesens. 1858; Küchler, Verwaltungsgesetzgebung Hessens. 1885. II, § 592 bis 596, bes. G. Schanz, Die direkten Steuern Hessens und deren Reform, in s. Archiv II. 235; über Sachsen-Weimar: Borst, Die Grund- und Einkommensteuer. 1879; G. Schanz, Ueber die Reform der Einkommensteuer, in s. Archiv II, 893, III. 918; ders., Ueber die Steuerreformen in Anhalt, eb. IV. 961; über Hamburg: Statist. H. 6, Heft III 1871. Mancherlei Materialien, namentlich über Einkommenbesteuerung, in Hirths Annalen, so in d. Aufs. von Burkart über d. besteh. Einkommensteuern, Jahrg. 1876, 77, 79, 80, dann im Finanzarchiv.

41) S. über Oesterreich: Chlupp, Handbuch der direkten Steuern, vielfache Aufl. bis in die neueste Zeit; Freiberger, Handb. der österr. directen Steuern, 1887; Hanel, Die österr. Steuergesetze. 1880; fortges. v. Röll, Oesterr. Steuergesetze. 1881 ff.; Geller, Oesterr. Gebühren- u. Steuergesetze. 1882. Geschichtliches und bes. über die neueren Reformversuche bei A. Beer, Staatshaushalt Oesterreich-Ungarns seit 1868. 1881, Kap. 1, 2, 7 (eb. über Ungarns an die österreichische sich anlehnende, aber seit 1868 in einigen Punkten apart ausgebildete direkte Besteuerung, Kap. 8). Gelegentlich manches im Finanzarchiv in den Aufsätzen über den österr. Staatshaushalt, jetzt besonders v. Lesigang, Versuche zur Reform d. direct. Steuern, F.A. 1889, S. 538—766.

42) S. v. Myrbach, Besteuerung der Gebäude 2c. (auch selbständig) in Oesterreich, Z. f. St.W. 1884 u. 1885.

so notwendig sie gewesen wären und so zweckmäßig mehrere davon geplant waren. Die politischen Verhältnisse haben es zu keiner Vereinbarung zwischen Regierung und Reichsrat über diese Pläne kommen lassen. Besonders bedarf die ganz ungenügende Erwerbs- und die Einkommensteuer von 1849 einer Umgestaltung. Letztere wurde auch als Drittelzuschlag zum Ordinarium der Grund- und Gebäudesteuer eingeführt, unter Gewährung des Rechts des ratenweisen Abzugs bei der Zinszahlung an den hypothekarischen Gläubiger. Der Reformversuch in den 70er Jahren ging auf die Einführung einer allgemeinen Personal-Einkommensteuer hinaus, zur Ergänzung des Ertragssteuersystems, in welchem dann gleichzeitig Erleichterungen erfolgen sollten. Auch dieser Versuch ist damals gescheitert. Gegenwärtig (1889—90) wird aber wieder an eine ähnliche größere Steuerreform gedacht.

Im Etat für 1889 stehen die direkten Steuern mit brutto 103,32 Mill. fl., wovon 35,2 Mill. auf die Grundsteuer, 31,1 Mill. auf die Gebäudesteuer, 11,0 Mill. auf die Erwerbssteuer, 25,2 Mill. auf die Einkommensteuer, 0,9 Mill. auf Exekutionsgebühren kommen. Auffällig ist hier namentlich der hohe Ertrag der Gebäudesteuer im Verhältnis zur Grundsteuer, deren (neuerdings ein wenig ermäßigte) Höhe an und für sich auch sehr bedeutend ist. Diese direkte Besteuerung ist wesentlich höher als die preußische (ca. 4,38 fl. p. Kopf gegen ca. 5,5 Mark in Preußen), woneben aber die indirekte Verbrauchsbesteuerung, besonders durch die hohe innere Verzehrungssteuer, das Tabak- und Salzmonopol die bezügliche deutsche und preußische noch mehr überragt, auch noch nach der Reform der deutschen Branntweinsteuer.

§ 27. Frankreich[43]) hat auf den Trümmern der direkten Besteuerung des ancien régime während der Revolution eine neue direkte Besteuerung geschaffen, welche in der Folgezeit nur im einzelnen, nicht im Grundbau verändert worden ist. Sie stellt sich als ein System der Ertragsbesteuerung dar, das in Einzelheiten vortrefflich, im ganzen doch recht willkürlich und namentlich ungeeignet ist, sich dem enorm gewachsenen Staatsbedarf anzuschmiegen. Da es zudem die Grundlage für sehr erhebliche Zuschläge zur Deckung der Departements- und Kommunalausgaben ist, mußte, um den Druck dieser direkten Steuern und deren Ungleichmäßigkeit nicht unerträglich zu machen, selbst bei den allgemeinen Steuererhöhungen und Vermehrungen nach dem letzten Kriege von 1870—71 diese direkte Besteuerung, mit Ausnahme der Patentsteuer, von Erhöhungen verschont bleiben. Die ungemeine Steigerung der indirekten Verbrauchs- und der Verkehrsabgaben (Enregistrement und Stempel) erklärt sich so zum Teil wenigstens auch durch die unzureichende Beweglichkeit des direkten Steuersystems. Die Eingliederung einer allgemeinen Einkommen- oder einer derartigen direkten Personalsteuer ist zwar mehrfach angeregt und einen Augenblick auch ernstlicher erörtert worden (1872), aber man hat sich schließlich doch nicht dazu verstehen können. Auch neueste Versuche (1888) sind erfolglos geblieben. Es kam selbst nach dem letzten Kriege nur zu der Einführung einer neuen direkten Steuer von 3% auf gewisse Mobiliarwerte (in der Hauptsache auf Zinsen und Dividenden von Aktien und Anteilen an Erwerbsgesellschaften, mit gewissen Beschränkungen, von Obligationen der Departements, Kommunen, öffentlichen Anstalten u. a. m., Ges. v. 29. Juni 1872, 21. Juni 1875, 1. Dez. 1875, 28. Dez. 1880, 29. Dez. 1884). Eine 1872 eingeführte 2%ige Steuer von hypothekarischen Zinsen wurde noch in demselben Jahre wieder aufgehoben.

Das eigentliche Ertragssteuersystem besteht aus 4 Hauptgliedern, der Grundsteuer (Ges. v. 23. Nov./1. Dez. 1790, Hauptgesetz v. 3. Frimaire VII (23. Nov. 1798), Katastergesetz v. 15. Sept. 1807, 31. Juli 1821, 7. Aug. 1850, 21. März 1874 ꝛc., Ges. v. 29. Juli 1881 über Teilung der Grundsteuer in die vom Boden, der Gebäude trägt, und von anderem Boden, viele Verordnungen), der Personal- und Wohnungssteuer (impôt personnel et mobilier, Ges. v. 13. Jan. 1791 und andere aus der Revolutionszeit, geltendes Hauptges. v. 21. April 1832), der Thür- und Fenstersteuer (Ges. v. 4. Frimaire VII (24. Nov. 1798), 21. April 1832 u. a. m., besonderes Dekret für Paris v. 17. März 1852), der Gewerbesteuer (Patentsteuer, Gesetze von 1791, 4. Thermidor III, 6. Fructidor IV, 7. Brümaire VI, 1. Brümaire VII, Hauptgesetz v. 25. April 1844, mit verschiedenen Abänderungen durch spätere Gesetze, starke Erhöhungen durch Gesetze von 1872, seit 1880 zum Teil wieder beseitigt; neue Kodifikation durch das Ges. v. 15. Juli 1880, jetzt die Grundlage). Neben diesen direkten Steuern werden eine Reihe von „den direkten Steuern assimilierten Taxen" erhoben, darunter die Bergwerkssteuer (Ges. v. 21. April 1810), die Taxe von den Gütern der toten Hand (als Ersatz der hier fortfallenden Besitzwechselabgaben, Normalsatz 70% der Grundsteuer, Ges. v. 20. Febr. 1849 und spätere über Einzelnes); außerdem gehören einige gebührenartige Abgaben und direkte Verbrauchs- und Luxussteuern zu jenen Taxen.

Die Grundsteuer, welche zugleich die Besteuerung der Gebäude als solcher mit enthält, beruht auf dem System des Parzellar- und Reinertragskatasters. Mühsam mit großem Kostenaufwand ist der Kataster dafür bis 1850 durchgeführt worden, wird aber in der Hauptsache nur

43) S. bes. v. Hock, Finanzverwaltung Frankreichs 1857. Kap. 4; v. Kaufmann, Finanzen Frankreichs. 1882. S. 152 ff.; Vignes, Traité des impôts en France, 4. éd., 1880, I. 16 ff.; Perroux, Die französ. direkten Steuern, Sammlung der Gesetzesbestimmungen, deutsche Ausgabe von Joppen. 1874; Wagner, F.W. III. § 168, 179—209. Daselbst auch weitere französische Fachlitteratur (S. 123, 367 ff.). In meiner F.W. auch sonstiges einzelne aus der Gesetzgebung. Die französische Besteuerung ist auch auf diesem Gebiete sehr durchgebildet.

zur Verteilung der Grundsteuerschuldigkeit der Gemeinde unter die einzelnen Grundbesitzer verwandt. Die Grundsteuer ist wie die Personal- und Wohnungs- und die Thür- und Fenstersteuer eine Repartitionssteuer, mit, trotz der vorbehaltenen, aber nicht ausgeführten Erneuerung des Katasters, im wesentlichen stabilen Hauptsteuersummen des ganzen Staats, die nur durch Hinzutritt neuer steuerpflichtiger Objekte steigen. Die Thür- und Fenstersteuer, ursprünglich als Ergänzung der Personal- und Wohnsteuer gedacht, ist zwar nicht eigentlich die französische Gebäudesteuer, die wie bemerkt, mit in der Grundsteuer enthalten ist, aber sie fungiert doch zugleich mit als solche (§ 66 ff.). Sie ist vom Hauseigentümer zu zahlen, jedoch mit dem Rechte desselben, sie sich vom Mieter ersetzen zu lassen, was gewöhnlich nicht oder nur in Einrechnung gleich beim Mietspreise geschehen soll. Der Maßstab der Verteilung, nach Zahl und Art der Thüren, Fenster in Verbindung mit einem Ortsklassensystem nach der Bevölkerungsgröße, ist anfechtbar. Die Personal- und Wohnungssteuer verbindet zwei Besteuerungsmaßstäbe, einmal richtet sie sich nach dem Betrage des 3tägigen Arbeitslohnes (der innerhalb der Grenzen von ½—1½ Fr. festzustellen ist), sodann nach der Miete für die Privatwohnung (nicht für Geschäftslokale). Steuerpflichtig sind alle selbständigen In- und Ausländer beiderlei Geschlechts. Die Steuer ist also eine Art Kopf- und Mietsteuer. In einigen größeren Gemeinden (darunter Paris, Lyon, Marseille) wird statt dieser Steuer der Octroi mit zu dem Zweck erhoben, um daraus die verhältnismäßige Quote an den Staat zu entrichten (s. Wagner, F.W. III. S. 194). Die Patentsteuer, welche vielfach anderen Gesetzgebungen als Muster gedient hat, ist eine weit ausgedehnte, u. a. auch manche als selbständiges Geschäft ausgeübten liberalen Berufe (Arzt, Advokat 2c.) umfassende allgemeine Gewerbesteuer. Sie wird als Quotitätssteuer vornehmlich nach zwei Maßstäben als feste und proportionale Gebühr erhoben, jene nach einem Schematismus von Gewerbsgattungs-, Betriebsumfangs- und Ortsgrößen-Klassen, diese nach dem Mietwert der geschäftlichen Lokalitäten (in verschiedenen Quoten, gewöhnlich 5%, auch $^1/_{15}$ u. a. m., Erhöhung der Sätze 1872, später wieder Herabsetzung).

Der Gesamtertrag dieser direkten Steuern war im Etat von 1870 (noch mit Elsaß-Lothringen) und ist in demjenigen von 1889: Grundsteuer bez. 172,5 und 182,0, Thür- und Fenstersteuer 39,37 und 49,27, Personal- und Wohnungssteuer 53,59 und 75,06, Patentsteuer 66,78 und 104,15 (1879 noch 120,03), zus. mit der Steuerrollentaxe 332,82 und 448,41 Mill. Fr. (1879 395,89). In derselben Zeit hat sich gesteigert (erheblich mit durch Erhöhung der Steuersätze) der Rohertrag von Enregistrement und Stempel von 446,5 auf 668,9, der Zölle von 75,1 auf 384,4, der Getränkesteuern von 243,4 auf 412,8, des Tabaksmonopols von 246,8 auf 396,8 Mill. Fr. 2c. Mit Hinzurechnung der Bergwerkssteuer (2,40), der Taxe der Güter der toten Hand (7,00), der 3%igen Steuer von den beweglichen Werten (50,62) ergibt sich für 1890 ein Ertrag der direkten Steuern von 508,4 Mill. Fr. oder immerhin ca. 10,7 Mark p. Kopf gegen nur 5,5 M. in Preußen. Aber die indirekten Verbrauchs- und Verkehrssteuern Frankreichs überragen die preußischen allerdings in noch viel stärkerem Maße (die üblichen Berechnungen sind zu bemängeln, weil bei diesen Steuern mancherlei Posten abzusetzen sind und die unmittelbare Vergleichung der Etatziffer zwischen Preußen und Frankreich nicht statthaft ist). Zu den 4 großen direkten Steuern treten sehr erhebliche Zuschläge für die Departements und Gemeinden (1890 389 Mill. Fr.). Trotz des starken Uebergewichts der indirekten Steuern in Frankreich ist daher die direkte Besteuerung daselbst auch eine sehr angespannte und ein erheblicher Teil der Enregistrementsabgaben (die auch die Erbschaftssteuer umfassen) und Stempel fungiert wesentlich wie eine Ergänzung und Vermehrung dieser direkten Steuern. Das darf bei dem Vergleich mit Deutschland nicht übersehen werden.

Die französische Steuergesetzgebung hat in einigen Punkten anderen Ländern als Muster gedient, so Belgien, Holland, Italien, auch Rußland, einzelnen deutschen Staaten. Belgien und Holland haben als hauptsächliche direkte Steuern: die Grund-, die Personal-, die Gewerbesteuer; Italien die Grund-, Gebäudesteuer als Ertragssteuern und eine erhebliche Einkommensteuer „vom beweglichen Vermögen", bes. von Wertpapieren u. dgl. (Couponsteuer), aber überhaupt von allen anderen Einkünften außer aus Immobilien[44]). In Rußland ist jetzt die Kopfsteuer aufgehoben und ein neues Grund-Ertragssteuersystem in Ausbildung begriffen; daneben schon länger eine Patentsteuer, jetzt auch eine Kapitalrentensteuer[45]). Die Schweiz hat keine direkten Bundessteuern, in den Kantonen und Gemeinden aber eine vielfach eigentümliche Einkommen- und Vermögensbesteuerung[46]).

§ 28. Großbritannien[47]) hat in seiner Staatsbesteuerung in diesem Jahrhundert die direkte Besteuerung in der technischen Ausbildung hinter der sehr vereinfachten, aber im Ertrag stark gesteigerten indirekten Verbrauchs- (Zölle, Accisen) und der Verkehrsbesteuerung zurückbleiben

44) S. über Italien die Aufsätze von Ricca-Salerno, Finanzarchiv II. 158, v. Kaufmann, eb. III. 129, bes. v. Burkart VI. 1.

45) S. über Rußland in Finanzarchiv I. 914, II. 217, III. 264, 274, IV. 1144, 1156, V. 412 meist von v. Käußler.

46) S. darüber Cohn in s. Fin. u. besonders das große Werk von Schanz, Die Steuern der Schweiz, 5 Bde. 1890.

47) S. bes. Vocke, Gesch. d. brit. Steuern, S. 401 ff., 538; Gneist, Engl. Verwaltungsrecht, 2. Aufl. II. 780—799, 3. Aufl. II. § 85 ff.; Dowell, II. passim. III. 119 ff. u. a. St. Wagner, F.W. II. S. 238—260 mit weiteren Litteraturangaben. Interessante, aber vorsichtig zu brauchende Statistik der Einkommensteuer.

lassen. Doch ersetzt letztere in einigen ihrer Hauptposten die direkte einigermaßen, besonders in der Erbschaftsbesteuerung, die jetzt 8,1 Mill. Pfd. Sterl. abwirft. Beim Vergleich mit dem Kontinente ist ferner nicht zu übersehen, daß die Steuern für die stärker entwickelten Selbstverwaltungskörper zu $^4/_5$ direkte, insbesondere grundsteuerartige sind (39,0 gegen 6,8 Mill. Pfd. Sterl. gebührenartige und dergleichen (nur sogen. „indirekte") Lokalsteuern in ganz Großbritannien und Irland). Die eigentümlichen Konsumtions- und Verkehrsverhältnisse haben in der Staatsbesteuerung die Gestaltung der indirekten Steuern mit begünstigt. Von direkten Staatssteuern gibt es nur noch drei: die alte Grundsteuer (§ 19) in ihren Resten, eine Haussteuer und die wichtigste, die seit 1842 wieder eingeführte Einkommensteuer (mit wechselndem Steuerfuß und daher Ertrag). Beachtenswert ist daneben die nicht unbeträchtliche direkte Verbrauchsbesteuerung (Wagen, Wappen, männliche Dienstboten, Hunde, Jagdscheine, Waffenscheine, jetzt in Form von Licenzabgaben, zus. 1.34 Mill.). Außerdem steht mit diesen Verbrauchssteuern ein System von Spezial-Licenzen für gewisse Gewerbe, welche steuerpflichtige Artikel herstellen oder debitieren, in Verbindung. Es stellt zugleich eine Art Spezial-Gewerbesteuer dar (für Brauereien, Wirts-, bes. Schankhäuser u. dgl., Ertrag ca. 2 Mill. Pfd.).

Die jetzige britische Haussteuer ist die Nachfolgerin einer älteren, 1834 aufgehobenen Haussteuer und einer 1851 beseitigten Fenstersteuer. Sie trifft als Wohnungssteuer die Häuser nach dem Mietwert mit dem Normalsatz von $3^3/_4$%, Pächterwohnungen und Häuser mit Läden oder Wirtschaften mit $2^1/_2$%, aber steuerfrei sind die Häuser unter 20 Pfd. Sterl. Ertrag (Ges. v. 1851, 14. u. 15. Vict. c. 36).

Die britische Einkommensteuer wurde zur Unterstützung der Zoll- und Accisereformen trotz der Unpopularität der alten Einkommensteuer der französischen Kriegszeit (§ 19) durch Sir Robert Peel im J. 1842 wieder eingeführt (Hauptges. 5. u. 6. Vict. c. 35). Sie sollte anfangs nur auf einige Jahre eintreten, wiederholt ging man auch mit dem Plan ihrer Wiederbeseitigung um, aber es ist dazu doch nicht gekommen. Diese Steuer stellt durch die nach dem Finanzbedarf wechselnde Höhe ihres Steuerfußes das bewegliche Element im britischen Steuersystem dar, hilft kleinere Ausfälle anderer Einnahmen oder Erhöhungen der Ausgaben, ohne sofortiges Zurückgreifen auf den Staatskredit, decken, und ist daher in ihrem Ertrage auch sehr veränderlich (nach dem Krimkriege bei einem Steuersatz von $6^2/_3$% 16,9 Mill. Pfd. Sterl., neuerdings zwischen 4.1 und über 12 Mill. Pf., der Steuersatz meist zwischen 3 6 8 d. p. 1 Pfd. Sterl. oder $1^1/_4$—$2^1/_2$—$3^1/_3$%). Die Steuer selbst ist aber keine allgemeine eigentliche Einkommensteuer im kontinentalen Sinne, abgesehen von den ziemlich weitgehenden Befreiungen kleinen Einkommens (früher bis 100, seit 1876 bis 150 Pfd. = 3000 M.), sondern, wie sie Locke wohl richtig kennzeichnet, ein als Einkommensteuer zusammengefaßtes System der Ertragsbesteuerung. Sie besteuert nämlich im allgemeinen das Einkommen an der Quelle, bei den Erträgen oder Ertragsobjekten selbst, unterscheidet dabei 5 Abteilungen aller großen Ertragsarten (schedules A—E), es bleibt aber dem Steuerpflichtigen und dem in einem seiner Einkommensteile bereits Besteuerten das Recht, durch Summierung seines Gesamteinkommens nachzuweisen, daß er nach der Höhe desselben steuerfrei ist oder auf eine Steuerermäßigung (jetzt bei Einkommen unter 400 Pfd., wo 120 Pfd. steuerfrei) Anspruch hat. Dann erhält er Steuerrückersatz. Auch hat der Schuldner allgemein das Recht, seinem Gläubiger den verhältnismäßigen Steueranteil an den Zinsen abzuziehen. Eine wahre Reinertragsbesteuerung liegt aber nicht vor, sondern eine Vermischung der Steuer nach dem rohen und reinen Ertrag. Deklarationen der Steuerpflichtigen werden namentlich bei sched. D (gewerbliche Einkommen u. dgl.) verlangt. Die Abtl. A trifft vornehmlich Grund- und Gebäuderenten und ist insofern eine Art Grundsteuer, die Abtl. B eine Pächtersteuer, die Abtl. C eine Art inländischer Kapitalrentensteuer (besonders auf Zinsen aus öffentlichen Kassen, daher auch von der Staatsschuld, analog der „Couponsteuer"), die Abtl. D eine Gewerbe-Einkommensteuer (auch von liberalen Berufen), auch eine Renten- und Einkommensteuer von ausländischen Anlagen, die Abtl. E eine Staatsbesoldungssteuer. Die öfters erörterte Unterscheidung des fundierten und unfundierten Einkommens im Steuerfuß (höhere Besteuerung bei ersterem) ist nicht durchgedrungen; da andere erhebliche Ertragssteuern fehlen, ein empfindlicherer Mangel als z. B. in Preußen, wo die Einkommensteuer noch einmal das der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer unterliegende Einkommen trifft.

Im Rechnungsabschluß von 1888—89 ergab die alte Landtax 1,053 Mill. Pfd. brutto, die Haussteuer 1,924, die Einkommensteuer 12,986 Mill. Pfd., zus. 15,963 Mill. Pfd., gegenüber 20,067 Mill. Zollertrag, 26,410 Accisen u. dgl., 13,805 Stempel, Erbschaftssteuer 2c. und einer gesamten Roheinnahme von 92,81 Mill. (rein 81,82 M.). Die genannten drei direkten Steuern stehen zu den Zöllen und Accisen wie ca. 100:291. Sie betragen auf den Kopf ca. 8.4 sh. (oder annähernd Mark), mit Inbegriff von ca. 39 Mill. Pfd. Sterl. direkten Lokalsteuern aber ca. 28,5 sh. oder Mark.

Ueber die Experimente mit direkten Unionsteuern in den Vereinigten Staaten von Nordamerika während des Bürgerkriegs (Einkommensteuer, Grundst.) s. v. Hock, Finanzen 2c. d. Verein. Staaten, 1867, S. 296, 310. Ueber die direkte Besteuerung der nordamerikanischen Einzelstaaten, namentlich über die dortige verbreitete allgemeine Vermögensbesteuerung s. Patten, Finanzwesen d. Staaten u. Städte d. nordamer. Union, 1878 (B. II. H. 1 von Conrads Samml. nationalök. 2c. Abhandl.), woselbst besonders über den Staat Illinois. Ely, Taxation in American states a. cities. 1888. Schwab, Vermögenssteuer im Staat Newyork. 1890.

3. Die verwaltungstechnischen Aufgaben bei der modernen direkten Besteuerung[48].

Bevor auf eine Kritik der im vorausgehenden geschilderten modernen direkten Besteuerung eingegangen wird (§ 40—46), empfiehlt es sich, diesen Abschnitt noch vorauszuschicken, weil aus den folgenden Erörterungen erst die großen Schwierigkeiten der direkten Besteuerung hervortreten. Diese muß man voll würdigen, um in der Kritik nicht zu weit zu gehen und bei Steuerreformen die praktische Zweckmäßigkeit und Möglichkeit nicht aus den Augen zu verlieren.

§ 29. Die allgemeinen verwaltungstechnischen Aufgaben aller Besteuerung sind einmal die Feststellung der Grundlagen in Bezug auf die Steuersubjekte, die Steuerobjekte und die Steuersätze, sodann die wirkliche Ausführung der Besteuerung auf diesen Grundlagen, in welcher Hinsicht es sich um viererlei Punkte handelt: um die Veranlagung, d. h. um die Ermittlung der Thatsachen zur Feststellung und Bemessung der individuellen Steuerschuldigkeiten, um die Erhebung, um die Kontrolen der Steuern, endlich um Steuerstrafen bei Verstößen gegen das Steuerrecht. Diese Aufgaben gestalten sich bei den großen Kategorien von Steuern und zum Teil wieder bei den einzelnen Steuern jeder Kategorie vielfach verschieden. Auch die allgemeinen Zeit- und Landesverhältnisse äußern auf die Aufgaben selbst und auf deren Lösung einen Einfluß. Die verwaltungstechnischen Vorzüge und Nachteile einer Steuer und Steuergattung verlangen ebenso gut als die prinzipiellen ihre Berücksichtigung und müssen oft selbst den Ausschlag bei der Entscheidung geben. Die direkten Steuern und ihre beiden modernen Hauptarten, die Ertrags- und die Einkommensteuern, machen nun in Betreff der Lösung jener Aufgaben besondere Schwierigkeiten, abweichend von den Verbrauchs- und Verkehrssteuern und wieder abweichend in dieser Hinsicht unter einander. Diese Schwierigkeiten liegen im Wesen dieser Steuern, treten aber gegenwärtig, nach der Entwicklung des modernen Rechtsbewußtseins, der politischen, wirtschaftlichen und technischen Verhältnisse und der steuertechnischen Einsichten schärfer hervor als früher: einer der stark mitwirkenden Gründe, warum trotz der eigenen erheblichen Mängel die indirekten Verbrauchs- und Verkehrssteuern im modernen Staate relativ immer mehr das Uebergewicht über die direkten erlangt haben.

Bei allen Steuern handelt es sich für die Verwaltung darum, „zweckmäßige Einrichtungen zu treffen, durch welche die Feststellung der Steuer-Subjekte, -Objekte und -Sätze für die Verwaltung selbst, wie für das steuerzahlende Publikum möglichst sicher und einfach, daher auch wieder möglichst bequem und mit den geringsten Kosten erreicht wird". Diese Aufgabe, welche in den verwickelten Verhältnissen der modernen Volkswirtschaft und der jetzigen Besteuerung so schwierig geworden ist, wird vielfach auf dem Wege der indirekten Besteuerung leichter gelöst, als auf dem der direkten.

1. Feststellung der Grundlagen der Besteuerung.

§ 30. 1) Die Steuersubjekte. Hier gilt es bei den direkten Steuern zu bestimmen, wer der gesetzliche Steuerpflichtige sein soll, wer sein Stellvertreter und wer eventuell neben dem Pflichtigen für die Steuer hafte. Bei den direkten Steuern im allgemeinen ist dies leichter zweckmäßig zu bestimmen, als bei den indirekten, da bei jenen meist nicht schwierig zu ermittelnde, gewöhnlich offenkundige und einigermaßen feststehende (bleibende oder doch in kurzer Zeit wenig veränderliche) Thatsachen der allgemeinen Lebens-,

48) Ich folge hier meiner F.W. II. 1. Aufl. § 537-598, 2. Aufl. § 294—350, wo die betr. Fragen auch für die übrigen Steuerarten erörtert werden, was für die Vergleichung und die daraus zu ziehenden Schlüsse wichtig ist, aber außerhalb des Themas dieser Abhandlung liegt. Sehr gut über alles Steuerverwaltungs-Technische Hock, Oeffentl. Abgaben und Schulden. S. sonst bes. auch Schäffle, Steuerpolitik, S. 259 ff.; Stein I. 4. Aufl. 433—547; dann II. in der spez. Steuerlehre; Rau, desgl. II. in letzterer. Bocke in dem Werke über die Abgaben 2c. Vgl. auch den inhaltreichen Aufsatz von Antoni in Finanzarchiv, „Die Steuersubjekte" 2c., V. 916.

Eigentums-, Besitz-, Erwerbsverhältnisse u. dgl. die Steuerpflichtigkeit an sich begründen, wie das das Gesetz dann genau angeben muß. Bei den indirekten Verbrauchs- und den Verkehrssteuern hängt die Steuerpflichtigkeit von mehr zufälligen, erst speziell durch eine gleichmäßige Beobachtung zu konstatierenden einzelnen wechselnden Thatsachen, Handlungen &c. ab. Dafür aber hat man hier meist mit einer kleineren Anzahl regelmäßiger Steuersubjekte zu thun, bei den direkten Steuern mit einer großen Zahl verschiedenartigster Personen, was an sich die Verwaltungsaufgaben hier erschwert.

Bei Ertragssteuern kann die Trennung von Eigentum und Nutzung des Steuerobjekts (Grundstücke, Häuser, auch gelegentlich Gewerbe, Bergwerke, ähnlich bei der Wohnsteuer des Wohnungsinhabers), bei Leihzinssteuern der Gegensatz von Gläubiger und Schuldner, bei dem sog. abgeleiteten, aus dem Einkommen eines anderen fließenden Einkommen der Unterschied von Zahlungsempfänger und Zahlendem zu besonderen Bestimmungen über den ersten Steuerpflichtigen führen, wobei dieser dann eventuell das Recht erhält, die entrichtete Steuer dem, welchen das Gesetz eigentlich treffen will, bei den Zahlungen anzurechnen. In dieser Weise kann der Pächter und Mieter für den Eigentümer als grund- und gebäudesteuerpflichtig erklärt werden, der Hauseigentümer für den Mieter bei der Wohnsteuer, der Schuldner für den Gläubiger bei der Leihzinssteuer. Die „direkte" Steuer wird hier „indirekt" erhoben. Bestimmungen dieser Art, welche öfters für alle beteiligten, einschließlich der Steuerverwaltung, zweckmäßig sein können, finden sich mehrfach in der Gesetzgebung (englische, österreichische Einkommensteuer, französische Thür- und Fenstersteuer u. a. m.).

2) Die Steuerobjekte. Bei den einfachen Verhältnissen der älteren direkten Besteuerung (Personal-, Kopf, Familien-, Hufensteuern, selbst den älteren Vermögenssteuern) ergibt sich für die gesetzliche Feststellung der Steuerobjekte nicht allzu viel Schwierigkeit, da auch hier offenkundige oder leicht zu ermittelnde Thatsachen als Anhaltspunkt dienen. Bei den reinen Personalsteuern erfolgt in der Feststellung der Steuersubjekte ja auch gleichzeitig diejenige der Steuerobjekte. Das alles ändert sich wieder in entwickelteren Verhältnissen der Volkswirtschaft, bei jenem schon mehrfach als für die Besteuerung wichtig hervorgehobenen Prozeß qualitativer und quantitativer Differenzierung des Volkseinkommens und Vermögens im Einzeleinkommen und Vermögen. Hier müssen die individuellen Steuerobjekte der Ertrags- und Einkommensteuern durch schwierige, im Ergebnis unsichere Operationen der Wertbestimmung festgestellt werden, wie es die große Verschiedenartigkeit dieser Objekte notwendig verlangt, die bei den früheren Steuern nicht bestand oder unbeachtet blieb und ohne zu große Bedenken bleiben konnte. Das Steuergesetz muß daher hier zu allen möglichen, dennoch nicht leicht ausreichenden Hilfsmitteln greifen, um die richtige Feststellung der Steuerobjekte zu bewirken.

Daher hier die mancherlei „Methoden der Schätzungen und Berechnungen der steuerpflichtigen Wertbeträge der Steuerobjekte, die etwaigen Deklarationen der Steuerpflichtigen, die Kontrollmittel dafür, die Herbeiziehung der Beteiligten selbst zur Teilnahme an den Maßregeln für die Feststellung der Steuerobjekte, die Bildung bezüglicher Steuerkommissionen" (für Einschätzung und Veranlagung, Reklamationsentscheidung) &c. Daher jene komplizierten Katasteroperationen bei der Grundsteuer, jener Klassenschematismus bei der Gewerbesteuer. Je mehr z. B. die Landwirtschaft, an Stelle des ehemaligen schablonenhaften, bei den einzelnen Landwirten wenig abweichenden Betriebs, wie in der älteren Dreifelderwirtschaft, vollends unter dem Flurzwang, zum intensiven Betrieb, zur Fruchtwechselwirtschaft übergeht, individualistisch gestaltet wird, desto mehr erhöhen sich die Schwierigkeiten der Feststellung der Steuerobjekte, desto mehr werden die augenblicklich besten Kataster bald wieder unrichtig. Auch das ist ein Grund, warum die indirekten Steuern sich neuerdings mehr als die direkten ausgedehnt haben und Einkommensteuern an Stelle von Ertragssteuern treten (§§ 40—46). Bei den Einkommensteuern wird es aber gleichfalls immer schwerer, alle Arten des Einzeleinkommens und jedes der letzteren in seiner richtigen Höhe zu erfassen (gewerbliches, Renteneinkommen!).

3) Die Steuersätze. Hier handelt es sich besonders bei den direkten Steuern (übrigens nicht notwendig ausschließlich bei ihnen) um die beiden Systeme der Quotitäts- und der Repartitionsbesteuerung (§ 8), jenes mit gesetzlich festen individuellen (Prozent-) Steuersätzen für die Steuereinheit, dieses mit etwas veränderlichen Sätzen nach Maßgabe der Verteilung der Gesamtsteuersumme auf die Steuereinheiten (Steuersubjekte und Objekte). Jedem dieser Systeme muß eigentlich eine wenigstens ungefähre Bestimmung der

Höhe des Steuerertrags vorangehen, die man von einer jeden Steuer erzielen will. Rationelle Gesichtspunkte für die Bestimmung der volkswirtschaftlich und steuerpolitisch — namentlich im Verhältnis der verschiedenen Steuern zu einander — richtigen Höhe der Steuersätze sind hierbei bisher noch wenig zur Geltung gelangt. Die Repartitionsbesteuerung verdient im Prinzip dann wohl vor der Quotitätsbesteuerung den Vorzug.

Sie entspricht mehr dem Wesen des öffentlichen Haushalts, in welchem die Verwaltung auf feste Steuersummen muß rechnen können, sie eifert die Steuerpflichtigen zu gegenseitiger Kontrolle an, sie ermöglicht in gewissen Fällen durch Herbeiziehung der Steuerpflichtigen selbst zur Feststellung der individuellen Steuerschuldigkeiten eine besondere Berücksichtigung gerade der individuellen Verhältnisse der Steuerpflichtigen, sie hält den an sich richtigen Grundsatz der Beweglichkeit des Steuerfußes schon äußerlich fest. So erscheint das günstige Urteil Hocks über dieses System in Frankreich richtig [49]). (Veränderliche Prozentsteuersätze widersprechen übrigens der Quotitätsbesteuerung nicht und sind vielfach üblich, auch in Deutschland, besonders bei den Kommunalsteuer-Zuschlägen.) Allerdings ist die Feststellung der Provinzial-, Kreis-, Gemeindequoten schwierig, knüpfen sich daran leicht politische Eifersüchteleien und Uebervorteilungsbestrebungen der einzelnen Landesteile, die hie und da unter besonderen nationalen Gegensätzen innerhalb des Staats bedenklich werden können (wie jüngst in Oesterreich bei der Verteilung der Grundsteuerhauptsumme auf die Kronländer, wo die slavischen Länder Galizien, Böhmen auf Kosten der deutschen Länder begünstigt worden sein sollen). Aber man erzielt auch eine größere Gleichmäßigkeit der Steuerverteilung über das Staatsgebiet als bei der bloßen Quotitätsbesteuerung, sobald nur eine starke Staatsgewalt das Prinzip der gleich verteilenden Gerechtigkeit hoch hält [50]). — Ueber die „Steuergesellschaften" zur Verteilung der Steuersumme auf die einzelnen Berufsgenossen einer Gruppe Gewerbetreibender in der preußischen Gewerbesteuer s. unten § 87.

2. Die Ausführung der Besteuerung auf den gesetzlichen Grundlagen.

1. Die Veranlagung oder die Feststellung der individuellen Steuerschuldigkeiten.

§ 31. Die Aufgabe der Veranlagung oder Ermittlung der Thatsachen zur Feststellung ꝛc. der individuellen Steuerschuldigkeiten gliedert sich wieder in die dreifache in Bezug auf die Steuersubjekte, die Steuerobjekte und die Steuersätze. Die hier zu behandelnden direkten Steuern unterscheiden sich auch in diesem Punkte wesentlich von den meisten indirekten Verbrauchs- und den Verkehrssteuern. Für die einzelnen Gattungen der direkten Steuern, namentlich die reinen Personal- und Kopfsteuern, die Klassen-, Einkommen-, Vermögens- und die Ertragssteuern gestaltet sich die Aufgabe mehrfach verschieden.

1) Für die Ermittlung der Steuersubjekte bestehen zwei, auch wohl drei Methoden, die öfters passend neben einander benutzt werden: die amtliche Aufnahme, die Anmeldung der Steuerpflichtigen selbst gemäß des Prinzips des Steuer-Meldezwangs und nebenher gehender oder nachfolgender amtlicher Kontrolle. Dazu kann noch die Meldangabe Dritter über steuerrechtliche Thatsachen in Bezug auf Steuersubjekte nach eigener Wahrnehmung kommen. Auf Grund der so gewonnenen Thatsachen werden Steuerlisten oder Rollen, d. h. namenweise amtliche Verzeichnisse der Steuersubjekte einer speziellen Steuer, eventuell zugleich der Steuerobjekte, so bei den Ertragssteuern, auch bei Kopf- u. dgl. Steuern, wo Steuersubjekt und Objekt zusammenfallen, entworfen.

Bei allgemeinen Personal-, Kopf-, Klassen-, Einkommen-, Vermögenssteuern oder bei solchen, welche tief bis in die untersten ökonomischen Kreise der Bevölkerung herabgehen, bieten sich hier große Schwierigkeiten, — zumal heute, bei Freizügigkeit, Wegfall des Paßzwangs, bei unseren jetzigen Kommunikationsmitteln, und bei dem Einfluß der wirtschaftlichen Konjunkturen auf die örtliche Bewegung, besonders der Arbeiterbevölkerung, — die Steuerlisten richtig zu erhalten, weshalb auch steuertechnische neben prinzipiellen Gründen dafür sprechen, die Steuerpflichtigkeit bei diesen Steuern erst bei einer gewissen Höhe des Einkommens beginnen zu lassen. (Reform der preußischen Klassensteuer von 1873 und 1883 und weitere Reformtendenzen in Bezug auf die Aufhebung wenigstens der unteren Stufen dieser Steuer, der bisherigen 3. und 4ten, eventuell auch 5. und 6ten oder bis 1200 bezw. 1500 M., wonach von früher über 5 Mill. Censiten nur ca. 7–8 % steuerpflichtig blieben. Durch Aufhebung der 1. und 2. Stufe in 1883 sind 3 741 668 Censiten

49) Fin. Frankreichs, S. 140; Wagner F.W. II. 1. Aufl. § 543, 2. Aufl. § 300.

50) Wagner, F.W. II. 1. Aufl. S. 613, 2. Aufl. S. 723.

von 5 045 912 Censiten bei der ganzen Klassensteuer befreit worden.) — Ueber die Meldangabe Dritter s. Königs betr. Aufsatz in Schanz' Finanzarchiv II. 1 und die dort zwischen ihm und Burkart geführte Kontroverse.

Bei speziellen Einkommen-, Kapitalrenten-, Gewerbesteuern u. a. m. besteht vielfach die Vorschrift, sich zur Steuerveranlagung für diese spezielle Steuer zu melden (Patentsteuer, süddeutsche Kapitalrentensteuern, auch bei der Gebäudesteuer in Betreff des Eintritts der Steuerpflichtigkeit bei Neubauten, z. B. in Preußen).

§ 32. 2) Die Ermittlung der Thatsachen in Bezug auf die Steuerobjekte ist, soweit es sich nicht um reine Personalsteuern, wie die Kopfsteuern, handelt, erheblich schwieriger als die Ermittlung der Steuersubjekte. Denn regelmäßig müssen hier Wertgrößen festgestellt werden, in Betreff deren eine Täuschung der Steuerverwaltung oft leicht und für den Steuerpflichtigen besonders gewinnreich ist. Hier sind die einzelnen Hauptarten der direkten Besteuerung in Bezug auf die Methode der Ermittlung jener Thatsachen noch mehr als im vorausgehenden Fall zu unterscheiden.

Bei den allgemeinen Einkommensteuern (inkl. Klassensteuern, auch den Vermögenssteuern), bei den speziellen Einkommensteuern (Lohn-, Berufseinkommen-, Besoldungssteuern), dann bei den Kapitalrenten-, auch den Gebäude-, den Mietsteuern, teilweise bei den Gewerbesteuern kann man wieder die drei Methoden der amtlichen Aufnahme der die Steuerobjekte betreffenden Thatsachen nach den Ergebnissen spezieller amtlicher Nachforschung, der Verpflichtung der Steuersubjekte zu betreffenden Angaben (Fassionen, Deklarationen) mit nachträglicher amtlicher Kontrolle und der ähnlichen Verpflichtung Dritter (Kassen, Arbeitgeber, Schuldner, Mieter ꝛc.) zu solchen Angaben über Thatsachen zur Veranlagung Anderer anwenden, um die Art und Höhe der Einkommen, Erträge, Vermögenswerte ꝛc. zu ermitteln. Vielfach empfiehlt es sich hier und ist es auch üblich, für die amtlichen Aufnahmen oder wenigstens für deren Revision und für diejenige der Angaben, Deklarationen der Steuerpflichtigen bürgerliche Kommissionen (aus Vertretern der Provinzial-, Kreis-, Kommunalverwaltung oder von dieser aus dem Kreise der Steuerpflichtigen selbst gewählt) zum Zweck der Veranlagung, Einschätzung und Reklamationsentscheidung zu bilden. Bei diesen Kommissionen möchte freilich das fiskalische Interesse, das hier stets auch zugleich mit dem Interesse möglichst gleichmäßiger Veranlagung der Steuer, also mit einem eminenten Gerechtigkeitsinteresse zusammenfällt, nicht immer genügend gesichert sein. Dafür ist angemessene Fürsorge zu tragen. Die Zuziehung gewöhnlicher Verwaltungsbeamten des Staates mit Stimmrecht in den Kommissionen, selbst die Uebertragung des Vorsitzes an einen solchen Beamten mit Gewährung eines ausschlaggebenden Stimmrechts bei Stimmengleichheit reicht hier kaum aus. Richtiger erscheint die Vertretung des fiskalischen Interesses durch eigene Beamte der Finanzverwaltung („Steuerinspektoren") und mit angemessener Kompetenz in den Kommissionen.

Ueberall, wo man bei den Steuerpflichtigen die Kenntnis dieser ihrer ökonomischen Verhältnisse selbst nicht einmal sicher voraussetzen kann und wo die individuellen Verhältnisse unter den einzelnen Steuerpflichtigen nach der notorischen ökonomischen und socialen Lage der letzteren nicht allzusehr von einander abweichen, reicht die Methode der amtlichen Aufnahme, namentlich durch jene Steuerkommissionen, in welchen die Bevölkerung selbst vertreten ist, für den Zweck der Ermittlung der Steuerobjekte leidlich aus und verdient sie öfters selbst den Vorzug vor dem Zwang zu Deklarationen („Fassionen"). Daher empfiehlt es sich auch, Personalsteuern, wie Einkommen- und Vermögenssteuern unter der minder wohlhabenden Bevölkerung in Form von Klassensteuern einzurichten, wo die Behörde oder eine solche Kommission die Steuersubjekte nach offenkundigen oder leicht zu konstatierenden Thatsachen der Lebens- und Erwerbsverhältnisse in Steuerklassen einschätzt. Wo dagegen Einkommen, Erträge oder Vermögen besteuert werden sollen, deren Vorhandensein öfters schon (verzinsliche Kapitalien!) und vollends deren Höhe durch Dritte schwer zu ermitteln ist, da ist der Deklarationszwang gesetzlich auszusprechen, mit dem dann aber notwendig, wenn er wirksam sein soll, einige weitere Grundsätze Anerkennung verlangen: reelle Oeffentlichkeit der Steuerlisten, hohe Verschweigungs- und Strafen auf zu niedrige Angaben (§ 39), Kontrolle beim Erbgang (unabhängig

von der Frage der Erbschaftssteuer) und hohe nachträgliche Defraudationsstrafe, wenn bei dieser Kontrolle Hinterziehungen festgestellt werden u. dgl. m., mit Uebergang der betreffenden Zahlungspflicht auf die Erben, eventuell auch Einspruchsrecht eines Steuerpflichtigen gegen vermeintlich zu niedrige Angaben eines Anderen. Diese Einrichtungen empfehlen sich in unserer Zeit für die Einkommens- und Vermögenssteuern von einer gewissen Höhe an (z. B. 1500—2000 oder doch wenigstens von 3000 M. Einkommen, im Königreich Sachsen jetzt von 1600 M. an), für die Kapitalrentensteuern, auch für einzelne Ermittlungen bei Gewerbesteuern, besonders bei Gewerben des Handels, Geld-, Bankgeschäfts u. dgl. ganz allgemein (süddeutsche Gesetze der Kapitalrentensteuer) oder doch von einer mäßigen Höhe des von dieser an als steuerpflichtig zu erklärenden Ertrags. Der sogen. indirekte Deklarationszwang, wo bei Unterlassung der Fassion nur das Reklamationsrecht für das Jahr wegfällt, reicht nicht aus (k. sächsische Einkommensteuer). Bei der preußischen Klassen- und selbst bei der klassifizierten Einkommensteuer besteht kein Deklarationszwang, — ein Hauptmangel besonders bei letzterer. Die hier aufgestellten Grundsätze müßten nach des Verfassers Ansicht befolgt werden, wenn man mit einer gerechten Einsteuerung der Einzelnen bei direkten Steuern, besonders bei Einkommen-, Vermögen-, Kapitalrentensteuern Ernst machen und zugleich das berechtigte fiskalische Interesse genügend befriedigen will. Vollends eine stärkere Ausdehnung des Systems dieser direkten Steuern zur Deckung des steigenden Finanzbedarfs und zum Ersatz bedenklicher anderer (indirekter) Steuern hat doch wohl die Annahme solcher Grundsätze, auch des Systems der „Steuerinspektoren“, zur Voraussetzung. Allein ich täusche mich gar nicht darüber, daß diese Forderungen in der öffentlichen Meinung durchaus nicht genügende Unterstützung finden und ihre konsequente Durchführung daher vorläufig nicht zu erwarten ist, auch wenn ich keinen der mancherlei Einwände (z. B. auch gegen eine wirksame Oeffentlichkeit der Steuerlisten) für wirklich triftig und durchschlagend halte. Hätte ich in dieser Hinsicht noch Illusionen gehabt, so wären sie mir durch die Erfahrungen als Mitglied der Steuerkommission des preußischen Ageordnetenhauses (1884) genommen worden, wo überwiegend die Stimmung gegen solche strengere Maßregeln unter den verschiedenen politischen Parteien gleichmäßig ablehnend war. Die Einführung von Steuerinspektoren mit umfassender Kompetenz und unter Uebertragung gewisser Geschäfte von den Organen der allgemeinen Staats- und Selbstverwaltung auf diese Beamten fand ebensowenig Beifall [51]). Sehr lehrreich sind auch die mit Recht von G. Cohn als höchst charakteristisch und selbst als mit in der Prinzipienfrage der Besteuerung beweisend angeführten Thatsachen aus der neuesten Steuergeschichte im Kanton Zürich: die hier vom Regierungsrat beantragte und zur Volksabstimmung gestellte „amtliche Inventarisation beim Todesfalle“ (d. h. die oben geforderte Kontrolle beim Erbgang) wurde vom souveränen Volke eines der demokratischsten Gemeinwesen, meistens aus Kleinbürgern bestehend, 1870 mit einer kleinen (25 352 gegen 24 702 Stimmen) und abermals vor das Volk gebracht 1883 mit einer recht großen Majorität (32 648 gegen 14 642 Stimmen) verworfen. (S. Cohn, in Schanz' Finanzarchiv, Bd. I., S. 66, 75, wie überhaupt diesen ganzen Aufsatz und den älteren über die Züricher Einkommensteuer in Hildebrand-Conrad J. 35 (1880), zugleich in Cohns „volksw. Aufsätzen“ 1882). Sapienti sat! Vollends zu beachten von jenen Schwärmern, welche die Einkommensteuern zur Haupt- oder sogar zur alleinigen Steuer machen wollen. Uebrigens haben einzelne Schweizer Kantone immerhin schärfere Kontrolleinrichtungen (s. Schanz' Werk).

§ 33. Bei der wichtigsten Ertragssteuer, der (land- und forstwirtschaftlichen) Grundsteuer, zum Teil auch bei der Gebäudesteuer und bei der Gewerbesteuer verlangt die Ermittlung des Steuerobjekts nach seinem Ertrag (bezw. seiner Ertragsfähigkeit) oder seinem Wert gerade bei der heutigen Individualisierung dieser Erträge und Werte besondere umfassende Aufnahmen, große Steuerkatastrierungen zum Zweck der Anlegung brauchbarer Kataster.

Hier sind amtliche Messungen, Schätzungen und Berechnungen durch eigene Steuerverwaltungsorgane, die das fiskalische Interesse wahrzunehmen haben und wieder am besten in Verbindung mit Kommissionen aus der Bevölkerung (Sachverständige, Interessenten, Mitglieder der Verwaltung und Vertretung der Selbstverwaltungskörper) zusammen arbeiten, notwendig, namentlich wo es sich um Immobiliarobjekte (Grundstücke, Gebäude, gewisse gewerbliche Einrichtungen) handelt. Auch hier und mehr noch in Betreff der Mobiliarobjekte und einzelner Thatsachen, aus denen auf Ertrag und Wert der Steuerobjekte geschlossen wird, muß aber vielfach eine Verpflichtung der Steuersubjekte (Eigentümer, Besitzer der Objekte 2c.) zu gewissen Mitteilungen über die Punkte, welche man zur Ermittlung der Steuerobjekte wissen muß, hinzutreten.

Bei den Katastern der genannten Ertragssteuern, namentlich der beiden reinen Realsteuern, der Grund- und Gebäudesteuer, in gewissen Fällen auch bei der Gewerbesteuer (oder Abteilungen derselben), ferner bei der Kapitalrentensteuer unterscheidet man verschie-

51) Roscher hat von dieser meiner Aeußerung in der 2. Aufl. (S. 215) offenbar gerne Akt genommen (seine Fin. 1. Aufl. S. 289). Aber meine Erfahrung beweist doch nichts gegen diese meine Auffassung, sondern kennzeichnet nur die Schwachmütigkeit, die in solchen Dingen einmal herrscht.

dene Katastersysteme[52]), im wesentlichen zwei (mit mehrfachen Modifikationen), jedes von zwei Gliedern (ebenfalls mit verschiedenen Nüancen). Diese vier Glieder gestatten wieder verschiedene Kombinationen.

Erste Gruppe: Unterscheidung nach der Methode der Ermittlung des steuerpflichtigen (Rein-) Ertrags: Wert- oder Verkehrskataster einer-, Ertragskataster anderseits. Dort sucht man den (Kapital-) Wert des Steuerobjekts insbesondere aus Kaufpreisen bei Grundstücken, Gebäuden, gewerbetechnischen Einrichtungen, also aus Verkehrsthatsachen selbst unter Mitbenutzung von Schätzungen, hier unmittelbar den Ertrag durch Schätzungsoperationen bei Grundstücken etc. zu ermitteln, unter Mitbenutzung von Verkehrsthatsachen (Kauf- und Pacht-, Mietpreise)[53]).

Zweite Gruppe: Unterscheidung nach der speziellen (individuellen) oder klassenweisen (generellen) Festsetzung der Erträge bezw. Werte der einzelnen Steuerobjekte: im ersten Fall ergibt sich der Abschätzungskataster, worin jedes einzelne Objekt nach seinem individuellen Ertrag oder Wert erscheint, im zweiten Fall der Klassen- oder Einschätzungskataster. Hier stellt man nach gewissen Typen oder Normalobjekten Wert- oder Ertragsklassen auf (oder umgekehrt zuerst Klassen, für die man dann durch spezielle Ermittlungen solche Typen sucht) — sogen. Klassifikation, Klassenbildung und schätzt darauf durch Vergleichung mit der Type die anderen Steuerobjekte ein — sog. Klassierung —, begnügt sich also prinzipiell von vornherein mit Näherungswerten. Dies System hat den Vorteil viel größerer Einfachheit der Operation, ohne weitere Fehlergrenzen, als das erste zu bieten, vermutlich sogar engere[54]).

Dritte Gruppe, speziell bei den Grundsteuern: Unterscheidung nach der wirtschaftlichen Einheit, die (ihrem Wert oder Ertrag nach) im Kataster erscheint. Hier steht sich der Guts- und der Parzellarkataster gegenüber. Bei jenem ist der in den Händen eines Eigentümers befindliche, nach Lokalverhältnissen ein Ganzes, eine Besitzeinheit, meist (aber nicht immer) auch eine Wirtschaftseinheit bildende Grundstückkomplex (das „Gut") die Katastereinheit; bei dem Parzellarkataster ist dies die einzelne, einer bestimmten Kulturart und Bonitätsklasse angehörige, von den Grundstücken anderer Eigentümer getrennte Bodenparzelle[55]).

§ 34. 3) Die Ermittlung der gesetzlichen individuellen Steuersätze für das einzelne Steuerobjekt und demnach der Steuerschuldigkeit für das betreffende pflichtige Steuersubjekt macht bei den Quotitätssteuern nach Ermittlung der Steuer-

52) Gewöhnlich hat man diese Katastersysteme nur bei der Grundsteuer unterschieden, wo sie allerdings am wichtigsten sind und die Unterschiede am schärfsten hervortreten, aber die betreffenden Typen kehren auch bei den genannten anderen Ertragssteuern wieder. Bei der Grundsteuer kommt außerdem noch ein drittes zweigliedriges Katastersystem vor, für das sich mitunter in den Verhältnissen der Gewerbesteuer wenigstens eine Analogie findet. Es wird hier gleich mit angereiht.

53) Bei den neueren „rationellen" Ertragssteuern, besonders bei der Grundsteuer, ist der Ertragskataster die Regel, daher nach der Vermessung des Bodens die Schätzung des Rohertrags, die Kosten seiner Gewinnung, und danach Ermittlung des Reinertrags. Bei den Gebäudesteuern in einer ihrer Hauptformen („Hauszinssteuer", Oesterreich, Preußen) wird der Rohertrag aus Mietzinsfassionen u. dgl ermittelt, wovon dann eventuell gewisse Kostenprozente zur Feststellung des Reinertrags abgehen. In Baden, bei der Grundsteuer, früher in Tirol der Wertkataster.

54) Es ist daher bei der Grundsteuer ziemlich allgemein üblich geworden, wird auch in der (besonders für das platte Land und kleinere Städte passenden) Gebäude-Klassensteuer (Oesterreich), mitunter allgemein bei der Gebäudesteuer (Bayern) befolgt und kehrt in dem Klassenschematismus der neueren Gewerbesteuern in der That auch wieder. Die genaueren Aufnahmen bei der Kapitalrentensteuer auf Grund besonderer Fassionen führen dagegen zu Katastern, die als individuelle Abschätzungskataster zu charakterisieren wären.

55) Die neueren Reinertragskataster der Grundsteuer sind meistens solche Parzellarkataster. Die übliche Kombination ist dann Parzellar- und Klassenkataster mit Ertragskatastrierung. Ueber die Vorzüge und Mängel aller der genannten Katasterarten wird unten bei den einzelnen Ertragssteuern im Abschn. III. (besonders bei der Grundsteuer, § 57—59) des Näheren gehandelt werden.

subjekte und Objekte selbst keine weitere Schwierigkeiten. Bei Repartitionssteuern ergibt sich der Steuersatz, bezw. die individuelle Steuerschuldigkeit endgültig erst durch die Vollendung der ganzen Aufteilungsoperation. Hierbei bietet sich die erwünschte, freilich in der Praxis bisher kaum benutzte Möglichkeit, inhärente Mängel der Ertragssteuer, welche zum Teil aus den dargelegten Katasteroperationen zur Ermittlung der Erträge oder Werte folgen, gerade durch Berücksichtigung konkreter Verhältnisse in Bezug auf das Steuersubjekt und Objekt etwas durch die entsprechende Normierung der individuellen Steuerschuldigkeiten zu mildern.

2. Erhebung der Steuern.

§ 35. Es handelt sich hier einmal um die Bestimmung der Art der Erhebung oder um die Wahl der Erhebungsorgane, sodann um die Einrichtung der Erhebung. Die betreffenden Fragen sind großenteils die allgemeinen für die Besteuerung überhaupt, spezialisieren sich dann aber nach den Steuerarten, und zwar besonders nach dem Moment der „direkten“ und „indirekten“ Besteuerung. Sie sind in dieser Abhandlung nur für erstere hier kurz zu erörtern.

1) Drei hauptsächliche Arten der Erhebung, sogen. Erhebungssysteme, sind zu unterscheiden, das System der Steuerpacht, dasjenige der Erhebung auch der Staatssteuern durch die Organe der Selbstverwaltungskörper, besonders der Gemeinden, und die Eigenerhebung durch Staatsorgane (Staatsregie).

Die Steuerpacht ist für die Gegenwart, in unseren Staaten wenigstens, bei den direkten Steuern vollends auszuschließen, denn gerade bei diesen erfolgt ein Eindringen in persönliche Verhältnisse, das man Steuerpächtern am wenigsten gestatten kann. Die nötige Rücksichtnahme auf die Lage einzelner Steuerpflichtigen würde bei ihnen auch noch mehr fehlen. Selbst früher (Alt-Rom, Frankreich) war die Verpachtung der direkten Steuern seltener als diejenige gewisser indirekten.

Die Erhebung der Staatssteuern durch die Gemeinden ꝛc. hat dagegen gerade bei manchen direkten Steuern, bei den Ertrags-, Klassen-, Einkommensteuern manches für sich und findet auch mehrfach statt. Sie kann sich unmittelbar mit derjenigen der Kommunalsteuern verbinden, was die Kosten ꝛc. vermindert. Die Gemeinde kann allen nötigen Rücksichten auf die persönlichen Verhältnisse öfters am besten Rechnung tragen. Nur muß sie eine genügende Vergütung für die Erhebungskosten erhalten, zweckmäßig in Form einer ausreichenden Bauschsumme, etwa einige Prozent des Rohertrags der Steuern. Sonst hätte sie die Kosten selbst zu bestreiten, also entsprechend ihre eigenen Steuern zu erhöhen, was namentlich deshalb mißlich erscheint, weil diese Kosten nach der Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse und den mit danach vorwaltenden Steuern verschieden sind, also die einzelnen Gemeinden ungleich belasten.

Mitunter hat man die kommunale Steuererhebung mit kommunaler Steuerhaftung für die ganze Steuerschuldigkeit der Gemeinde ꝛc. verbunden, ein Gedanke, der namentlich beim Repartitionssystem nahe liegt. Das hat dann den Erfolg, daß die etwaigen Ausfälle und Rückstände von der betreffenden lokalen Gemeinschaft, statt von der ganzen Staatsgemeinschaft getragen werden. Den modernen Verhältnissen der freien Beweglichkeit der Bevölkerung (Freizügigkeit ꝛc. als staatsbürgerliches Recht) entspricht diese Steuerhaftung lokaler Verbände kaum mehr. Sie besteht gegenwärtig auch nur selten.

In Preußen z. B. Erhebung der Staats-Grundsteuer ohne Kostenersatz, der Gebäudesteuer mit 3%, der Klassen- und Gewerbesteuer mit 4% Kostenersatz durch die Gemeinden in den östlichen Provinzen, in den anderen diese Steuern und im ganzen Staat die Einkommensteuer erhoben durch Staatsorgane. — Kommunale Steuerhaftung für die Kopfsteuer in Rußland, mit deshalb chikanöses System der „Inland-Bauernpässe“, s. unten § 96. Jetzt nach Aufhebung der Kopfsteuer entbehrlicher und wohl einer Reform entgegensehend (v. Käußler, Finanzarchiv III, S. 272). In Württemberg schon seit früher und auch noch nach dem Ges. v. 28. April 1873 Haftung der Gemeinden und Amtskörper und kostenfreie Erhebung der Staatssteuern. Dies

ist auch jetzt, nach Verwandlung der drei Realsteuern (s. oben S. 201) aus Repartitions- und Quotitätssteuern, noch geblieben (Riecke, Finanzarchiv V, 322).

Die kommunale oder staatliche Steuererhebung unterscheidet sich im übrigen in Betreff der Einrichtung der Erhebung nicht weiter.

§ 36. 2) Einrichtung der Erhebung. Hier verlangen die bekannten A. Smithschen Steuerregeln[56]) (seine Nr. 2—4) ihre Berücksichtigung: die möglichlichste Bestimmtheit, die möglichste Bequemlichkeit der Steuer für den Pflichtigen und die möglichste Ermäßigung der Erhebungskosten für die Verwaltung.

Die Einrichtung der Erhebung hängt enge mit der Organisation der ganzen Steuerverwaltung zusammen und gliedert sich mit dieser zweckmäßig und üblicher Weise auch in der Praxis nach den großen Steuerkategorien, besonders der „direkten" und „indirekten" Besteuerung (im oben erwähnten zweiten Sinne), eventuell noch weiter. Die gewöhnlichen direkten Steuern sind unter sich in verwaltungstechnischer Beziehung nahe verwandt, bilden daher auch meistens einen Hauptzweig der praktischen Steuerverwaltung (Preußen, Oesterreich, Frankreich). Auch im Erhebungsdienst speziell, der sich hier von der Veranlagung oder der Feststellung und Bemessung der Steuerschuldigkeiten der Steuersubjekte und Objekte scharf trennt, was bei den gewöhnlichen indirekten Verbrauchs- und den Verkehrssteuern nicht in dieser Weise der Fall ist, steht die direkte Besteuerung passend getrennt von der übrigen, wenn auch, zumal in kleinen Orten, eine Zusammenfassung des Diensts für alle oder mehrere Steuergattungen in einem Amte vorkommt. Die Erhebung einer direkten Steuer kann in zwei Formen erfolgen, als Abstattung, wo der Steuerpflichtige die schuldige Summe am gesetzlichen Termin zum Einnehmer (Untereinnehmer) bringt oder schickt, und als Einziehung, wo der Einnehmer sie in der Wohnung des Pflichtigen abholt. Wesentlich nach Lokalverhältnissen, auch nach der speziellen Art der Steuer wird man die eine oder andere dieser Formen wählen.

Im Interesse bequemer und möglichst wohlfeiler Zahlung seitens des Steuerpflichtigen liegt es, direkte Steuern in jeder Gemeinde erheben zu lassen. Erleichtert wird vielfach die Zahlung durch Gewährung einer Anzahl Zahltermine der Jahresschuldigkeit (4—6—12), besonders bei Steuern von „kleinen Leuten". Die Finanzbedürfnisse des Staats und der Gemeinde gestatten das ganz gut. Doch kann in der Einrichtung von häufigen Zahlterminen auch zu weit gegangen werden (s. die Taten am Schluß von § 37). Die einzelnen Zahltermine braucht man nicht notwendig gleichmäßig auf das Jahr zu verteilen, sondern kann sie bei den einzelnen Steuern mit Rücksicht auf die mutmaßlichen wirtschaftlichen Verhältnisse der Pflichtigen ansetzen, z. B. bei der Grundsteuer mehr in der Zeit nach der Ernte, weniger während und kurz vor derselben.

Verschiedene weitere Anordnungen und Maßregeln in Betreff der Erhebung der direkten Steuern lassen sich in folgende vier Gruppen bringen: solche, welche der Erhebung der Steuer vorangehen; welche sich auf die Erhebung der Steuer selbst beziehen; welche bei ausbleibender Zahlung eintreten; endlich, welche bei irrtümlicher oder unrichtiger Erhebung, bezw. auch schon solcher Veranlagung zur Anwendung kommen. Das Einzelne würde hier zu weit führen. Nur einige Punkte von größerer allgemeiner Bedeutung bei den direkten Steuern sollen hier noch erwähnt werden: das Steuerstundungs- und Exekutionswesen und die Steuerreste, dann das Steuerreklamationswesen[57]).

§ 37. Steuerstundung, Exekution, Steuerreste. Das Charakteristische der hier behandelten direkten Steuern, im wesentlichen Unterschied von indirekten Verbrauchs- und zum Teil auch von Verkehrssteuern, ist, daß bei ersteren sich Veranlagungsakt und Erhebungsakt der Steuer zeitlich weiter trennen, was bei indirekten Steuern meist nur bei Gewährung ausdrücklicher, dann natürlich nur unter bestimmten Kautelen erfol-

56) A. Smith, Wealth of nations, vol. V. ch. 2, part 2 im Anfang; darüber Wagner, F.W. II. 1. A. S. 221 und § 533—536, 2. A. S. 292 u. § 189—192, auch § 325. 326.

57) S. über das einzelne Wagner, F.W. II. 1. A. § 577, 579—584. 2. A. § 331—336.

gender Steuerkredite geschieht; ferner, daß, ganz unabhängig von der jeweiligen ökonomischen Lage des Pflichtigen zur Zeit der gesetzlichen Erhebung der Steuer, die einmal verlangte und vorgeschriebene Steuer eine am Termin fällige Schuld des Pflichtigen bildet, die er einlösen muß, während wenigstens für den Konsumenten selbst, zum Teil auch den Kaufmann, Produzenten, den einen verkehrsteuerpflichtigen Akt Vornehmenden die Steuerschuldigkeit bei Verbrauchs- und Verkehrssteuern überhaupt nur eintritt infolge von Handlungen, die der Betreffende eventuell gerade mit Rücksicht auf die damit verbundene Steuerzahlungspflicht auch unterlassen, wenigstens verschieben kann. Das Moment des Zwangs, des Gebots ist also bei der direkten Steuer, nach erfolgter Vorschreibung, ein unbedingtes. Daraus ergibt sich für die Steuersubjekte dieser Steuern unter Umständen so viel Hartes, namentlich leicht das, daß sie Steuerschulden einlösen müssen zu einer Zeit, wo sie es ökonomisch nicht können oder es ihnen sehr schwer fällt. Da es sich nun hier anderseits um ein öffentliches Interesse und aus der Steuer hervorgehendes öffentliches Forderungsrecht handelt, muß doch nach Möglichkeit diese Steuerschuld eingezogen werden. So entsteht das Gebiet der Steuerstundung, Exekution, der Steuerreste, ein recht unliebsames Anhängsel der direkten Besteuerung. „Mahnungen" bei ausbleibender Steuerzahlung machen den Anfang. Wird momentane Zahlungsunfähigkeit nachgewiesen, so erfolgt Steuerstundung, bei andauernder auch Niederschlagung der unbezahlten Steuer, eine Notwendigkeit, welche aus allgemeinen wirtschaftlichen oder politischen Notständen hervorgehen kann. Liegt aber keine genügende Entschuldigung der unterbliebenen Zahlung vor, so tritt die zwangsweise Eintreibung der Steuerreste, die Steuerexekution ein, ein gesetzlich geregeltes Verfahren fortschreitend gesteigerter Zwangsmittel, das dem böswilligen Steuerschuldner gegenüber ganz gerechtfertigt, dem ohne seine besondere Schuld aus relativem Mangel an Geldmitteln rückständigen gegenüber zwar auch unentbehrlich, aber doch immer sehr empfindlich ist und seinen völligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ruin herbeiführen kann. Mit Schonung sollte wenigstens die Pfändung erfolgen und nur äußersten Falles, als letztes, beschränkt anwendbares Mittel die Subhastation von Immobilien.

Exekutionsbestimm. in Frankreich v. 17. Brümaire V, 21. Dez. 1839, neuerdings in 1877, einige Milderungen; in Preußen s. die (mit den Vorschriften für die alten Provinzen übereinstimmende) Verordn. v. 22. Sept. 1867 für die neuen Provinzen. Jetzt Verordnung v. 7. Sept. 1879. Die höchst ungünstigen Erfahrungen bei der Einziehung der Steuer in den unteren Stufen der Klassensteuer, die Notwendigkeit einer Unsumme von wegen Steuerrückständen vollstreckten und fruchtlos versuchten Pfändungen waren ein praktisches Hauptmotiv für die preußische Regierung, die Aufhebung der 2 untersten Stufen der Klassensteuer (Ges. v. 26. März 1883) und womöglich auch der 3. und 4. Stufe zu verlangen. So wurden im Jahresdurchschnitt Pfändungen vollendet 1879—81: 24,6 % auf 100 Personen in 1ster, 25,8 in 2ter, 18,6 in 3ter, 10,2 in 4.—12. Stufe. In Berlin in 1. Stufe 77, in 2ter 65,6, 3ter 41,9, den anderen 14,3 % (vierteljährliche Hebung), in Breslau bei monatlicher Hebung sogar bezw. 229,1, 166,8, 81,3, 33,3 %.

§ 38. Reklamationswesen[58]). Dieses wichtige und schwierige Gebiet des Steuer-Verwaltungsrechts wird nach den Grundsätzen des geltenden allgemeinen Verwaltungsrechts eines Staats in Gemäßheit der speziellen Verhältnisse des Veranlagungs- und Erhebungsverfahrens der einzelnen Steuern geordnet. In unseren Staaten sollte das Reklamationsrecht i. w. S. neben und nach dem (vorerst vom Steuerpflichtigen zu benutzenden) Beschwerderecht (Reklamation i. e. S.) vor Verwaltungsbehörden (oder eigenen Reklamationskommissionen, s. oben) auch ein Klagerecht für den Benachteiligten vor Gerichtshöfen (eventuell Verwaltungsgerichtshöfen) enthalten. Eine Forderung, welche eine Konsequenz des Verfassungsstaats und der prinzipiellen Unterscheidung von Gesetz und Verordnung in ihm bildet. Zu unterscheiden sind dann Veranlagungs- und Erhebungsreklamationen, von denen die erste bei allen nicht genau nach den De-

58) S. bes. Stein, 4. A. I. S. 537 ff.; passim. Ueber die prinzipiellen Punkte näheres Wagner, F.W. II. 1. A. § 582—584; 2. A. in der Litteratur über Verwaltungsrecht, beson- § 334—336; Schäffle, Steuerpolit. S. 259 ders in Stein's Verwaltungslehre.

klarationen (Fassionen) des Pflichtigen festgestellten direkten Steuern besonders wichtig wird. Sie dient dazu, den Steuerpflichtigen gegen die Folgen einer falschen Ermittlung der für seine Steuerschuldigkeit gesetzlich maßgebenden Thatsachen zu schützen und richtet sich auf eine demgemäße Berichtigung der ersten Veranlagung.

Wo daher, wie bei Klassen-, Einkommen-, Gewerbe- und anderen Ertragssteuern, die Ermittlung dieser Thatsachen und die Feststellung der Steuerschuldigkeit nach gewissen äußeren Merkmalen, Schätzungen u. dgl. m. oder bei Selbstangaben des Pflichtigen in absichtlicher Abweichung von denselben durch Steuerbehörden oder, wie gewöhnlich, durch Steuerkommissionen verschiedener Art und Zusammensetzung geschieht, da bedarf der Pflichtige zunächst der Veranlagungsreklamation, um sich gegen unrichtige (insofern gesetzwidrige) Besteuerung zu schützen. Diese geht an die betreffende Behörde oder Kommission selbst oder, insbesondere in der Rekursinstanz, an höhere Behörden und Kommissionen (Reklamationskommissionen). Beispiele unten in Abschnitt III.

Die Erhebungsreklamation richtet sich gegen die geforderte Steuerzahlung selbst, auch wenn die erste Veranlagung nicht unrichtig war, indem aus irgend welchen Rechtsgründen vom Reklamanten die Pflicht zur Zahlung angefochten wird, wegen inzwischen eingetretener Veränderung der thatsächlichen Verhältnisse, deren Vorhandensein die Steuerpflicht bedingt, seit der Veranlagung 2c. Im Interesse der Finanzwirtschaft gilt der Grundsatz, daß Reklamationen die unmittelbare Zahlungspflicht in der Regel nicht aufschieben, also eventuell später nur Steuerrestitution erfolgt; ferner, daß für die Anbringung von Reklamationen eine kurze Frist besteht.

3. Steuerkontrollen und Steuerstrafen[59]).

§ 39. Dieses besonders schwierige und lästige Gebiet des Steuerverwaltungsrechts ist nach der Natur der direkten Steuern und freilich auch nach der noch herrschenden Auffassung über das hier Mögliche, rechtlich Statthafte und Zweckmäßige weit weniger ausgebildet, als bei den indirekten Verbrauchs- und Verkehrssteuern. Darin liegt, soweit es sich um Verhältnisse handelt, welche notwendig aus der verschiedenen Natur dieser Steuerarten folgen, ein Vorzug der direkten Besteuerung. In Betreff des Kontrollwesens ergibt sich daraus auch eine erhebliche Ermäßigung der Erhebungskosten dieser letzteren besonders im Vergleich mit der Verbrauchsbesteuerung.

Die Kontrollen bezwecken die Sicherung der thatsächlichen Ermittlungen für die Veranlagung, die Feststellung der Steuerschuldigkeiten und die Sicherung der gesetzlichen Steuererhebung selbst. Bei den direkten Steuern handelt es sich um Personalkontrollen in Betreff der Steuersubjekte (steuerpflichtige Personen der Kopf-, Klassen-, allgemeinen Einkommen- und Vermögenssteuern, steuerpflichtige Eigentümer, Besitzer von Objekten der Ertragsbesteuerung), ferner um Realkontrollen in Betreff besonders der letzteren Objekte, unter Umständen auch der zum Vermögen, Einkommen gehörenden bei Vermögens- und Einkommensteuern. Besonders wichtig werden die Kontrollen bei Anmeldungspflichten der Steuersubjekte in Betreff ihrer Steuerpflichtigkeit an sich und des Umfangs derselben, daher namentlich bei Deklarationszwang[60]) in Bezug auf Vermögens-, Ertrags- und Einkommensverhältnisse, Art und Höhe des Einkommens 2c.

Als Kontrollmittel dienen die Oeffentlichkeit der Steuerlisten, die eidesstattliche Versicherung des Pflichtigen, behördliche Nachforschungen oder solche durch Vertrauensmänner,

59) S. Hock, Oeff. Abg. § 8—10; Schäffle passim S. 259 ff.; Stein und Rau namentlich in der speziellen Steuerlehre; Wagner, F.W. II. S. 679, Abschn. 5, § 585—590, 2. A. Abschn. 3. S. 784—799, über die Controlen; Stein, 4. A. I. S. 545 ff.; Wagner, 1. A., Abschn. 6, § 591 ff., 2. A., Abschn. 4, S. 799 bis 813. Daselbst näheres über die Principienfragen, die Litteratur des Steuerstrafrechts und über die Strafen.

60) Nach der bisherigen Entwicklung der Gesetzgebung der Kulturvölker ist dieser Zwang allerdings noch nicht allgemein geworden, kommt aber doch vielfach bei Einkommen-, Vermögen-, Kapitalrenten-, auch in gewissen Punkten bei Gewerbesteuern, bei Gebäude- und Mietsteuern vor.

eventuell die Nachforschung bei Hinterlassenschaften u. dgl. m. Durch Strafandrohungen wird die Vornahme der Anmeldungen und die Richtigkeit der Angaben zu erreichen gesucht.

Hier sind die bezüglichen Bestimmungen, unter dem Einfluß der herrschenden strafrechtlichen Doktrin und in schwächlicher Nachsicht gegen mangelhafte Gesinnungen unter den Steuerpflichtigen, aber noch selten streng genug. In Staaten, wo man bei den betreffenden direkten Steuern noch nicht einmal zum Deklarationszwang greifen mochte, wie in Preußen, vollends. Hier fehlt ein strafbarer Thatbestand und kommen daher nur etwa Ordnungsstrafen für Verletzung von Kontroll- und Anmeldungsvorschriften vor. Hinsichtlich der praktischen Aussicht auf die Einführung solcher schärferen Kontrollmittel gilt freilich wieder das, was oben am Schluß von § 32 gesagt wurde.

Notwendig erscheint es, — zumal in unseren Steuersystemen, wo die „kleinen Leute" durch die Verbrauchssteuern (wenigstens in allen Fällen, wo der Preis des Steuerobjekts ganz oder teilweise um die Steuer gestiegen ist, nach der Größe ihres Konsums, daher doch öfters relativ stark) mitgetroffen werden, — auch bei den direkten Steuern den Begriff des Steuervergehens weiter auszubilden, so daß einmal die absichtliche Unterlassung, bezw. Verweigerung von Angaben auf Grund des Deklarationszwangs und sodann die absichtlich falsche, d. h. hier — der einzig praktische Fall — die zu niedrige Angabe mit angemessenen, d. i. für den Steuerpflichtigen empfindlichen Strafen bedroht wird. Auch hier hat, wie bei den indirekten Verbrauchs- und Verkehrssteuern, die auf diese Weise erfolgende Hinterziehung der Steuer als Defraudation zu gelten und die böswillige Defraudation muß allmählich im Strafrecht dem Betrug oder einem der übrigen „Bereicherungsverbrechen" gleichgestellt und deswegen grundsätzlich nicht nur mit Geldstrafen (die nur im Unvermögensfalle in Freiheitsstrafen umgewandelt werden), sondern gleich neben denselben mit Freiheits- und anderen Ehrenstrafen belegt werden. Die Höhe der Geldstrafe für Defraudation, die eventuell auch noch nachträglich bei der Nachlaßkontrolle einzutreten hat, muß in einem Vielfachen des hinterzogenen Betrags und im Wiederholungsfalle in einer Steigerung dieses Vielfachen bestehen, wozu unter Umständen noch weitere Geldstrafen sollten hinzutreten können. Solche „drakonische" Strafbestimmungen sind nur gerecht, vollends den Klassen gegenüber, für die sie am meisten praktisch werden: die wohlhabenderen, zumal die Rentnerklassen, Großindustriellen, Kaufleute [61]) rc.

4. Kritik der direkten Besteuerung.

S. bes. Neumann, Progress. Einkommensteuer; ders., Ertragssteuern oder persönl. Steuern; ders. in den oben S. 167 gen. Aufsätzen; Gutachten des Ver. f. Socialpolit. Nr. 3, 1873, bes. das von Nasse, Verhandl. über Einkommenst. auf der 3. Vers. d. Ver. f. Socialpolit. 1875; Referate v. Gensel u. Held; die Kommunalsteuerfrage, 10 Gutachten dess. Ver., Verhandl. 1877; Referate v. Wagner u. Wegner, das von Wagner bes. ausgearbeitet, 1878. Rau I. § 247 ff. passim II. § 297 ff.; Schäffle, Steuerpolitik S. 51—131, 199—210, 358—364; Stein F.W. 4. Aufl. I. 455 ff. u. II. passim; Roscher, S. IV. Buch 3. Kap. 3; Vocke's ganzes Werk über Abgaben, bes. S. 282—503; Cohn, Fin. 2. B. K. 3 passim u. K. 4; Robert Meyer, a. a. O. § 63 ff.; Wagner, F.W. II. 1. A. § 463—466, 523—525, 530, 415, 368, passim auch § 403—414, 485—489, 496—511, mehrfach erweitert und etwas verändert in der 2. Auflage, bes. § 220—223, 283—285, 290, 174, 129, passim § 165—175, 245—249, 261—272.

Eine umfassende und allseitige Kritik der direkten Besteuerung hat zweierlei Aufgaben: einmal die Beurteilung der direkten Besteuerung gegenüber der übrigen, daher nament-

61) In neueren deutschen Einkommen- und Kapitalrentensteuergesetzen findet sich in dieser Hinsicht jetzt ein richtiger Anfang, aber ausreichend sind die Vorschriften noch nicht. S. über Einkommensteuer im allgemeinen die Notizen bei Burkart in Hirths Annalen, 1880, S. 948. Beispiel: K. sächs. Einkommensteuerges. v. 2. Juli 1878, § 68 ff., bei Hinterziehung nur Geldstrafe (Antrag auf eventuell bei wissentlich falscher Deklaration eintretende Gefängnisstrafe wurde mit großer Majorität in der Kammer abgelehnt), und zwar das 4—10fache des hinterzogenen Betrags. Bayer. Ges. über Capitalrentenst. v. 19. Mai 1881, § 28 ff., Hinterziehung (hier inkl. unterlassener Steuererklärung nach öffentlicher Aufforderung) das 5—20fache der betreffenden Jahressteuer. Auch diese hier verlangten Verschärfungen des Strafrechts finden bei unseren Gesetzgebern — begreiflich nach dem Stande der öffentlichen Meinung — noch keine genügende Unterstützung. Aehnlich: Strafen für unterlassene oder falsche „Meldangaben" Dritter (s. oben S. 209).

lich gegenüber den anderen zwei großen Kategorien, der indirekten Verbrauchs- und der Verkehrsbesteuerung, sodann die Beurteilung der direkten Besteuerung in ihren Hauptgliedern und ihren einzelnen Steuern. Die erste Aufgabe fällt in der Hauptsache außerhalb des Rahmens dieser Abhandlung, es ist dafür auf die vorausgehende über die allgemeine Steuerlehre zu verweisen. An dieser Stelle müssen einige Bemerkungen genügen (§ 40, 41). Bei der zweiten Aufgabe handelt es sich für jetzt besonders um die Vergleichung der objektiven Ertrags- mit der subjektiven Personal- und Einkommenbesteuerung, den beiden Hauptformen moderner europäischer direkter Besteuerung (§ 42—45), ferner um die Beurteilung der einzelnen Ertragssteuern als Gliedern des sogen. Ertragssteuersystems (§ 46). Weiteres zur Kritik der einzelnen Steuern folgt unten im Hauptabschnitt III. dieser Abhandlung. Auch hier haben wir es, der Aufgabe dieser Abhandlung gemäß, wesentlich nur mit der Staatsbesteuerung zu thun.

1. Die Stellung der direkten Besteuerung im Steuersystem.

§ 40. Bei der weitgehenden und immer fortschreitenden qualitativen und quantitativen Differenzierung des Nationaleinkommens in den Einzeleinkommen läßt sich das Problem einer mit den richtigen obersten theoretischen Prinzipien und praktischen Postulaten der Besteuerung wenigstens leidlich übereinstimmenden und einigermaßen ein „System" bildenden Besteuerung nicht durch eine einzige Steuer und nicht einmal durch eine einzige der großen Steuergattungen allein lösen. Eine solche Besteuerung würde die notwendigen finanzpolitischen Anforderungen nicht sicher erfüllen, die einzige normale volkswirtschaftliche Steuerquelle des Volkseinkommens nicht sicher vollständig und gleichmäßig eröffnen, nicht in demjenigen Grade, wie es möglich und mithin notwendig ist, den Gerechtigkeitsgrundsätzen der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung entsprechen und bei der dann erforderlichen großen Höhe der Steuersätze auch übermäßige steuerverwaltungstechnische Schwierigkeiten bieten. Ein Steuersystem, wie es sich doch aus guten inneren, von der Doktrin nicht immer genügend gewürdigten Gründen geschichtlich in unseren Staaten, namentlich den Großstaaten mit starkem Steuerbedarf, — einer Mitfolge des Militäraufwands, des Schuldenwesens, aber auch der großen Kulturaufgaben der gesamten Civilverwaltung — herausgebildet hat, bestehend aus einer Kombination von drei großen Steuergruppen, den üblichen direkten, den indirekten Verbrauchs- und den Verkehrssteuern, denen sich dann einzelne andere noch anschließen, besonders die Erbschaftssteuer, ein solches Steuersystem entspricht daher prinzipiell den wissenschaftlichen und den rationellen steuerpolitischen Anforderungen, vorbehaltlich aller Kritik im einzelnen, doch am besten. Namentlich muß auch jeder Gedanke an Ausschließlichkeit der direkten Besteuerung und vollends einer einzelnen direkten Steuer, wie der auch noch neuerdings von socialdemokratischer Seite verlangten „einzigen allgemeinen (progressiven) Einkommensteuer" vom Standpunkt der Finanzpolitik, des volkswirtschaftlichen Interesses, der Gerechtigkeit und der Steuerverwaltungstechnik von vornherein unbedingt abgewiesen werden. Das ist nur eine schlecht begründete Forderung des Steuerdilettantismus. Die allgemeine (progressive wie degressive oder proportionale) Einkommensteuer ist ein berechtigtes mehr oder weniger entwickeltes und öfters wohl mit Recht weiter zu entwickelndes Glied der Gesamtbesteuerung, durch das eine — doch immer nur mäßige — Quote des Gesamtbedarfs gedeckt werden kann, aber mehr ist jene Steuer nicht. Ebensowenig jedoch kann die Verdrängung der direkten Besteuerung, und kaum auch nur diejenige eines ihrer hauptsächlichen Glieder, durch die indirekte Verbrauchsbesteuerung oder durch diese und die Verkehrsbesteuerung wissenschaftlich und praktisch auf Billigung rechnen. Die direkte Besteuerung ist ein notwendiges und berechtigtes Hauptglied im Steuersystem. Bei ihrer Einrichtung und umgekehrt bei derjenigen der beiden anderen großen Steuergruppen muß, weil eine jede eben nur ein Glied eines Systems ist, mannigfach auf den Zusammenhang aller Steuern unter einander Rücksicht genommen und Einzelnes je nach den Gestaltungen auf den anderen Ge-

bieten mit bestimmt werden. Denn nur die gesamte Besteuerung vermag die obersten Steuerprinzipien einigermaßen zur Geltung zu bringen [62]).

§ 41. Die direkte Besteuerung in ihrer Gesamtheit bildet im Staats- und Kommunalhaushalt die feste Grundlage des Steuersystems, auf welcher sich dann als Ausbau die Verbrauchs- und Verkehrsbesteuerung erhebt.

1) Sie dient, wie neuerdings Schäffle vortrefflich ausgeführt hat, dazu, „allgemein, vollständig und verhältnismäßig mit erträglichen Quoten die Durchschnittsteuerkraft (besonders der regelmäßigen Einkünfte) herbeizuziehen, während die indirekten Steuern (Verbrauchs- und Verkehrssteuern bei Schäffle) individualisierend der wirklichen Lage des Steuersubjekts Rechnung tragen, Selbstentlastung und Selbstmehrbelastung der Steuerträger nach ihrer besonderen und nur von ihnen selbst erkannten oder doch empfundenen Leistungsfähigkeit bezielend", — wobei nur in letzterer Hinsicht Bedenken aufsteigen, ob bei noch so rationeller Gestaltung dieser „indirekten" Besteuerung die ihr hier von Schäffle zugewiesene Funktion wirklich richtig nach der theoretischen Voraussetzung in der Praxis zur Geltung kommen kann [63]).

2) Innerhalb einer gewissen, allerdings nicht zu sehr angespannten Höhe sind die direkten Steuern auch eine besonders sichere, wenig im Ertrag schwankende Einnahme und können in einem ihrer Hauptglieder, der allgemeinen Einkommen- (auch der Vermögens-) Steuer, anderseits doch durch die hier zulässige zeitweilige Veränderung des Steuerfußes zum beweglichen Element im öffentlichen Haushalt gemacht werden, eine Steuer, welche sich dann besser als eine der anderen Steuerarten den zeitweiligen Schwankungen des Steuerbedarfs anschmiegt (§ 108). Den regelmäßigen Steigerungen des Finanzbedarfs im Lauf der Zeit bequemt sich dagegen die Ertragsbesteuerung, unter Voraussetzung gleichbleibenden Steuerfußes, wenig an, während gerade die Erhöhung dieses Fußes besondere Schwierigkeiten macht oder wegen ihrer Rückwirkungen, so auf den Kapitalwert der Objekte, Bedenken erregt. Auch die Einkommensteuer genügt selbst bei rationeller Einrichtung bei der langsamen Erhöhung ihrer Erträge, solange der Steuerfuß gleichbleibt, hier nicht. Gerade in dieser Beziehung haben die indirekten Verbrauchs- und auch zum Teil die Verkehrssteuern den Vorteil, mit der Vermehrung der Bevölkerung, des Wohlstands und der ganzen Entwicklung der Volkswirtschaft — Hauptursache und jedenfalls begleitende Erscheinung des wachsenden Finanzbedarfs — selbst im Ertrage, auch bei gleichem Steuerfuß, der aber in solcher Lage auch leichter eine Erhöhung verträgt, zu wachsen [64]).

3) Die direkte Besteuerung ist teils den Ueberwälzungstendenzen der Steuern weniger ausgesetzt oder zugänglich (subjektive Einkommens- und Vermögenssteuer), teils lassen sich die wirklich stattfindenden Ueberwälzungen eher von vornherein wenigstens mutmaßlich feststellen (Ertragsbesteuerung), daher bei der Einrichtung berücksichtigen, als bei den zwei anderen Steuerkategorien. Auch ist die direkte Besteuerung in Form von Personal-, Einkommen- und dergleichen Steuern, zum Teil wegen dieses Sachverhalts bei

62) Die nähere Begründung für das Obenstehende in meiner F.W. II., bes. im 2. u. 3. Hauptabschnitt der dortigen allgemeinen Steuerlehre in der 1. Aufl., bez. im 3. und 4. Kapitel in der 2. Aufl. (von den obersten Steuerprincipien und vom Steuersystem); ferner bei Schäffle, Steuerpolitik in den grundlegenden Erörterungen. Schäffle und ich stimmen in der Hauptsache hier überein, nur treten bei ihm die indirekten Steuern etwas mehr in den Vordergrund, gemäß der Auffassung, die Schäffle von diesen Steuern hat und ich nicht völlig teile. Mehr abweichend Stein u. a. 4. A. I. S. 455 ff., dessen dreiteiliges Steuersystem (direkte Steuern: Besteuerung des Kapitals und seiner Produktivität, indirekte Steuern: Besteuerung der Arbeit in ihrer Konsumtion, und eigentliche Einkommensteuer) mir in dieser Weise falsch erscheint.

63) Schäffle, Steuerpolitik S. 75 ff.

64) Näheres, zum Teil Statistisches in Wagner, F.W. II, 1. A. § 368, 2. A. § 129. Lehrreiche Erfahrungen in Frankreich, bes. um 1871 ff.; darüber statistische Beweisführungen in Wagner, F.W. III. § 175. 176.

der Ueberwälzung, im allgemeinen mehr dazu angethan, die stärkere Leistungsfähigkeit des Besitzeinkommens (fundierten, Renteneinkommens) und des höheren Einkommens überhaupt zu erfassen, als eine der anderen Besteuerungen [65]).

2. Vergleichung der Einkommen- und Ertragsbesteuerung [66]).

§ 42. 1) In der Ertragsbesteuerung (teilweise abgesehen von der in dieselbe mitunter eingegliederten Lohn- und Besoldungssteuer § 90 ff.) wird mehr oder weniger vollständig und konsequent das Steuerobjekt vom Steuersubjekt losgelöst (d. i. vom Eigentümer, Wirtschafter, Reinertrag- oder Einkommen-Bezieher. So charakterisiert sich die moderne Ertragsbesteuerung im wesentlichen als Objektsbesteuerung. Besonders bei den beiden Realsteuern, der Grund- und Gebäudesteuer, bei gewissen Formen der Kapitalrentensteuer (Abzug beim Schuldner, „Kouponsteuer"), bei dem nach realen Momenten, nach dem Anlage- und Betriebskapital geregelten Teil der Gewerbesteuer, auch bei der Wohnungs- oder Mietsteuer tritt das hervor.

Darin liegt nach einer Seite ein technischer Vorzug dieser Besteuerung, dessentwegen sie für die Lösung einiger schwieriger Aufgaben brauchbarer als die Subjekts- oder Einkommenbesteuerung, ja mitunter sogar allein brauchbar wird. Andererseits aber schließt diese Loslösung des Steuerobjekts vom Subjekt auch den eigentlich prinzipiellen Fehler jener Besteuerung in sich, der ihre beschränkte Anwendbarkeit in der Praxis, namentlich in unseren Zeiten, bedingt.

Die Entwicklung des internationalen und interlokalen Personenverkehrs, der Eigentums- und Kreditverhältnisse, der gewerblichen Unternehmungsformen (Aktiengesellschaft! Genossenschaft) u. a. m. bewirkt vielfach, und gerade in der modernen Volkswirtschaft immer mehr, eine örtliche Trennung zwischen dem Ertragsobjekt oder der Quelle und dem den Ertrag als Einkommen beziehenden Subjekt.

So kommt für die Staatsbesteuerung hier besonders in Betracht: der Uebergang von inländischem Grundeigentum, Gebäuden, Gewerben, Aktien, Schuldforderungen an Ausländer, namentlich an solche, welche im Ausland wohnen, umgekehrt der Erwerb solchen ausländischen Eigentums ꝛc. durch Inländer. Zum Teil ebenfalls für die Staatsbesteuerung, mehr noch für die Kommunalbesteuerung führt die Entwicklung der großen Erwerbsgesellschaften, besonders der Aktiengesellschaften, ähnlich eine lokale Trennung der hier liegenden Ertragsquellen und der dort wohnenden Einkommenbezieher (Aktionäre) herbei. Gleiches gilt von der Entwicklung von Pacht-, Miet- und sonstigen Verschuldungsverhältnissen, wenn die Gläubiger (inkl. Verpachter, Vermieter) fern von ihren Ertragsquellen wohnen. Auch der Fall, daß Beamte und Arbeiter nicht am Domizil ihres Amts und regelmäßigen Arbeitsorts, wo sie ihr Einkommen erhalten, wohnen, gehört hierher u. a. dgl. m. Diese Verhältnisse, welche sich in unserer Zeit immer mehr verwickeln, erschweren die Durchführung des scheinbar so einfachen Grundsatzes der „Allgemeinheit" der Besteuerung ungemein [67]).

Hier erleichtert nun immerhin die Ertragsbesteuerung die Aufgabe, das anderwärtshin (ins Ausland oder in eine andere Gemeinde an dort wohnende Empfangsberechtigte) fließende, aus örtlichen Ertragsquellen herrührende Einkommen zu besteuern, sehr

65) S. über die berührten Ueberwälzungsverhältnisse jetzt bes. meine F.W. II in der zweiten Aufl., § 138—155, speziell § 151—155 (Zusatz in der 2. Aufl.); auch § 272.

66) Auch hierfür beziehe ich mich auf meine neuerlichen Ausführungen in der 2. Aufl. von F.W. II, bes. § 220—223, daselbst bes. S. 536 weitere litterarische Nachweise. Vgl. u. a. auch Robert Meyer, Principien der gerechten Besteuerung § 63—65.

67) Das habe ich eingehend gezeigt bei der Erörterung dieses Grundsatzes in meiner F.W. II, 1. A. § 402—415, bes. 2. A. § 164—174. Vgl. auch Antoni, Die Steuersubjekte (Fin.Arch. V), wo die positive deutsche Staatssteuergesetzgebung systematisch verarbeitet wurde.

wesentlich und macht das in gewissen Fällen wohl auch allein möglich. Die schwierigen praktischen Steuerprobleme der Besteuerung des ins Ausland fließenden Einkommens zu Gunsten des heimischen Staats, des in eine fremde Gemeinde fließenden zu Gunsten der Ortsgemeinde der Ertragsquelle, die mißliche Aufgabe einer richtigen Besteuerung der Aktiengesellschaften, der sogen. Forensen in der Kommune werden hier bei der Ertragsbesteuerung leidlich befriedigend gelöst. Die bloße Subjekts- und Einkommenbesteuerung leistet das nicht oder nötigt zu — auch daneben immer noch erforderlichen, aber zweifelhaften — Fiktionen und künstlichen Manipulationen, wie z. B. zur Bildung eines an Ort und Stelle steuerpflichtigen „Einkommens" aus dem in die Ferne an den Eigentümer gehenden Ertrage oder Ertragsanteile eines am Steuerort liegenden Objekts.

Auch wenn die prinzipiellen (§ 44) und technischen Mängel (§ 46, 47 ff.) der Ertragsbesteuerung noch bedeutender wären als sie sind, müßte man aus diesen Gründen diese Besteuerung verlangen, vollends da, wo sie einmal besteht, sie beibehalten und weiter ausbilden. Nur reicht sie, auch bei richtiger systematischer Ausdehnung (selbst bei der Eingliederung einer Kapitalrentensteuer — die unbedingte Forderung) für sich allein nicht aus, sondern muß mit einer Subjekt- oder Personal-Einkommenbesteuerung verbunden werden (§ 45)[68].

§ 43. Die Loslösung des Steuerobjekts aus den speziellen Beziehungen zum individuellen Steuersubjekt ist dagegen in der That nun auch ein so tiefgreifender prinzipieller Fehler der Ertragsbesteuerung von weitreichenden praktischen Konsequenzen, daß seinetwegen diese Besteuerung doch nur eine beschränkte Leistungsfähigkeit für die Deckung des Finanzbedarfs, zumal im Staatshaushalte, zeigt und durchaus einer Ergänzung durch andere Steuern, speziell im Gebiete der direkten durch die Subjektsteuern des Einkommensteuersystems, bedarf. Die Persönlichkeit des leitenden Rechts- und Wirtschaftssubjekts ist fast immer mehr oder weniger maßgebend, oft geradezu entscheidend für den Reinertrag des Ertragsobjekts, so namentlich bei Grundeigentum, Gewerben, mitunter auch bei beweglichen Kapitalien und bei Gebäuden. Da sie bei der Ertragsbesteuerung wenig oder gar nicht berücksichtigt wird, so gestaltet sich letztere, bei ihrem unvermeidlichen Vorgehen nach Durchschnittsverhältnissen oder nach gewissen Schablonen (des Betriebs 2c.), um so ungleichmäßiger für die einzelnen Steuersubjekte der Objektsteuern, je mehr eben diese Subjekte den Ertrag ihrer Objekte beeinflussen, je individualistischer sich dieser Ertrag eben deshalb gestaltet, — also vollends unter den modernen technischen und rechtlichen Bedingungen so vieler Produktionsunternehmungen. Wesentlich mit daraus folgt, daß die Ertragsbesteuerung so wenig geeignet ist, dem wachsenden Finanzbedarf sich anzupassen. Auf ihren bisherigen Grundlagen (Katastern) steigt ihr Ertrag nur langsam, mit der allmählichen Vermehrung der Objekte (neue steuerpflichtige Grundstücke, Gebäude 2c.). Man muß daher bei unveränderten Grundlagen, um mehr Steuerertrag zu erlangen, den Steuerfuß erhöhen, was unerträglich wird und namentlich ganz ungleichmäßig wirkt, weil die wirklichen Erträge jenen alten Katastern immer weniger entsprechen; oder man muß stets vorher die Kataster erneuern, was zwar bei einzelnen Steuern mitunter noch ausführbar, aber gerade bei der Grundsteuer ohne

68) S. Wagner, F.W II. 1. A. § 411, 414, 415, 465, 466, 2. A. § 170—174, 222, 223. Neuere Gegner der Ertragsbesteuerung, zum Teil früher auch Neumann, Schäffle, Held, scheinen mir diese Seite zu wenig zu berücksichtigen. Anders Nasse u. a. im Gutachten über Communalbesteuerung, womit zu vergleichen das Referat Neumanns darüber in dem Jahrbuch des deutschen Reichs 1877, S. 600, sowie desselben Verf. Ertragssteuern oder persönliche Steuern, auch der Aufsatz schwebende Finanzfragen in J. f. G.V. 1882, S. 1309. Durch Vermögensbesteuerung ist die angedeutete Schwierigkeit nicht so gut zu lösen als durch Ertragsbesteuerung. Das scheinen mir auch Schanz' Erörterungen der schweizer Steuern zu bestätigen.

die größten Mühen und Kosten und Zeitaufwand, oft praktisch daher überhaupt nicht möglich ist, außerdem auch wegen der leicht reallastartigen Wirkung der Ertrags-, besonders der Realsteuern, der Rückwirkung neuer Katastrierungen (wie auch der Aenderungen des Steuerfußes) auf die Kapitalwerte der Objekte, ferner wegen der Verschuldungsverhältnisse sehr mißliche Folgen haben kann (§ 44), — ganz abgesehen davon, daß auch bei den denkbar besten neuen Katastern wiederum gewisse inhärente Mängel der Ertragsbesteuerung, namentlich die ungenügende Berücksichtigung des Wirtschaftssubjekts und die im folgenden erwähnten Uebelstände, verbleiben.

Die stete Umgestaltung und Individualisierung der Technik und des Betriebs, das Vordringen des Individualismus überhaupt und besonders in der wirtschaftlichen Rechtsordnung, nach Auflösung der älteren Ordnungen, führen hier offenbar zu immer größeren Schwierigkeiten des Katasterwesens der Ertragssteuern und zu immer kürzerer Dauer der auch nur leidlichen Richtigkeit dieser Kataster. Zum Teil deswegen muß man wieder die Ertragsbesteuerung mehr spezialisieren. Aber damit steigen die Schwierigkeiten im ganzen und treten neue hervor, so u. a. die, das Verhältnis zwischen den einzelnen Steuern eines spezialisierten Ertragssteuersystems richtig zu normieren (§ 46), was durch den „einfachen Ausweg" eines gleich hohen Steuerfußes (in Prozenten) keineswegs schon geschieht. Allerdings wird nun auch die Einkommenbesteuerung unter dem Einfluß der angedeuteten Momente mit der steigenden qualitativen und quantitativen Differenzierung des Volkseinkommens immer schwieriger, so speziell durch die Entwicklung des Kreditverkehrs, durch das hypothekarische Schuldenwesen, die Miet- und Pachtverhältnisse. Aber immerhin sind diese Schwierigkeiten nicht so groß, wie bei der Ertragsbesteuerung und treten nicht wie bei dieser noch andere so mißliche Konsequenzen hervor.

§ 44. 2) Bei den Realsteuern des Systems, der Grund-, Gebäude- und bei Teilen der üblichen Gewerbesteuer, ferner bei der Kapitalrentensteuer in Form der Kouponsteuer von öffentlichen Wertpapieren (Obligationen) mit langer Verfallzeit des Kapitals oder von seitens des Gläubigers nicht kündbaren Rentenschulden hat die Ertragssteuer, welche auf dem Objekte als solchem ruht und eine entsprechende Reduktion des Ertrags desselben darstellt, die Tendenz auch den Kapitalwert des Objekts (bei Wertpapieren deren Kurs) um den Betrag der kapitalisierten Steuer zu vermindern: bei den Realsteuern daher „reallast-artig" zu wirken und für den Neu-Besteuerten demnach zu einer reellen Vermögenssteuer zu werden.

Wie weit sich diese Tendenz realisieren kann, hängt allerdings von verschiedenen anderen Umständen mit ab. Bei einer gleichmäßigen, wirklich alle Reinerträge treffenden Ertragsbesteuerung läßt sich sogar vom Standpunkt der Ueberwälzungstheorie aus bestreiten, daß diese Tendenz überhaupt sich praktisch zu verwirklichen vermag [69]). Allein, diese Voraussetzung fehlt nicht nur überall in der Praxis, sie ist auch in der Vollständigkeit, wie es theoretisch gefordert werden müßte, damit sich die verschiedenen Ueberwälzungstendenzen gegenseitig aufwägen, gar nicht zu erfüllen. Daher wird man in der Regel mit jener Tendenz der Kapitalwertreduktion als mit einer, wenigstens mehr oder weniger, wirklich zutreffenden Thatsache rechnen müssen.

Jede Veränderung der Grundlagen jener Steuern, wodurch sich für ein solches Ertragssteuerobjekt der Steuerbetrag ändert, ferner jede Veränderung des Steuerfußes auf den alten Katastergrundlagen kann dann auch eine gewisse entsprechende Einwirkung auf den Kapitalwert des Objekts im Verkehr, bei Verkäufen, Erbberechnungen ꝛc. haben. Die stärker werdende Besteuerung konfisziert einen Teil dieses Werts dem Besitzer, die schwächer werdende führt ihm umgekehrt einen solchen Wertteil wie ein Ge-

69) Vgl. die Ausführungen von Helferich über die Einführung einer Capitalsteuer in Baden. Z. f. St.W. 1846.

schenkt neu zu. Der neue Erwerber (Käufer, übernehmende Erbe) zahlt daher im Effekt eigentlich gar keine Steuer, sondern trägt nur in der sogenannten Grundsteuer, Couponsteuer ꝛc. dem Staat, der Gemeinde deren Renten- oder Ertragsanteil an dem Steuerobjekt ab. Ein Verhältnis, das für den neuen Besitzer nicht anders wirkt, als die Uebernahme eines mit einer wahren Reallast behafteten Objekts oder einer Hypothekenschuld. Eine in mehr als einer Hinsicht sehr mißliche Folge dieser Ertragssteuern, welche alle mögliche Ungleichmäßigkeiten der wirklichen Steuerlast für die betreffenden Steuerpflichtigen mit sich bringt, zumal sich bei den einzelnen der genannten Ertragssteuern die bezügliche Abwälzung der Steuer seitens des neuen Erwerbers wieder vielfach verschieden gestalten wird [70]).

3) Die Veränderung der Grundlagen oder m. a. W. neue Kataster eines großen und wichtigen Teils der Ertragssteuern, besonders der Grundsteuer (teilweise auch der Gewerbesteuer) machen steuertechnisch große Schwierigkeiten, auch erhebliche Kosten, unterbleiben daher öfters ganz, selbst wenn sie im Gesetze vorgesehen sind, oder erfolgen nur selten und sehr langsam und ungleichmäßig, vollends in großen Staatsgebieten. Die wirklichen Erträge weichen so, selbst wenn sie ursprünglich mehr, als anzunehmen und oft selbst als nur beabsichtigt war, mit den Katastererträgen übereingestimmt haben, im Laufe der Zeit allgemein und örtlich wieder sehr verschieden von diesen Katastererträgen ab. Die rechtlich oder thatsächlich in den Katastern wie im Steuerfuß stabil bleibenden Ertragssteuern werden mithin nach der verschiedenen zeitlichen und örtlichen Entwicklung aller auf den Ertrag der Steuerobjekte einwirkenden Umstände immer ungleichmäßiger, natürlich vollends in unserer Zeit rasch wechselnder Technik, Kommunikationen ꝛc. Im einen Fall führt der Verkehr (z. B. bei einer Preissteigerung der Produkte, welche in den Katastern niedrig angesetzt sind) und der verbesserte Betrieb zu wesentlicher Steuerleichterung, die auch auf den Kapitalwert des Steuerobjekts steigernd einwirkt: neue partielle „Steueramortisationen". Im andern Fall bleiben die den Ertrag bestimmenden Verhältnisse mehr stabil, daher auch der reelle absolute Druck der Steuer, der aber relativ, jenen anderen Fällen gegenüber noch wächst.

Eine ausgleichende Veränderung des Steuerfußes aber setzt zuvor neue Kataster voraus. Erfolgt sie ohne solche, daher fast unvermeidlich allgemein in gleichem Betrage, so steigert sie nur die Ungleichmäßigkeit noch [71]).

4) Ein besonderer Mißstand der Ertrags-, namentlich der Realbesteuerung ist noch die Belastung des steuerpflichtigen Inhabers der Steuerobjekte mit Schulden. In Konsequenz der Loslösung des Steuerobjekts vom Steuersubjekt wird bei dieser Besteuerung die Verschuldung des Steuersubjekts regelmäßig nicht berücksichtigt und kann auch schwer, meist gar nicht, nach der technischen Einrichtung dieser Steuern, berücksichtigt werden, auch nicht bei hypothekarisch auf dem Steuerobjekt (Grundstück, Gebäude) eingetragenen Schulden. Selbst wo rechtlich einer aliquoten Verteilung der Steuer auf den aus dem Ertrage dem Gläubiger zufließenden Zinsertrag und auf den dem Eigentümer bleibenden Ertragsrest nichts entgegensteht oder eine solche vom Gesetz selbst begünstigt oder sogar verlangt wird, steht es sehr dahin, ob sie erfolgt (österreichischer Einkommensteuer-Drittelzuschlag, britische Einkommensteuer).

So wird das verschuldete Steuersubjekt gewöhnlich mit der Steuer für den ganzen Ertrag des Objekts belastet. Bei der großen Zunahme der Verschuldung des Grund- und Gebäudebesitzes — wesentlich mit eine Folge des Stehenbleibens von Restkaufgeldern, Erb-

70) S. bes. Schäffle, Steuerpolitik S. 173 ff. („Steueramortisation" für den neuen Erwerber nennt er den Proceß.) Wagner, F.W. II. 2. A. § 221.

71) S. Schäffle a. a. O., bes. S. 193 ff.; Wagner, F.W. II. 1. A. § 391 2. A. § 146 („thatsächliche Abwälzung stabiler Steuern"); Verhältnisse in Oesterreich, § 26.

anteilen (Rodbertus) — wird diese Sachlage praktisch immer wichtiger in unserer Zeit. Neue Ungleichmäßigkeiten der wirklichen Steuerlast zwischen schuldenfreiem, verschuldetem und in verschiedenem Maße verschuldetem Besitz sind die Folge. Sie hindern u. a. wieder, wachsenden öffentlichen Bedarf mit den Ertragssteuern zu decken.

§ 45. Alles das und noch manches andere, das hier darzulegen zu weit führen würde, nötigt mehr und mehr, die Ertragssteuern durch andere zu ergänzen, zum Teil auch sie dadurch zu ersetzen. Im Gebiete der direkten Besteuerung hat das durch die Subjekt- und besonders die Einkommenbesteuerung, unter Umständen in Verbindung mit der letzteren durch die Vermögensbesteuerung zu geschehen, teilweise — aber auch nur teilweise — wohl so, daß die zu reformierende Ertragsbesteuerung in die Einkommenbesteuerung hinüber zu führen ist [72]), überwiegend so, daß eine personale Einkommensteuer neben (mäßige) Ertragssteuern, speziell neben die Grund-, Gebäude-, Gewerbe-, Kapitalrentensteuern tritt [73]). Die „Objektbesteuerung paßt mehr für frühere einfachere schablonenhaftere Verhältnisse der Technik und mehr unter den älteren wirtschaftlichen Rechtsordnungen, die Subjektbesteuerung mehr für die moderne Technik und für die Gestaltungen des privatwirtschaftlichen Systems unter dem Rechtsprinzip freier individueller Konkurrenz" [74]). Aber ohne Ertragssteuern kommt man wegen der in § 42 dargelegten Schwierigkeiten doch wieder nicht gut aus und ohne dieselben würde man auch die Einkommen- (und Vermögen-) Steuer in vielen Fällen schwer ordentlich einrichten können [75]).

Denn vielfach, besonders bei dem landwirtschaftlichen und gewerblichen Einkommen, auch bei Einkommen aus Gebäuden, würde man ohne die Kataster der Ertragssteuern zu wenig sichere Anhaltspunkte zur Schätzung des Einkommens großer Kreise der Einkommensteuer-Pflichtigen durch Behörden oder Steuerkommissionen und zur Kontrolle etwaiger Selbstschätzungen (Fassionen, Deklarationen) dieser Pflichtigen haben. Bestehen Ertragssteuern neben Einkommensteuern, so daß formell eine Doppelbesteuerung stattfindet, wie in Preußen (§ 23), so wird zwar in jenen zahlreichen und wichtigen Fällen von „Amortisationen" der Ertragssteuern (§ 44) hier im Grunde doch überhaupt nur eine reelle Steuer von den betreffenden Steuerpflichtigen getragen. Aber in vielen Fällen wirkt eine solche Doppelbesteuerung doch auch wie eine höhere Besteuerung des sogenannten fundierten Einkommens, aus Grundbesitz, Gebäuden, Leihkapitalien, gewerblichen Realitäten. Das ist socialpolitisch wohl zu rechtfertigen. Diese Methode aber ist mitunter einfacher als die Bestimmung eines höheren Steuerfußes für dieses Einkommen in der allgemeinen Einkommensteuer und als die Einführung einer besonderen Vermögenssteuer neben letzterer [76]).

Eine einfache Aufhebung oder wesentliche Ermäßigung länger bestehender Realsteuern wäre, vollends ohne gleichzeitige Einführung einer angemessenen Einkommensteuer, auch nur ein Geschenk an die jetzigen Besitzer des Objekts, die dasselbe meistens

72) Schäffle, Steuerpolitik S. 198; anderseits Neumann, s. Note 75.

73) Wagner, F.W. II. 2. A. § 221.

74) Ebd. 1. A. S. 436, 2. A. S. 544.

75) Ueber die Hinüberführung der Ertragssteuer in die Einkommensteuer s. Schäffle's Steuerpolitik S. 291 ff., wo allerdings einiges zweifelhaft erscheint, wenn auch wohl nicht ganz in dem Maße, wie es Neumann in seiner Polemik gegen die Schäffle'schen Vorschläge (J. f. G.V. 1882. S. 1310 ff.) zu beweisen sucht.

76) Die Frage der Berechtigung der höheren Besteuerung des Renteneinkommens muß meines Erachtens in Verbindung mit anderen verwandten Fragen (progressiver Steuerfuß, Freiheit des Existenzminimums, eventuell auch reelle Vermögensbesteuerung u. a. m.) gebracht werden und ist nach der ganzen Auffassung des Verteilungsprozesses des Volkseinkommens und des diesen beherrschenden Rechtsprinzips (freie Konkurrenz) verschieden zu beantworten, d. h. vom „socialen" Steuergesichtspunkt aus zu bejahen, — was ich auch gegen G. Cohn's Ausführungen (Hildebrand-Conrad J. 35. 1880) wider meine bezügliche Theorie aufrecht erhalte. Auch die Polemik von Robert Meyer, Principien der gerechten Besteuerung S. 397 ff. konnte mich zu keiner Berichtigung meiner genannten Theorie bestimmen. S. meine F.W. II. 1 A. S. 282 ff., und besonders jetzt die 2. A. § 156 ff., wo ich auf diese Punkte und auf die Kritik meiner Ansichten jetzt genauer eingegangen bin. Vgl. auch in dieser Abhandlung unten § 99 über den progressiven Steuerfuß.

um den kapitalisierten Steuerbetrag wohlfeiler erworben haben werden. Ohne eine Ablösung der Steuer (wie in England bei der Landtax, § 19) seitens der Besitzer wäre eine solche Aufhebung nicht zu billigen. Es könnte nur etwa eine endgiltige Fixierung dieser bisherigen Realsteuern in Frage kommen.

3. Kritik des Ertragsteuersystems in seinen einzelnen Gliedern[77]).

§ 46. Trotz aller dargelegten Mängel hat die ausgebildete (die früher genannten 5—6 Hauptsteuern nebst einigen Nebensteuern umfassende) Ertragsbesteuerung immerhin wohl einen Anspruch als ein wirkliches System zu gelten, mit dem man eine leidlich richtige und gerechte Besteuerung wenigstens des berufsmäßigen Erwerbs (§ 5) unter Verwendung einiger sich bietender Kautelen (wie die unter Nr. 2 angedeuteten) erzielen kann. Aber verschiedene weitere Uebelstände kleben doch noch diesem „System" an und hemmen die stärkere Benutzung desselben für die Deckung des Finanzbedarfs.

1) Am bedenklichsten ist die Zusammensetzung des Systems „aus sehr ungleichen Elementen von sehr verschiedener Erfaßbarkeit". Dies gilt von den einzelnen großen Ertragssteuern selbst, wie mehrfach auch von den einzelnen, einer und derselben Steuer unterliegenden Erträgen. Es hat praktisch nur zu leicht zur Folge, daß die leichter erfaßbaren Erträge stärker, ja daß mitunter überhaupt nur sie getroffen werden, also die Ungleichmäßigkeit der Besteuerung wieder größer, namentlich der immobile Besitz gegenüber dem mobilen überlastet wird.

Die Steuerobjekte der Grund- und Gebäudesteuer, als reiner Realsteuern, sind erheblich leichter als diejenigen der Gewerbe-, der Kapitalrentensteuer zu ermitteln. Unter den zu beiden letzteren Steuern gehörenden Erträgen finden sich große Unterschiede hinsichtlich der Nachweisung des Vorhandenseins und vollends der Höhe der Erträge (Groß-, Kleinbetrieb, Geld-, Bank-, Handels- und anderseits Fabrikgeschäft, Hypotheken und Wertpapiere, zumal auswärtige ꝛc.). Bei der Grundsteuer ist der Einfluß der Betriebssysteme, der Verkehrsverhältnisse entscheidend für den Reinertrag der verschiedenen, dieser Steuer unterliegenden Objekte, was sich schwer berücksichtigen läßt. Bei der Gebäudesteuer stellen sich die Verhältnisse nach Stadt und Land, Wohn- und Geschäftshaus, Eigenbewohnung und Vermietung so verschieden. Alles das nötigt zu jener immer größeren Spezialisierung, Kompliziertheit und Künstlichkeit der Kataster ꝛc., wodurch zwar an sich den Schwierigkeiten richtig entgegengearbeitet wird, aber doch mit sehr zweifelhaftem Erfolg. Das ganze System wird auch dadurch praktisch wieder weniger brauchbar. Belege unten im Abschnitt III.

2) Andere Schwierigkeiten macht wieder die richtige Bestimmung des Steuerfußes der einzelnen Ertragssteuern. Alle überhaupt rechtlich zulässigen privatwirtschaftlichen Erwerbsarten müßten nach dem leitenden Gedanken des Systems der Ertragsbesteuerung in ihren Erträgen gleichmäßig getroffen werden, d. h. entweder ganz mit dem gleichen Prozentsatz (Steuerfuß, — Prinzip der gleichquotigen Steuer) oder, wenn man die verschiedene Leistungsfähigkeit des fundierten oder „Besitzeinkommens", des „gemischten" (d. i. gewerblichen) und des Arbeitseinkommens berücksichtigen will, nach einem in ganz bestimmter Weise abgestuften, namentlich einem so und so viel höheren Steuerfuße für das erstere, einem ermäßigten für das mittlere und einem niedrigsten für das letztgenannte Einkommen. Auch eine bestimmte Abstufung für die verschiedenen Hauptkategorien des Besitz- und gewerblichen Einkommens ließe sich noch erwägen. Allein einer solchen rationellen Regelung der Steuerfüße steht zunächst der Umstand entgegen, daß die Grundlagen der einzelnen Ertragssteuern verschieden sind, daher die ermittelten „Erträge" eigentlich nicht als ganz gleichartige Größen für die Besteuerung betrachtet

77) Vgl. hierzu, bes. zu Nr. 2, v. Myrbach, Z. f. St.W. 1885. S. 414 ff. Wagner, F.W. II. 1. A. § 463, 2. A. § 220.

werden können. Schon deshalb fehlt für gewöhnlich die richtige Verhältnismäßigkeit der einzelnen Ertragssteuern unter einander (§ 49, 50).

Hier müßten mindestens umfassende landesstatistische Operationen, eine Art Generalkatastrierung des gesamten Ertrags aller steuerpflichtigen Ertragsquellen erfolgen, um so zuvor den relativen Anteil jeder einer besonderen Steuer unterliegenden Ertragsgattung und danach den von jeder Spezialsteuer des Systems aufzubringenden Steuerbetrag richtig festzustellen. Erst dann ließen sich die Steuerfüße, gleich hohe oder in bestimmter Weise abgestufte, richtig normieren. Ohne solches Vorgehen trägt gerade die Feststellung der Steuerfüße den Stempel der Willkür, höchstens eines gewissen unsicheren Abwägens an sich. Aber freilich wäre eine solche Operation ein schwieriges Stück Arbeit [78]).

3) Allein selbst ein solches Vorgehen begegnet wieder neuen Bedenken in allen den Fällen, wo die Ertragsbesteuerung nicht ganz neu eingeführt, sondern eigentlich nur eine alte Ertrags- oder ähnliche Besteuerung weiter ausgebildet und umgestaltet wird, also in den Fällen, welche die Regel bilden. Hier hat man gewöhnlich alte Realsteuern, die einmal der Staatskasse einen bestimmten Steuerertrag ergeben haben. Diesen kann oder will man nicht wohl fahren lassen. Da hier vielfach jene Abwälzungen und Steueramortisationen vorgekommen sein werden, so hat es auch sein Mißliches, die betreffenden Steuern zu ermäßigen, wenigstens wenn die Steuerobjekte und Subjekte nicht gleichzeitig durch andere analoge Steuern in demselben Maße neu belastet werden. Auch in der reformierten Ertragsbesteuerung ist man daher genötigt, sowohl im finanziellen Interesse, als um diesen thatsächlichen Abwälzungen der älteren Ertragssteuern Rechnung zu tragen, die Steuerfüße verschieden anzusetzen, namentlich höher für die Realsteuern. So richtig das prinzipiell ist, so schwer ist es aber, nun gerade das richtige Maß der Erhöhung zu bestimmen (§ 50, 67, 75, 82). Die obige Forderung einer „Generalkatastrierung“ aller Ertragsquellen müßte auch hiefür wieder erhoben werden, um wenigstens einigermaßen richtige Steuerfüße der einzelnen Steuern zu erhalten. Wie gesagt eine schwierig zu erfüllende, aber in der hier genügenden annähernden Genauigkeit doch nicht unerfüllbare Forderung.

III. Die einzelnen direkten Steuern.

Rau III. § 297–405; Stein 4. A. II. S. 3–150, 316–340, 5. A. II., 2. Abt. S. 16–210, 408–429; Umpfenbach F.W. I. 1. A. § 75–98, 2. A. § 115–137, 197–199; v. Hock, Abgaben § 26–30; Pfeiffer, Staatseinnahmen II. S. 117–304; Leroy-Beaulieu 1. éd. I. ch. 5–8. 10; Schäffle, Steuerpolitik S. 294–356; Roscher, S. IV. 3. B., 1. u. 2. K.; Cohn, Fin. 2. B., K. 3. u. 4 z. Tl.; 3. B. K. 3; Bocke, Abgaben, bes. S. 323–503. Die Gesetzgebung der einzelnen Staaten und die Litteratur darüber s. oben in § 23–28, die wichtigeren geltenden Gesetze unten bei den einzelnen Steuern. Im folgenden kann aus den Einzelbestimmungen der Gesetzgebung des Raumes wegen nur einiges genauer mitgeteilt werden. Reiches Material über die verschiedensten Länder in den bisherigen 6 Bänden des Finanzarchivs.

§ 47. Die folgende Darstellung muß sich auf die hauptsächlichen direkten Steuern der Gegenwart in unseren Staaten beschränken. Nachstehendes Schema bringt dieselben zur Anschauung. Sie werden hier in der Reihenfolge desselben behandelt.

1) Ertragssteuern: 1. Grundsteuer, einschließlich Waldsteuer. 2. Gebäudesteuer. 3. Kapitalrentensteuer (Leihzinssteuer). 4. Gewerbesteuer, nebst Bergwerksteuer. 5. Lohn- und Besoldungssteuer oder Ertragssteuer von diesem und verwandtem persönlichen Erwerb (auch spezielle Einkommensteuer genannt).

---

78) S. hierfür jetzt die neue Regelung der Ertragssteuern in Württemberg, auf Grund einer umfassenden Neukatastrierung. Man hat daselbst geglaubt, schließlich für Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer einen gleich hohen Steuerfuß (3,9 %) bestimmen zu können. Ob dazu die Grundlagen genügen —? S. Riecke, in Finanzarchiv V. S. 320 ff., bes. 339 ff.

2) Personal- und Einkommensteuern: 1. Kopf- und reine Personalsteuer. 2. Klassen- und eigentliche (allgemeine) Einkommensteuer.

3) Allgemeine Vermögenssteuer.

Auf einzelne andere Steuern (Gefäll-, Eisenbahn-, Aktiengesellschaftssteuer u. a. m.) wird kurz in Verbindung mit der einer jeden nächstverwandten Hauptsteuer eingegangen werden.

I. Die Ertragssteuern.

I. Die Grundsteuer.

Ueber die Gesetzgebung s. oben § 23—28. Besonders wichtig auch für die Theorie ist die österreichische (Hauptgesetz v. 23. März 1817, Ges. v. 24. Mai 1869, verschiedene Novellen, 1871. 81, Ges. v. 7. Juni 1881, 23. Mai 1883), französische (3. Nov. 1798 oder 3. Frimaire VII., 15. Sept. 1807, 31. Juli 1821 und spätere einzelne Modifikationen bis in die Gegenwart, Ges. v. 29. Juli 1881), neuerdings die preußische (21. Mai 1861, für die neuen Provinzen v. 11. Febr. 1870), k. sächsische (30. Okt. 1834, 9. Sepr. 1843, Modifikation im Ges. v. 3. Juli 1878), bayerische (15. Aug. 1828, 19. Mai 1881), badische (7. Mai 1858), württembergische (15. Juli 1821, 28. April 1873, 14. Juni 1887). Alle diese Gesetzgebungen sind wichtig und lehrreich auch für die Theorie, am meisten wohl die französische und österreichische. Ein großes legislatives Werk der Grundsteuer-Ausgleichung und Reform ist in Italien erfolgt. S. darüber: Ami, la perequazione dell' imposta sui terreni 1879, und bes. den mit einer historischen und vergleichend-legislatorischen Einleitung versehenen Kommissionsbericht über den Gesetzentwurf von Magliani (1882) erstattet 1884 (Riordinamento della imposta fondiaria). Ricca-Salerno im Finanzarchiv II. S. 747 ff. (Ges. v. 1. März 1886, Finanzarchiv V. S. 362). In Elsaß-Lothringen neues Gesetz über Vereinigung des Katasters, Ausgleichung der Grundsteuer 2c. v. 31. März 1884 (Finanzarchiv III. 203). Ueber die eigentümlichen Verhältnisse in Rußland s. v. Käußler im Finanzarchiv II. 217 ff., III. 264 ff. Statistische Daten und legislatives Material über verschiedene Staaten (Oldenburg, Hessen, Anhalt, Holland, Dänemark u. a. m.) im Finanzarchiv.

Allgemeine finanzwissenschaftliche Litteratur: bes. Rau III. § 301—338; Stein II. 4. Aufl. S. 15—60, 5. A. II., 2. Abt. S. 27—107; Umpfenbach Fin. 2. A. § 117—122; Hock, Oeff. Abg. § 26, 27; Schäffle, Steuerpolitik S. 294—310, hier Reformvorschläge; Roscher F.W. § 79—83; Cohn Fin. § 299, 303 ff.; Vocke S. 324—370. Litteratur über das Finanz- und Steuerwesen der einzelnen Länder s. oben S. 194 ff. Sonst ist hierfür auch die allgemeine nationalökonomische Litteratur zu beachten, besonders die ausländische, welche die Steuern vielfach im Anhang zur Polit. Oekonomie erörtert. So Smith, wealth of nations, b. V. ch. 2; Ricardo, principles, ch. 12; J. St. Mill, b. V. ch 3, § 2, vgl. auch Kleinwächter, Finanzarchiv III. 5 17 ff. (Wesen der Grundsteuer). Ferner die monographische Litteratur über die geltenden Grundsteuerverfassungen und über Reformen darin, z. B. über Preußen: Kries, Vorschläge zur Regelung der Grundsteuer, 1855; Mascher, Grundsteuerregelung in Preußen, 1862; Engel in der Zeitschr. des preuß. statist. Bureaus 1866, 1867; über Oesterreich: Linden, Grundsteuerverfassung der österr. Monarchie; Höfken, Reform der direkten Steuern in Oesterreich, 1860; v. Lesigang, Finanzarchiv VI; über die französische Grundsteuer in Elsaß-Lothringen: Joppen, 2 Schriften aus 1875 und 1878. Köbner, Methode der letzten französischen Bodenbewertung, 1889. Vocke, Besteuerung der Landwirtschaft mit bes. Rücksicht auf Bayern, Z. f. St.W. Bd. 29 u. 30 (1873 u. 74).

Die Grundsteuer ist praktisch die wichtigste, technisch neben der Gewerbesteuer die schwierigste Ertragssteuer. Sie wird deßhalb hier am eingehendsten behandelt. Einiges wiederholt sich bei den anderen Ertragssteuern, die daher, mit Ausnahme der Gewerbesteuer, kürzer besprochen werden können.

1. Wesen und Umfang.

§ 48. Die Grundsteuer des modernen Ertragssteuersystems ist eine Steuer, welche der Eigentümer, bezw. dauernde Nutznießer vom Ertrag (d. i. Reinertrag) seines Grund und Bodens als eines ertragsfähigen und regelmäßig auch Ertrag gebenden Objekts, insbesondere — aber nicht allein — des landwirtschaftlich benutzten oder so benutzbaren Bodens zahlt. In Betreff der genaueren Bestimmung dieses „Ertrags" weichen, die Gesetze unter einander ab, und lassen das wohl auch durch Benutzung allgemeiner und etwas mehrdeutiger Ausdrücke im Unklaren. Dieser Punkt macht in der That prinzipielle Schwierigkeiten (s. unten). Auch hinsichtlich des Umfangs der grundsteuerpflichtigen Grundstücke bestehen in der Gesetzgebung Verschiedenheiten. In einem wirklich rationell ausgebildeten Ertragssteuersystem läßt sich dieser Punkt jedoch leichter erledigen.

1) Passend und in der Praxis auch regelmäßig wird der Umfang der Grundsteuer zu-

nächst auf alles landwirtschaftlich benutzte Land erstreckt (Aecker, Wiesen, Weiden, Weinberge, Obstpflanzungen 2c., überhaupt Gärten, etwa, wie in Preußen, mit Ausschluß kleiner, nur der Gebäudesteuer mit unterworfenen Hausgärten). Weiter wird die Grundsteuer aber gewöhnlich ausgedehnt und mit Recht auszudehnen sein auf den ländlichen zu Vergnügungs- und Luxuszwecken dienenden Boden, Parks, Jagdgründe, ferner auf Wasserstücke (Seen, Teiche), dann auf Wald, für den die Grundsteuer jedoch mehrfach abweichend vom agrarischen Boden eingerichtet werden muß, so daß eventuell auch eine besondere Wald-(Grund-)Steuer neben der allgemeinen bestehen kann (§ 63).

Zweifelhafter und in der Praxis schwankender, wenn auch die Regel bildend, ist die Ausdehnung auf andere Grundstücke, so auf Arbeits-, Niederlageplätze, Steinbrüche, Sand-, Thongruben, Bergwerksgrundstücke u. dgl. (für die lichte Oberfläche), die man auch statt durch die Grundsteuer durch die Gewerbe-, Bergwerksteuer allein oder mit treffen kann und gewöhnlich trifft; fraglicher ist ferner die Ausdehnung auf Wege, Plätze, Höfe und sonstige städtische Gründe (Baustellen!), wo bei öffentlichen Wegen 2c. überhaupt keine Steuer angebracht (Preußen, Frankreich, Oesterreich u. a. m.), nur bei Privatwegen die agrarische Grundsteuer (in Frankreich selbst die Eisenbahndämme grundsteuerpflichtig), oder, in den Ortschaften selbst, ebenso wie für Höfe, Baustellen eine Berücksichtigung bei der Gebäudesteuer, auch wohl eine besondere „Baustellen-Steuer“ zweckmäßig ist. Die Haustenne (area), auf der ein Gebäude steht, selbst neben einer entwickelten Gebäudesteuer auch noch der Grundsteuer zu unterstellen (Frankreich, wo überhaupt die Gebäude allgemein, noch neben der Thür- und Fenstersteuer der Grundsteuer unterliegen; dagegen die Haustennen frei von Grundsteuer in Oesterreich, Preußen), erscheint weniger passend und führt nur zu Weitläufigkeiten oder Doppelbesteuerung. Auch die Grundstücke von Bergwerksanlagen können bloß durch die Bergwerkssteuern besteuert werden, unterliegen aber auch wohl außerdem der Grundsteuer (Frankreich). Der nicht land- und forstwirtschaftlich benutzte Boden wird dann etwa nach Maßgabe seiner allgemeinen Beschaffenheit und Ertragsfähigkeit (Häuser in Frankreich für Bodenfläche nach Höhe des besten Ackerlands, für den Bau selbst nach Mietwert) oder nach Verhältnis des benachbarten Bodens (so die Bergwerks-Oberfläche in Frankreich) eingeschätzt, auch wohl (z. B. Luxusgärten u. dgl.) in die höchste Ertragsklasse in der Gemeinde gestellt (Frankreich). Ertragslose, selbst für jetzt ertragsunfähige Grundstücke sind nicht immer unbedingt steuerfrei. Charakteristisches Beispiel: die speziellen Bestimmungen im französischen Recht [79].

2) Einerlei wie die Bemessungsbasis der Grundsteuern (Roh-, Reinertrag, Mischung zwischen beiden, Verkehrswert 2c.) auch bestimmt sei (s. § 54 ff.), so ist das stete Ziel einer jeden Grundsteuer doch immer, einen Teil des einzelwirtschaftlichen Reinertrags, den der Boden abwirft oder wenigstens abwerfen kann, für den Staat 2c. in Anspruch zu nehmen. Dieser „Reinertrag“ ist nicht bloß, wenn auch in zahlreichen Fällen thatsächlich wesentlich, die reine (Differenzial-) Grundrente (Ricardos), wie denn die Grundsteuer regelmäßig alle, auch die schlechteste Klasse Grundstücke trifft. Jener Reinertrag repräsentiert außerdem vielmehr eventuell auch Elemente landwirtschaftlichen Gewerbsgewinns (nebst Arbeitslohns) und Zinses aus dem im Boden fixierten, teilweise wohl selbst aus dem Betriebskapital, mit dem der Boden bearbeitet wird. Die Grundsteuergesetze lassen sich auf solche Unterscheidungen aber regelmäßig gar nicht ein, sondern bestimmen nur, wie zur Erhebung der Abgabe der steuerpflichtige Ertrag „festzustellen“ ist. Hier läuft dann eine Fiktion einer Art „natürlichen Reinertrags“ des Objekts als solchen unter, — ein mißlicher, angreifbarer Punkt des ganzen Grundsteuersystems, auch noch da, wo die Grundsteuer als Repartitionssteuer eingerichtet ist. Es wird so auch die richtige Stellung der Grundsteuer zu anderen Ertragssteuern, besonders zur Gewerbesteuer erschwert. Gewöhnlich ist der landwirtschaftliche Selbstbetrieb nicht noch einer weiteren Ertragssteuer (etwa der Gewerbesteuer) unterworfen, sondern nur der Grundsteuer, während der Pachtbetrieb mitunter noch die Gewerbesteuer oder eine andere Steuer des Ertragssteuersystems („spezielle Einkommensteuer“) zahlt. In solchen Bestimmungen liegt implicite die Annahme, daß der landwirtschaftliche Eigentümer

79) S. v. Kaufmann, Finanzen Frankreichs S. 165 ff., neuere Maßregeln, so 1874, ebend. S. 185. Wagner, F.W. III. § 188. 189.

in der Grundsteuer auch seinen Gewerbsgewinn, Arbeitslohn und den Zins von seinem Geschäftskapital schon mit besteuert erhält.

Beispiele aus der Gesetzgebung. Preußen (Ges. v. 21. Mai 1861, § 3, Anweisung dazu § 1, 3): Ziel, die Ermittlung des Reinertrags in verhältnismäßiger Gleichheit. Reinertrag: der nach Abzug der Bewirtschaftungskosten vom Rohertrag verbleibende Ueberschuß, welcher von den nutzbaren Liegenschaften nachhaltig erzielt werden kann. Ueber die Grundsätze bei der Abschätzung des Reinertrags der Liegenschaften s. die Anlage C zu der Anweisung. Voraussetzung gemeingewöhnlicher Bewirtschaftungsweise und Kulturzustandes. — Bayern: Ges. v. 15. Aug. 1828, 19. Mai 1881, § 2, 5: Grundsteuer eine direkte Staatsauflage vom Grund und Boden. Maßstab der Besteuerung bei allen Grundstücken der aus deren Flächeninhalt und der nach ihrer natürlichen Ertragsfähigkeit erhobene mitteljährige Ertrag derselben (bei allen Kulturarten nur das Hauptprodukt). — Oesterreich: Ges. v. 24. Mai 1869, § 5, jetzt wie in Preußen. — Frankreich: Ges. v. 3. Frimaire VII, Art. 2, 3: Verteilung der Steuer nach dem steuerpflichtigen Reinertrage. Dieser ist bei Feldern dasjenige, was dem Besitzer vom Bruttoertrage nach Abzug der Kosten für Bebauung, Aussaat, Ernte und Instandhaltung übrig bleibt.

Bei dieser Sachlage kommt dann alles auf die näheren Bestimmungen der Elemente an, nach welchen die Grundsteuer bemessen werden soll. Daher sind hier entscheidend die Bestimmungen — und freilich praktisch fast mehr noch die Ausführung derselben! — über die Ermittlung der Wertgrößen, regelmäßig des „Reinertrags", von welchen die Grundsteuer als Quotitätssteuer erhoben oder nach welchen sie als Repartitionssteuer verteilt wird.

In dem jetzigen praktischen Hauptfalle des „Reinertragskatasters" (§ 56) dreht sich daher alles um die genaue Bestimmung, was als „Rohertrag" betrachtet und wie derselbe festgestellt, wie er in Geld-Rohertrag umgewandelt, was als „Bewirtschaftungs- und Gewinnungskosten" angesehen und wie diese Posten ermittelt und in Geld umgesetzt werden sollen. Ob die Größe, welche man so schließlich erhält, das darstellt, was der einzelne Grundbesitzer und Wirt wirklich seinen Reinertrag nennen kann, oder (da man grundsätzlich nach Durchschnittsverhältnissen geht, s. unten) auch nur das, was wirklich der „mittlere" bei gemeindeüblicher Betriebsweise sich ergebende „einzelwirtschaftliche Reinertrag" ist, das bleibt dabei ganz dahingestellt und kümmert den Gesetzgeber und die Steuerverwaltung, welche nur nach einer leidlich gleichmäßigen Grundlage für eine Quotitätssteuer oder nach einem solchen Schlüssel für eine Repartitionssteuer suchen, gar nicht weiter.

Es ergibt sich daraus, daß der wie immer ermittelte „Grundsteuer- oder Katastral-Reinertrag" stets eine fiktive Größe ist, welche auch bei gleichen gesetzlichen Vorschriften für die einzelnen Grundstücke nur genau gleichwertig ist, wenn genau das gleiche Verfahren bei ihrer Ermittlung stattfand (eine absolut überhaupt nicht zu erfüllende Bedingung); eine fiktive Größe, welche vollends bei verschiedener Gesetzgebung, daher zwischen verschiedenen Ländern niemals gleichwertig ist; und welche endlich von dem wirklichen einzelwirtschaftlichen Reinertrag selbst zur Zeit der Anlegung des Katasters, vollends später und zeitlich und örtlich ganz verschieden abweicht. Diese Umstände machen die Grundsteuer wieder so wenig brauchbar für Gemeinwesen mit rasch wachsendem Bedarf. Sie hindern nebenbei bemerkt daher auch eine genaue Vergleichbarkeit der Grundsteuern veschiedener Länder und ihrer Erträge unter einander und mit den anderen Ertragssteuern und deren Erträgen.

2. Verhältnismäßigkeit der Grundsteuer.

§ 49. Wie bei jeder Ertragssteuer liegen auch bei der Grundsteuer in dieser Hinsicht zwei Aufgaben vor: die Grundsteuer in richtiges Verhältnis zu den andern Ertragssteuern (eventuell unter Berücksichtigung des Verhältnisses zu der gesamten übrigen, namentlich der Einkommensteuer), sodann die Grundsteuer der einzelnen

steuerpflichtigen Objekte (und Subjekte) unter einander in richtiges Verhältnis zu bringen, d. h. sie in dieser Beziehung gleichmäßig zu gestalten.

1) Die erste Aufgabe ist fast nirgends auch nur ernstlich versucht worden. Das bleibt ein entscheidender Mangel, auch wenn der lange geschichtliche Bestand der den neueren Grundsteuern vorangegangenen Steuern und verwandten, in die neue Grundsteuer mit hineingezogenen Grundabgaben sowie die teilweise Abwälzung und Amortisation solcher Steuern für den jetzigen Pflichtigen (§ 44) berücksichtigt wird. Auch ungeachtet dieser Umstände und der Abweichung der Katastral- von den wirklichen Reinerträgen, welche ersteren von vornherein gewöhnlich erheblich und mit der Weiterentwicklung der Volkswirtschaft meist immer mehr hinter letzteren zurückstehen, — nur in Ausnahmsfällen, z. B. bei Eintritt ungewöhnlich ungünstiger Konjunkturen bald nach der Katastrierung, ist das Umgekehrte anzunehmen — ergibt sich so, daß eine richtige Verhältnismäßigkeit drr Grundsteuer zu den anderen Ertragssteuern fehlt. In der Regel ist die Grundsteuer nach ihrem Steuerfuß auch den wirklichen Erträgen gegenüber höher und öfters erheblich höher als eine der anderen Ertragssteuern, mit Ausnahme mitunter der Gebäudesteuer. Darin liegt, weniger für den einzelnen Besitzer, der als neuer Erwerber die Grundsteuer eventuell amortisieren konnte, als für den gesamten ländlichen Grundbesitz eine bedenkliche Ueberlastung. Hier wäre eben jene oben (§ 46) erwähnte Generalkatastrierung aller hauptsächlichen Ertragsquellen zu verlangen, um danach die fehlende Verhältnismäßigkeit herbeizuführen. Ein höheres Ausmaß der Grundsteuer wäre dabei nicht ausgeschlossen, aber es müßte nach rationellen Gesichtspunkten, u. a. auch nach dem historischen Charakter dieser Steuer, fest bestimmt, nicht rein nach Willkür angesetzt oder von früher her festgehalten werden (§ 50).

Prinzipiell richtig ist daher das ältere und auch noch das 1873 ff. einstweilen beibehaltene, jetzt aber, seit 1887, auch da verlassene Vorgehen in Württemberg (§ 25), wo bis 1887 das Verhältnis der drei Ertragssteuern, der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer nach Quoten gesetzlich normiert ward. Ob die gewonnenen Anhaltspunkte für eine richtige Normierung ausreichten, muß ich dahin gestellt sein lassen. S. Riecke a. a. O., auch Finanzarchiv V, S. 322. Früher, nach Ges. v. 1821, sollte von den 3 alten Ertragssteuern die Grundsteuer 17/24, die Gebäudesteuer 4/24, die Gewerbesteuer 3/24 oder bez. 70,83, 16,77, 12,5% des Gesamtkontingents betragen; dies Verhältnis wurde neuerdings auf 54,2, 22,9 und 22,9% bestimmt; nach dem Stand der neuen Kataster war es 1887 42,7, 25,9, 31,4%: ein gutes Beispiel für das Emporkommen des Gewerbes gegenüber der Landwirtschaft.

Die nominellen Steuerfüße der Grundsteuern sind oft sehr hoch, aber auch die mutmaßlichen reellen, welche sich freilich nur ungefähr veranschlagen und im Durchschnitt vergleichen lassen und jedenfalls örtlich und zeitlich sehr ungleich sind, übertreffen gewöhnlich die nominellen und die vielfach ebenfalls niedrigeren reellen Steuerfüße der anderen Ertragssteuern und der als Ergänzung oder als Ersatz derselben dienenden Einkommensteuern erheblich. Z. B. in Preußen ist der Grundsteuerfuß nach der Reform von 1861 9,574, reell wohl vielfach zwischen 1½—2—3—5—6 und mehr %, der Gebäudesteuerfuß nominell 4, wirklich am Anfang einer 15jährigen Revisionsperiode wohl oft nur 2—3% und weniger, am Ende einer solchen, unter der meistens zutreffenden Annahme steigender Nutzungswerte, noch weniger, der Steuerfuß bei der Klassensteuer ca. ½—2½, reell, besonders bei den untersten und obersten Stufen wohl auch meist weniger, bei der Einkommensteuer an 2,8—3%, bei großen, den gewerblichen, den Renteneinkommen wahrscheinlich erheblich niedriger. In Oesterreich kamen bei den älteren und den provisorischen Katastern ganz verschiedene, z. Tl. sehr hohe nominelle Grundsteuerfüße vor, z. B. bei dem cencimento milanese bis auf 28,785% im Ordin., 36,38% mit Einkommensteuer-Drittelzuschlag. Das Ordinarium des stabilen Katasters war 16%, mit Drittelzuschlag 21⅓%, später durch weitere Zuschläge auf 26⅔% gesteigert, was reell doch wohl auch neuerdings meist 8 10 12 14% und mehr war; gleiche Sätze nur bei der Hauszinssteuer, die Hausklassen- und auch die Erwerbssteuer in ihren Sätzen niedriger; bei der Einkommensteuer Normalsatz 5, später 10%, so namentlich von Kl. II (Zinsen u. dgl.), reell jedenfalls auch oft weniger. Provisor. Grundsteuerprozent nach fin.-min. Verordnung v. 8. Juni 1881 22,10%, definitiv nach V. v. 22. Juni 1883 bis Ende 1895 22,7%.

Die Höhe der Belastung des der Grundsteuer unterliegenden, d. h. doch großenteils des landwirtschaftlichen Ertrags, ergibt der Vergleich der Steuererträge der Grund und der anderen Ertrags- und Einkommensteuern. Die Willkür in den Ausmaßen und Quoten der einzelnen Ertragssteuern zeigt sich ferner deutlich aus den großen Verschiedenheiten dieser Quoten in verschiedenen Ländern, ohne daß dies durch entsprechende Verschiedenheiten in der Bedeutung der

betreffenden Ertragsquellen genügend erklärt werden kann. So ergeben sich nach neueren Etats (Mitte und Ende der 1880er Jahre) folgende absolute und relative Zahlen für die direkten Hauptsteuern, wobei allerdings zu beachten ist, daß der Charakter und der Umfang der einzelnen Steuern, desselben oder ähnlichen Namens, besonders der Gewerbesteuer, der Einkommensteuer, auch der Grundsteuer (Ausdehnung mit auf Gebäude, Frankreich) mehrfach verschieden bestimmt ist:

	Preußen 1888/89: Mill. M.	%	%		Bayern 1886: Mill. M.	%	%		Westösterreich 1889: Mill. fl.	%	%
Grundst.	40,065	44,0	25,8		11,512	53,5	42,8		35,19	45,6	34,4
Gebäudest.	30,800	33,8	19,9		4,408	20,5	16,3		31,06	40,2	30,3
Gewerbest.	20,217	22,2	13,0		5,607	26,0	20,8	Erwerbst.	11,00	14,2	10,7
Summa	91,082	100	—		21,527	100	—		77,25	100	—
Klassen- u.				Kapitalst.	3,604	—	13,4				
Einkommenst.	64,050	—	41,3	Spez.Einkst.	1,797	—	6,7	Einkst.	25,17		24,6
Summa	155,132	—	100		26,928	—	100		102,42	—	100

	Ungarn 1889: Mill. fl.	%	%		Frankreich 1890: Mill. Fr.	%	%		Italien 1890: Mill. Fr.	%
Grundst.	35,0	52,9	39,6	Grundst.	182,0	54,2	44,3	Grundst.	106,3	26,2
Gebäudest.	10,0	15,1	11,4	Thür- u. Fenstst.	49,3	14,7	12,0	Gebäudest.	68,7	17,0
Erwerbst.	18,4 }	32,0	24,0							
St. v. Gesellsch.	2,8 }			Gewerbest.	104,1	31,1	25,4			
Summa	66,2	100	—		335,4	100	—			
Kap.- u. Rentenst.	5,45	—	} 25,0							
Einkommenst.	16,63	—	}	Pers.- u. Wohnst.	75,1	—	18,3	And. Einkünfte	229,6	56,8
Summa	88,28	—	100	Summa	410,5	—	100	Summa	404,6	100

Die Personal- und Einkommensteuern der anderen Staaten lassen sich mit der preußischen allgemeinen Einkommensteuer natürlich nur teilweise vergleichen. Die Quoten stellten sich etwas anders, wenn man bei Preußen von dem 1881er Erlaß (§ 23) bei der Klassen- und Einkommensteuer, bei Frankreich von demjenigen bei der Gewerbesteuer (bez. von deren noch jetziger anomaler Höhe) absähe (§ 27). Aber trotz der beschränkten Vergleichbarkeit der nicht gleichwertigen Kategorien und Zahlen ist die Willkür der Verteilung des Gesamtbetrags direkter Besteuerung auf die einzelnen Steuern doch unverkennbar. Tiefergreifende Reformen, wie im K. Sachsen die partielle Aufhebung der Grundsteuer, unter entsprechender Entwicklung der Einkommensteuer (§ 25), ändern natürlich diese Quoten der einzelnen Steuern erheblicher. Die Stabilität der einen (der Grundsteuer) neben der Veränderung der Veranlagung und dem Fortschritt der Erträge der anderen Steuern verschieben die Quoten auch stark. So waren in Preußen noch um 1881 die Quoten der 3 Ertragssteuern 46,4, 31,8, 21,8 gegen jetzt 44,0, 33,8, 22,2%, der 4 gen. direkten Steuern 27,4, 18,8, 12,8, 41,0 gegen jetzt 25,8, 19,9, 13,0, 41,3. Stärkere Verschiebung noch in Bayern: bei den 3 ersten Steuern von 60,6, 18,6, 20,8 auf 53,5, 20,5, 26,0%, bei allen 5 von 51,3, 15,7, 17,6, 9,6, 5,8 auf 42,8, 16,3, 20,8, 13,4, 6,7, ähnlich in den anderen Ländern und das alles in wenigen Jahren. Das zeigt das Mißliche einer Zusammensetzung der direkten Besteuerung aus so ungleichartigen Elementen.

§ 50. Außer dem althistorischen Bestand der Grundbesteuerung überhaupt und der vielfachen thatsächlichen Abwälzung von Grundsteuern für die jetzigen Besitzer — Folge der Abrechnung am Kapitalwert der Grundstücke bei der Uebernahme (§ 44) und der Steigerung der Erträge seit den Katastrierungen — werden für ein höheres Ausmaß der Grundsteuer (wie etwa auch der Gebäudesteuer) gegenüber den anderen Ertrags- und den Einkommensteuern öfters noch zwei weitere Gründe geltend gemacht, von denen aber nur der erstere wirklich eine gewisse Berechtigung hat. Einmal, heißt es, die Grundsteuer könne und müsse sogar höher sein, weil dem Grund und Boden in fortschreitenden Gemeinwesen die öffentlichen Verwendungen des Staats und der Gemeinden ꝛc., besonders für Verkehrswesen u. dgl., in besonderem Maße zu Gute kommen und sich als „Konjunkturengewinne", ohne spezielle persönliche Leistung des Eigentümers, in Renten und Wertsteigerungen des Bodens auf diesen gewissermaßen niederzuschlagen pflegten, was bei Mobiliareigentum und persönlichem Einkommen in diesem Umfang und meist in dieser Weise überhaupt nicht stattfinde. Sodann wird wohl gesagt, die Grundsteuern würden in höheren Preisen der Bodenprodukte auf deren Konsumenten fortgewälzt, träfen also auf die Dauer nicht oder nicht ganz den Bodenbesitzer, der sie nur auslege, m. a. W. die Grundsteuer wirke hier wie eine Art indirekter Steuer.

Der erste Grund ist im großen und ganzen zutreffend. Wie sich a priori ableiten und durch die Erfahrung, die Statistik der Erträge und Grundstückswerte, einigermaßen belegen läßt, steigen Renten und Werte der Immobilien in der That meistens mit größerer Volksdichtigkeit und höherer wirtschaftlicher Entwicklung. Die öffentlichen Verwendungen des Staats und der Gemeinde kommen auch wirklich diesem Eigentum besonders zu Gute. Insofern ist ein höheres Ausmaß der den Immobiliarbesitz auf die eine und die andere Weise treffenden Steuern allerdings prinzipiell berechtigt und ein höherer Steuerfuß der Realsteuern ein an sich zulässiges Mittel zur Verwirklichung dieser höheren Besteuerung. Social- und volkswirtschaftspolitisch kann man sich hierfür auf die „Lehre von der Konjunktur" und auf deren Konsequenzen für die Steuerlehre und Steuerpolitik berufen, steuerpolitisch speziell auch auf das zweite der Steuerverteilungsprinzipien, das „privatwirtschaftliche" oder das Prinzip der Besteuerung „nach Leistung und Gegenleistung" (oder „nach dem Interesse"), ein in solchen Fällen mit Recht zur Anwendung kommendes Prinzip[80]).

Das richtige höhere Ausmaß der Grundsteuer in solchen Fällen zu bestimmen, macht aber wieder Schwierigkeit, weil jene Renten- und Wertsteigerung weder allgemein und überall noch gleichmäßig eintritt. Hier müßten wieder Spezialuntersuchungen, d. i. entsprechende Katasterarbeiten vorangehen. Der allgemein und gleichmäßig gegen die anderen direkten Steuern höhere Grund- (und Gebäude-) Steuerfuß ist daher mit obigen an sich richtigen Argumenten doch wieder nur bedingt zu rechtfertigen. Die Praxis verfährt hier bei der Normierung des Steuerfußes auch in diesem Punkte willkürlich.

Ferner ist für die Frage in der Praxis nicht zu übersehen, daß im Vorausgehenden wenigstens im ganzen andauernd günstige Konjunkturen vorausgesetzt werden. Sobald das nicht zutrifft, wie neuerdings unter dem Einfluß so mancher Umstände, welche für die europäische Landwirtschaft ungünstig sind (russisch-amerikanische Konkurrenz!), wird eine hohe Grundsteuer bei herabgehenden Produktenpreisen, Reinerträgen und Bodenwerten leicht besonders drückend.

Was den zweiten Punkt betrifft, so ist eine Fortwälzung der Grundsteuer[81]) durch Preiserhöhung auf die Konsumenten im einen Falle theoretisch und praktisch unmöglich, im anderen zwar theoretisch möglich, praktisch, wie die Dinge liegen, gewöhnlich auch unmöglich. Ersteres, soweit die Grundsteuer eine reine Grund-Renten-Steuer (im Ricardoschen Sinne); letzteres, soweit sie, wie meistens, eine allgemeine, auch den schlechtesten Boden an sich mit treffende ist. Denn hier ist die Voraussetzung der Fortwälzung, eine entsprechende gemeinsame Verminderung des Angebots, so gut wie nicht durchführbar, vollends bei entwickeltem Kommunikationswesen und freiem Verkehr in Bodenprodukten im Inland und mit dem Ausland. Umgekehrt wird gerade die Grundsteuer zur Vermehrung des Rohertrags, also des Angebots anspornen, damit sie, bei

80) Die tiefere Begründung ergibt sich aus der socialökonomischen Funktion der Konjunktur, s. darüber Wagner, G. 2. Aufl., § 76—81 und Verwertung dieser Lehre in der Steuerlehre Wagner, F.W. II. 1. A. S. 455, § 473—481, Anwendung auf die Ertrag-, bes. Realsteuern in § 466, 2. A. § 232, 234—240, 222. Ueber das privatwirtschaftliche Steuerprinzip ebend. 1. A. § 418—424, wo in § 422 ebenfalls obige Konsequenz für die Realsteuern begründet wird, 2. A. § 178—182. Ueber Wert- und Rentensteigerung von ländlichem Grundeigentum s. u. a. „die mittleren Kaufwerte des Ackerlands ꝛc. in Hessen" v. Ewald, 1880, und Beiträge zur Statistik Mecklenburgs, Bd. 9, Heft 3 u. 4, 1880, auch die Daten über Frankreich in Wagner, F.W. III. S. 440 ff.

81) S. bes. Ricardo, ch. 10, 12, wo die Fortwälzung der allgemeinen auch den schlechtesten Boden belastenden Grundsteuer in abstracto deduziert wird. Anders Rau III. § 302. Lassalle (Die indir. Steuer ꝛc. S. 7, 97), auf Ricardo sich stützend, rechnet daher die Grundsteuer sogar schlankweg zu den indirekten Steuern, ebenso die Gewerbesteuer — mit Unrecht. Verwandte Auffassung bei Fürst Bismarck, nur die Fortwälzung hier als nicht durchzusetzen angenommen, die Steuer aber als die Produktion verteuernd angesehen, was bei fehlender Fortwälzung eben auf eine Besteuerung des ländlichen Reinertrags hinausläuft, s. jetzt meine F.W. II. 2. A. § 147, 152, 153.

der üblichen längeren Stabilität dieser Steuer, leichter getragen werden könne. Auf diese Weise läßt sich also das höhere Ausmaß der Grundsteuer nicht rechtfertigen.

§ 51. 2) Die zweite der in § 49 genannten Aufgaben, in Bezug auf die richtige Verhältnismäßigkeit der einzelnen grundsteuerpflichtigen Steuerobjekte (und daher der Subjekte), ist es, welcher ältere und neuere Gesetzgeber ihre Bemühungen so gut wie allein zugewendet haben; leider, trotz des großen Aufwands von Arbeit, Scharfsinn, Kosten und Zeit, doch mit wenig genügendem Erfolge, wegen der inhärenten Schwierigkeiten der Aufgabe und der speziellen inneren Fehler der Ertragsbesteuerung (§ 42—46), was sich alles bei der Grundsteuer und zumal in der modernen Beweglichkeit der technischen und der Verkehrsverhältnisse mit am meisten störend zeigt. Gerade die Grundsteuer mit ihren unvermeidlich nur von Zeit zu Zeit, oft für lange gar nicht revidierten Katastern unternimmt es hier gewissermaßen, einen Strom rascher Entwicklung im momentanen Querschnitt festhalten zu wollen.

Namentlich zwei allgemeine Punkte des Systems bedingen hier von vornherein, daß die erstrebte richtige Verhältnismäßigkeit doch schon anfangs fehlt und später meistens immer mehr verschwindet. Nach dem Wesen der Objektbesteuerung wird das Ertragsobjekt vom Einkommensubjekt losgelöst (§ 42) und unabhängig von der Stellung im Gutsverband u. dgl. (s. unten) angenommen. Aber „das Einkommen aus landwirtschaftlich benutztem Boden ist bei weitem abhängiger von den persönlichen Eigenschaften seines Bewirtschafters und von Begebenheiten, welche die Wirtschaftskosten (wofür eben die Stellung im Gutsverband so maßgebend ist), und die Fruchtpreise bestimmen, als von der Größe und Beschaffenheit des benutzten Raums“ (Hoffmann[82]). Ferner wird, aus maßgebenden katastertechnischen Gründen (s. unten), von den ganz individuellen Verhältnissen der Ertragsgewinnung abgesehen, man hält sich an Durchschnittsverhältnisse (mittlere Jahre, einen bestimmten früheren längeren Zeitraum, gewöhnliche mittlere Technik, Betriebsart, Sorgfalt ꝛc.). Dadurch aber erreicht man doch nur, daß nun vollends die Kataster-Wertgrößen eigentlich nirgends oder nur zufällig einmal mit den wirklichen Wertgrößen übereinstimmen, — schon zur Zeit der Katastrierung nicht, später noch immer weniger. In den meisten Fällen treten dadurch für die einzelnen Steuerpflichtigen Begünstigungen, bisweilen auch Benachteiligungen ein, immer aber wird statt des Ziels der ganzen großen Operation, der Erreichung gleichmäßiger Besteuerung, das Gegenteil erreicht: Ungleichmäßigkeit der Grundsteuerverteilung, namentlich der untersten Verteilung auf die einzelnen Objekte und Subjekte. Die verschiedenen Grundsteuer-Katastersysteme unterscheiden sich doch nur durch das Maß, in welchem sie von dem eigentlichen Ziele gleichmäßiger Steuerverteilung abweichen: nur ein sehr relativer Vorzug des einen vor den anderen ergibt sich hier (§ 56 ff.).

3. Die Allgemeinheit der Grundsteuer und die Steuerfreiheiten[83]).

§ 52. In geschichtlicher Hinsicht sind hier vor allem die mehrfach bis in unsere Zeit hineinragenden Steuerfreiheiten des privilegierten, des geistlichen und mehr noch des adligen (ritterschaftlichen) Grundbesitzes wichtig. Namentlich die letzteren sind ein charakteristisches Beispiel für die Umbildung der ursprünglich nicht unberechtigten, „scheinbaren“ oder „nominellen“ in „wahre“ und insofern vom Standpunkte staatsbürgerlicher Gleichheit unberechtigte Steuerfreiheiten. Erstere waren wesentlich das Korrelat einer kompensierenden öffentlich-rechtlichen Gegenleistung, der Wehrdienstpflicht, und wurden

82) Lehre von den Steuern S. 108, 40.

83) Ein Spezialfall der allgemeinen Frage, der sich nach dem Charakter der Grundsteuer eigentümlich gestaltet. Rau III. § 316, Note a; Wagner, F.W. II. 1. A. § 404, 416, 2. A. § 166, 175. Ueber Preußen: v. Rönne, Staatsrecht 3. A. II. 2. Abt. S. 631, 636; Mascher a. a. O. S. 132, 148.

durch den Fortfall dieser Gegenleistung zu solchen „wahren" Freiheiten. Zum Teil schon früher vielfach deshalb angefochten, im Zeitalter des aufgeklärten Despotismus und Wohlfahrtsstaats teilweise vermindert, sind sie allgemein und grundsätzlich erst unter dem Einfluß der Ideen der staatsbürgerlichen Steuerepoche verworfen und schließlich bei uns beseitigt worden, zuletzt in Preußen durch die Gesetzgebung von 1861 (§ 23)[84]).

Fraglich ist hier nur, ob in solchen Fällen eine Entschädigung aus Staatsmitteln für die Aufhebung der Steuerfreiheit gewährt werden soll. Hat letztere einmal lange bestanden, so wird, selbst wenn ihre Rechtsbeständigkeit zweifelhaft und die Absicht ihrer Abhebung von der gesetzgebenden Gewalt ausgesprochen worden ist (Preußen), doch in der Regel ein Einfluß auf den Verkehrswert der steuerfreien (und ebenso der steuerermäßigten) Grundstücke anzunehmen, d. h. es wird dieser Wert eventuell bis um den Betrag der kapitalisierten, sonst etwa zu tragenden Grundsteuer höher geworden sein. Die Auflegung der Steuer droht dann umgekehrt auch den Verkehrswert der Grundstücke selbst entsprechend zu vermindern, wird also für den Besitzer für soviel zu einer reellen Vermögenssteuer. Erwägungen dieser Art haben bei uns meist zu Gewährung von Entschädigungen, vollständigen oder teilweisen, geführt. Und wenn auch nur im Fall wohlerworbenen Rechts durch Rechtsgründe, so kann dies Verfahren doch auch sonst durch Billigkeitsgründe unterstützt werden. In Preußen Entschädigung mit dem 20fachen bei speziellen Rechtstiteln, sonst mit dem 13⅓fachen.

Auch jetzt haben sich aber einzelne andere Grundsteuerfreiheiten noch erhalten, teils wegen der Zwecke, denen der Boden dient, wie bei Wegen, Plätzen, Kirchhöfen u. a. m. (s. oben § 48), bei kirchlichen, Schulanstalts- und Stiftungsgrundstücken (auch in Preußen), teils, meist damit zusammenfallend, wegen der Persönlichkeit des Eigentümers, so für die dem öffentlichen Gebrauch bestimmten und den Selbstverwaltungskörpern gehörenden Grundstücke, ferner für die landwirtschaftlichen Domänen des Staats selbst[85]).

4. Das steuerpflichtige Subjekt der Grundsteuer.

§ 53. Dies ist regelmäßig der Eigentümer (doch auch der Usufruktuar, der Emphyteuta), in Deutschland namentlich seit der Ablösungsgesetzgebung. Soweit das Grundeigentum aber mit Reallasten belegt ist, hat der Eigentümer dann mitunter ausdrücklich das Recht, dem Berechtigten bei den Entrichtungen die betreffende Quote der Steuer in Abzug zu bringen.

So noch im gen. bayerischen Gesetz § 4 ¹/₁₅. Früher, solange die Zehent- und andere Grundlasten auf dem bäuerlichen Besitz einen festen und erheblichen Ertragsanteil des Berechtigten (Grundherrn, Obereigentümers) darstellten, hat man dies mehrfach auch im Steuerrecht berücksichtigt und von vornherein eine eigentliche Grund- und eine Gefäll- (oder Dominikal-) Steuer unterschieden, auch demgemäß bei der Anlegung der Kataster selbst die Grundlasten speziell berücksichtigt. Hier war dann der Berechtigte auch der gleich zuerst für den Gefällertrag Steuerpflichtige. Für den belasteten Bauern lag darin ein größerer Schutz, als in der bloßen Gewährung jenes Rechts des Steuerabzugs oder in dem Hinweis auf Vereinbarung beider Teile über die Regelung der Steuerlast. Aber die Katastrierung der Grundgefälle war eine weitere schwierige und verwickelte, die Kosten vermehrende Operation[86]).

Die neuere Gesetzgebung hat bei der Katastrierung jetzt öfters von der Berücksichtigung

84) Eine Ausnahme bilden noch die Domanialgrundstücke der ehemals reichsunmittelbaren Fürsten und Grafen (preuß. Ges. v. 21. Mai 1861, § 4).

85) Im letzteren Falle (österreichische Praxis im Unterschied von der preußischen) und ebenso bei den wirklich Ertrag gebenden, daher meistens bei den landwirtschaftlich benutzten oder benutzbaren Grundstücken der Kirchen, Schulen und Stiftungen wäre aber besser die rechnungsmäßige Durchführung der Grundsteuer durch die Bücher der Staatshaushaltsrechnung vorzunehmen. Bei den Staatsdomänen erscheint sonst der Reinertrag um die unbezahlte Grundsteuer zu hoch. Bei den Kirchen ꝛc. ist der Erlaß der Grundsteuer eben für soviel eine Dotation aus Staatsmitteln, die in den Einnahmen und Ausgaben des Staats erscheinen sollte.

86) S. über diese Dinge bes. Rau III. § 308—310, 339—341.

der Realgerechtigkeiten, Reallasten, Servituten ganz abgesehen (Preußen). Das Gleiche gilt von der Belastung des Grundbesitzes mit hypothekarischen Schulden, bei der ungeheueren heutigen Grundverschuldung ein besonders mißlicher, gleichwohl kaum anders zu behandelnder Punkt.

Nur ausnahmsweise wird hier dem Schuldner ein Recht eingeräumt, die Steuerquote bei der Zinszahlung in Anrechnung zu bringen, so darf der Einkommensteuerzuschlag von 1849 zu der österreichischen Grundsteuer mit 5% dem Gläubiger in Anrechnung gebracht und Quittung dafür von diesem verlangt werden. Thatsächlich wird das wohl nur selten durchzuführen gewesen sein. Ob ähnliche Bestimmungen im englischen Recht (Einkommensteuer) mehr erreichen, steht dahin. Technisch ließe sich die Sache auch nur dann einfach durchführen, wenn die Einheiten der Grundsteuerobjekte und der hypothekarisch verpfändeten Grundstücke genau übereinstimmen.

5. Veranlagung der Grundsteuer und Katasterwesen.

§ 54. Dies ist das Gebiet, auf dem sich die Thätigkeit der Verwaltung bei den modernen Grundsteuern vornehmlich bewegt, — wo das eigentliche Steuerproblem praktisch zu lösen ist. Die älteren Grundsteuern mit ihren rohen, unvollkommenen Katastern reichten hier nach der neueren Ansicht von der notwendigen (wenigstens möglichsten) Gleichmäßigkeit der Steuerverteilung nicht mehr aus. In den ältesten Katastern fehlten die Messungen oder sie waren ganz unzulänglich, man hielt sich an historische, rechtliche und technische Einheiten (wie die „Hufe", die Aussaat, das Gespann u. dgl.), die doch unter sich sehr ungleich waren, man unterschied höchstens einige Qualitätsklassen der Bodengüte, nach rohem Anschlag. Bei ziemlich gleichmäßiger Betriebstechnik und Intelligenz der Wirte und bei mäßiger Besteuerung überhaupt genügte solches Verfahren noch allenfalls. Mit der Veränderung dieser Verhältnisse, der besseren Einsicht in die Grundsätze des Steuerwesens wurde es unhaltbar. Jene Reformen des 18. und besonders des 19. Jahrhunderts, seit 1815, gehen denn auch vor allem darauf aus, bessere, womöglich „richtige" Kataster zu gewinnen; ein bei der steten Veränderung der maßgebenden Faktoren freilich genügend, vollends für einige Zeitdauer, selbst mit allen Hilfsmitteln moderner Wissenschaft und Technik doch nicht zu lösendes Problem. Diese Einsicht hat sich jetzt immer mehr verbreitet, nach den wenig günstigen Erfahrungen auch mit den neueren Katastern. Mit deshalb die Tendenz, die Finanzbedürfnisse, welche die Grundsteuer nicht ausreichend befriedigen kann, mehr durch andere Steuern zu decken. Die Darstellung und Kritik der Grundsteuerkataster hat daher jetzt vielleicht schon mehr nur noch theoretischen und historischen als praktischen und aktuellen Wert.

In Betracht kommen hier nun für die Grundsteuer die oben in § 33 unterschiedenen Kataster: jene „drei Paare" des Parzellar- und Guts-, des Ertrags- und Werts-, des Einschätzungs- und Abschätzungskatasters.

Allen gemeinsame Operationen sind die Vermessung des Bodens, dann, bei dem üblichen System des Einschätzungs- oder Klassenkatasters, die Klassifikation oder Klassenbildung der Grundstücke mit Auffindung von Typen und die Klassierung oder die Einschätzung allen Bodens (nach diesen Typen) in die Klassen. Nach dem Spezialsystem der Katastrierung gestaltet sich aber die Durchführung dieser Operation mannigfach verschieden, ein Umstand, welcher für die Wahl des Katasters mit zu berücksichtigen ist.

Es handelt sich hier um ein großes, schwer übersehbares Detail der Bestimmungen, das in den Gesetzen nur teilweise in den Grundzügen, in voller Ausführlichkeit erst in den „Anweisungen", „Instruktionen" und Ausführungs-Verordnungen enthalten ist. Auf dieses Detail hier einzugehen, ist weder möglich noch notwendig. Das Folgende muß sich auf die Darstellung einiger Hauptgrundsätze und praktisch wichtiger Punkte beschränken und die Kritik vornehmlich eine Vergleichung der Vorzüge und Mängel jener Katasterpaare liefern. S. für Einzelnes die Speziallitteratur, von den Lehrbüchern besonders Rau; von neueren Maßregeln der Praxis die oben S. 227 genannten in Oesterreich, Elsaß-Lothringen, Italien.

§ 55. 1) Die Vermessung des Bodens für die Grundsteuer kann sich passend an

die bereits sonst vorhandene Landesvermessung anschließen oder besonders neu vorgenommen werden. Letzteres Verfahren steigert die Kosten sehr. Fehlen genügende Landesvermessungen, so rechtfertigt sich eine genaue neue Vermessung aber um so mehr, als sie zugleich wichtigen anderen Zwecken der Staatsverwaltung, ferner zur Sicherung der Grundeigentums- und hypothekarischen Kreditverhältnisse dient.

Kann man für die Grundsteuer-Katastrierung hinlänglich zuverlässige andere Vermessungen und Karten benutzen, wie sie in größerem Umfange die Regelung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse, die Gemeinheitsteilungen und Zusammenlegungen der Grundstücke u. dgl., zum Teil schon vor der Katastrierung ergeben haben, so vereinfacht sich die Aufgabe für letzteren Zweck sehr, läßt sich viel schneller durchführen und macht erheblich weniger Kosten (Preußen). Von den gesamten Katasterkosten bilden sonst die Vermessungskosten die stärkste Quote. In Preußen hat man bei der Katastrierung von 1861—65 nur für 15% des Landes Neuvermessung vorgenommen. In den östlichen Provinzen ergab sich für den Morgen Land 17,4 Pfennig (12 auf den Groschen) von 33,6 Gesamtkosten, in den westlichen Provinzen von 1828—34 dagegen 50,6 von 82,1 im ganzen; im K. Sachsen 48 von 62,5 (1835—43); in den nach dem System des Parzellarkatasters von 1817 in Oesterreich katastrierten Provinzen (1817—56) 38 von 59,6 Pfennig [87].

Ein wirklich vollkommen genaues Ergebnis liefert nur die umfassende Triangulierung und trigonometrische Aufnahme des ganzen Landes. Wenigstens bei stark zersplittertem Grundbesitz und bunter Gemenglage (Parzellierung der Besitzungen und zugleich verschiedenste örtliche Lage der zu einer Besitzeinheit gehörenden Parzellen) genügt die bloße Aufnahme der Gemeinde-Markungen und selbst der Flurabteilungen (Kämpe, Gewanne) und Flächen der Kulturarten noch nicht zur Erzielung der erforderlichen Genauigkeit. Man muß vielmehr bis zur Vermessung der einzelnen Parzellen selbst schreiten [88]. Das steigert freilich Mühe und Kosten sehr. Die Verschiedenheit der Katastrierungskosten, auch abgesehen vom Katastersystem, erklärt sich zum Teil aus der mehr oder weniger weitgehenden Bodenparzellierung des betreffenden Landes. Bei dem Parzellarkataster ist diese Nötigung, bis zur Parzellenvermessung zu schreiten, eine Konsequenz des Systems, welche bei der Vergleichung zu beachten ist und wegen der Vermehrung von Mühe und Kosten ein Moment bildet, das gegen das System spricht, — wenigstens da, wo die Parzellenvermessung bei einem anderen System vermieden werden könnte.

§ 56. 2) Roh- oder Reinertragskatastrierung? Fast alle modernen Katastersysteme, einerlei, wie sie sonst von einander abweichen, bezielen direkt (wie der eigentliche Ertragskataster) oder indirekt (wie der Wertkataster) eine Ermittlung des Reinertrags als Grundlage der Verteilung der Grundsteuer. Das ist auch prinzipiell das richtige, freilich auch das viel schwierigere und deshalb allerdings in den Resultaten unsicherere Verfahren. Die Rohertragskatastrierung hat nur Wert als vorbereitende Operation der Reinertragskatastrierung. Die Besteuerung unmittelbar nach dem Rohertrage hat dieselben schweren Mängel wie die verwandte Maßregel der Zehenterhebung. Es genügt auch noch nicht, wenn gewisse Posten der Gewinnungskosten (Aussaat, Bayern) vom Rohertrag abgezogen werden und, zum Zweck einer gewissen Ausgleichung, etwa nur der Hauptertrag (Hauptprodukt, Bayern) berücksichtigt wird. Auch hier bleibt eine solche Besteuerung doch noch zu ungleichmäßig, weil das Verhältnis des Rohertrags zum Reinertrag nach den verschiedensten Umständen ein ganz verschiedenes ist, so nach den Kulturarten (viel günstiger bei Wiesen als bei Ackerland, bei Kornland meist günstiger als bei Handelsgewächsbau und Weinbau), nach der Bodengüte, dem Wirtschaftssystem (ungünstiger im allgemeinen bei intensiverem Anbau), der Höhenlage, dem Ortsklima u. a. m. [89].

87) S. Engel, Preuß. stat. Zeitschr. 1866, S. 24 ff

88) So ging es, nach unerheblichen anderen, das Verfahren abkürzenden Versuchen in dem Musterlande des modernen Grundsteuerkatasters, in Frankreich. S. Stourm I. S. 192 ff., Wagner, F.W. III. § 186, Köbner S. 5 ff.

89) Ein Teil dieser Umstände läßt sich zwar durch verschiedene Normierung des Steuerfußes (Josefin. Kataster, bei den Kulturarten), aber doch auch nur wieder ganz willkürlich berücksichtigen, nach bloßen „Erwägungen", die wohl die angemessene Richtung der Bewegung des Steuerfußes, aber nicht die Höhe desselben

So haben wir es im folgenden nur mit Reinertragskatastrierung zu thun. Das regelmäßig verbreitete System ist hier: Parzellar-, Ertrags- und Einschätzungs- (Klassen-) Kataster, welches nun in seinen einzelnen Gliedern mit den betreffenden anderen Katastern, Guts-, Wert- und Abschätzungskataster zu vergleichen ist.

§ 57. 3) Parzellar- oder Gutskataster?[90]) Bei jenem wird das Grundstück (die Parzelle) grundsätzlich aus der Stellung im Gutsverbande oder zum Eigentümer und zur Wirtschaft herausgelöst, die Verhältnisse des individuellen Eigentums und Eigentümers bleiben im allgemeinen unberücksichtigt, ebenso der wirtschaftliche Zusammenhang zu einer Eigentums- und Bewirtschaftungseinheit. Das Grundstück ist nur ein so und so großes Stück Land in landwirtschaftlicher Benützung, von der und der Kulturart und Bodengüte (Klasse) und der und der durchschnittlichen Ertragsfähigkeit[91]).

Allein gerade hierbei werden mehr oder weniger entscheidende Faktoren für den Reinertrag der Parzelle grundsätzlich vernachlässigt, Faktoren, welche oft ebenso oder selbst noch mehr als Größe, Art und Güte des Grundstücks den wirklichen Reinertrag bestimmen.

So: die Zugehörigkeit einer Parzelle zu Gütern verschiedener Größe (Groß-, Mittel-, Kleingüter) beeinflußt den Reinertrag der Parzelle stark. Eine Berücksichtigung dieses Umstands ist zwar nicht ganz ausgeschlossen, aber führt doch nur zu neuer Willkür und zur Abweichung der Katasterwerte von den wirklichen (Annahme mittlerer Größen, Frankreich). — Die örtliche Lage einer Parzelle zum Wirtschaftshof ist nach v. Thünens klassischen Untersuchungen einer der wichtigsten Punkte für die Höhe des Reinertrags (eventuell für dessen Verschwinden oder Negativwerden). Dieser Punkt wird gewöhnlich ganz vernachlässigt. Seine Berücksichtigung (k. sächs. Kataster) ist zwar möglich, aber ohne die größten Mühen und Kosten nicht richtig zu erzielen. Man wird sich mit Schätzungen begnügen müssen, die ein neues Element der Willkür in das Werk bringen. — Die gut arrondierte und die zerstreute Lage der zu einer Besitz- und Wirtschaftseinheit gehörenden Parzellen ist ebenfalls von größtem Einfluß, je nach dem Grade der Zerstreuung verschieden. Die Nichtbeachtung dieses Umstands ist ein prinzipieller Fehler, die Beachtung sehr schwierig, auch führt sie wieder zu willkürlichen Bestimmungen. Die Persönlichkeit des Eigentümers und Wirts (§ 51) (seine technische Fähigkeit, Vermögenslage, Kredit, das von ihm gewählte Betriebssystem rc.) ist vielleicht von allen Faktoren der entscheidendste; sie bleibt ganz unbeachtet.

Alle diese Mängel erklären das wenig befriedigende Ergebnis der neueren Kataster, welche meistens Parzellarkataster, mit mehr oder weniger strenger Folgerichtigkeit, sind. Das Verdikt einzelner Theoretiker (Hoffmann) über die Grundsteuer trifft zumeist den Parzellarkataster. Insofern würde prinzipiell der Gutskataster den Vorzug verdienen, — wenn nicht auch ihm schwere Mängel anhingen.

Bei unmittelbarer, d. h. nicht aus dem Parzellarkataster heraus erfolgender Anlegung eines solchen müßte man sich entweder an Kauf- und Pachtpreise halten, welche Thatsachen aber gerade hier oft nicht und immer schwer genügten, um eine richtige Grund-

---

richtig treffen können. Beispiele sind der Josefin. Grundsteuerkataster in Oesterreich, auch der neuere bayerische noch. S. darüber Helferich, Z. f. St.W. B. 29, S. 312 ff.; Bocke, ebendaselbst B. 29 u. 30; Rau II. § 326, 327. Bayerisches Grundsteuergesetz § 5: Erhebung des mitteljährigen Ertrags nach der „natürlichen Ertragsfähigkeit" der Grundstücke; bei allen Kulturarten dieser Ertrag nur im Hauptprodukt berücksichtigt, so z. B. bei Aeckern mitteljähriger Körnerertrag nach Abzug der Aussaat und unter Freibelassung des Strohs, der Früchte, der Brache, der Weide und aller sonstigen ökonomischen Nebennutzungen. Die Daten der neueren Kataster gestatten es, die Fehler des Rohertragskatasters einigermaßen zur Ziffer zu bringen. S. auch Engel in der preuß. statist. Zeitschr. 1867, S. 140.

90) S. bes. Hock, Oeff. Abgaben § 26; Rau § 328 ff.

91) So z. B. wörtlich in der preußischen „Anweisung" zum Ges. v. 21. Mai 1861, § 3, 4, im österreichischen Ges. v. 24. Mai 1869, § 5.

lage für die Verteilung der Grundsteuer zu erlangen, oder besondere Ertragsanschläge (Taxationen) gleich für die ganzen „Güter" machen: eine unüberwältigbare Arbeit mit unsicherstem Ergebnis. Die Besitz- und Wirtschaftseinheit „Gut" ist ferner etwas mehr oder weniger Zufälliges und bei Freiheit, freier Teilbarkeit des Grundeigentums etwas Veränderliches. Namentlich wird der Gesamtreinertrag durch Zutritt oder Austritt einer Parzelle zu und aus dem Gutsverbande mit verändert, je nach der örtlichen Lage, Größe, Kulturart, Güte der Parzelle wieder sehr verschieden.

Diesen verschiedenen Schwierigkeiten und Bedenken gegen beide Kataster würde man wohl noch am besten begegnen, wenn man die Thatsachen des Parzellarkatasters nur als Elemente benutzte, um daraus einen Gutskataster zu konstruieren und mit Hilfe dieses alsdann eventuell zu einer einkommensteuerartigen Gestaltung der Grundsteuer zu gelangen, wie dies unten (§ 65) dargelegt wird.

§ 58. 4) Ertrags- oder Wertkataster? Die Wert- oder Verkehrswertkatastrierung ist das ältere, einfachere Verfahren, das in der Praxis jetzt nur die seltene Ausnahme bildet (bis vor der neuesten österreichischen Gesetzgebung Tirol, Nassau, Baden), aber gegenüber der großen Künstlichkeit und dem zweifelhaften Ergebnis der Ertragskatastrierung neuerdings wieder mehr empfohlen wurde (österreichischer wieder verlassener Reformplan von 1860 ff.)[92]).

Beim Wertkataster hält man sich an wirkliche Thatsachen des Verkehrs, namentlich an die Kaufpreise und an unmittelbare Schätzungen nach diesen, daneben zur Ergänzung an die Pachtpreise, erst in Ermangelung solcher Thatsachen sucht und berechnet man auch hier unmittelbar den Ertrag. Im ganzen das umgekehrte Verfahren befolgt man beim Ertragskataster, wo Pacht- und Kaufpreise zum Schluß etwa mit zum Vergleich genommen werden und als Korrektiv dienen.

Aus dem Verkehrswert wird dann dort der Ertrag unter Zugrundlegung eines bestimmten Zinsfußes gebildet, — eine Fiktion, welche übrigens bei dem System der nominellen Kapitalwertbesteuerung nicht unbedingt technisch durchgeführt werden muß (Baden). Doch muß man auch in diesem Falle für die richtige Normierung der Höhe des Steuerfußes der Grundsteuer, besonders beim Quotitätssystem, von einem gewissen Durchschnittsverhältnis zwischen Wert und Ertrag ausgehen.

Neben dieser Schwierigkeit, die bei der zeitlichen und örtlichen Veränderlichkeit des Zinsfußes schon nicht leicht zu lösen ist, sind es besonders zwei Umstände, welche die Brauchbarkeit des Wertkatasters beeinträchtigen. Einmal die Aufstellung einer genügenden Anzahl von Kaufpreisen aus nicht zu langer Zeit, da sich sonst, zumal heutzutage (Verkehrswesen!) die Verhältnisse zu sehr ändern und die Preise sich nicht vergleichen lassen (Baden: im Gesetz von 1858, Preise von 1828—47, also aus dem Beginn der Eisenbahnzeit und zum Teil noch vor der Gründung des Zollvereins!). Sodann die schwierige Ausscheidung zufälliger Momente aus den Preisen. Hier üben persönliche Verhältnisse des Käufers und Verkäufers, der rechtliche Charakter des Eigentums, die Zugehörigkeit zu Groß-, Mittel- oder Kleingütern, Zeit- und Ortsverhältnisse mancherlei Art, Zinsfußdifferenzen ꝛc. so viele Einflüsse aus, daß man schwer den normalen vom anomalen Preise

92) Rau III. § 321—325; Höffken, Reform der direkten Steuer in Oesterreich, darüber A. Wagner in dem Göttinger Gel.-Anz. 1860, S. 2028 ff.; Hock a. a. O. v. Lesigang, Finanzarchiv VI. — Bes. die badische Gesetzgebung (§ 25) zu beachten, mit wenigstens nicht schlechteren Erfolgen als das andere System, aber freilich ein Experiment nur in einem kleinen, relativ homogenen Lande. — S. zu der ganzen Frage auch die genannte tüchtige Arbeit von Köbner, eine scharfsinnige Kritik der letzten (1879 ff.) französischen Bodenbewertungsmethode, wobei die Grundsteuer-Katastermethode aber nur gestreift wird. Auch meine F.W. III. S. 436, 440, 451. Mein Urteil über die Grundsteuer, das Köbner S. 19 hier doch für zu scharf und für verfrüht hält, halte ich gerade gestützt auf seine eigenen Ausführungen vollends aufrecht.

scheiden kann. Preise z. B. bei der Erbesübernahme sind meist wieder nicht die normalen. Da auch die Pachtpreise ähnlich allen möglichen zufälligen Einflüssen unterliegen, bieten sie nicht immer ein brauchbares Korrektiv.

Aber wenn man auch alle diese Fehlerquellen hoch anschlägt, es ist doch fraglich, ob sie ebenso nachteilig für das Endergebnis sind, als die Menge Fehlerquellen und willkürlichster Abstraktionen und Fiktionen, welche bei dem anderen System der künstlichen Ertragsermittlung ebenfalls unvermeidlich vorkommen. Auch ist der Wertkataster rascher und wohlfeiler durchzuführen. Den beiden gerügten Uebelständen begegnet man bei demselben wohl ferner mit leidlichem Erfolge durch die Wahl des Klassenkatasters, wo gerade hier manche Schwierigkeiten fortfallen oder sich doch erheblich vermindern [93].

Beim Ertragskataster operiert man nämlich mit so vielen Faktoren, welche schwer richtig zu ermitteln sind, muß so viele mehr oder weniger willkürliche Hypothesen machen und den Dingen schließlich doch ziemlich Gewalt anthun, daß das überaus künstliche Werk oft vollends und fast mit Notwendigkeit kein Spiegelbild der Wirklichkeit ist, wie man doch verlangen sollte (§ 60 ff.).

§ 59. 5) Abschätzungs- oder Einschätzungs (Klassen) kataster? Die individuelle Abschätzung eines jeden Grundsteuerobjekts (Parzelle, Gut, nach Ertrag oder Wert) entspricht zwar der Anforderung, daß im Kataster nicht fiktive, sondern wirkliche Wertgrößen stehen sollen, mehr als die Klassenkatastrierung. Aber während sie bei einem großen Teil der der Gebäudesteuer unterworfenen Gebäude (§ 69) wohl den Vorzug vor dem anderen System verdient, ist dies bei der Grundsteuer kaum der Fall.

Nicht nur ist die Abschätzung hier schwieriger, langwieriger und kostspieliger, sie ist auch unvermeidlich noch viel ungleichmäßiger, weil noch viel reicher an Fehlerquellen, als das andere Verfahren. Auch kommen dabei zufällige, vorübergehende Einflüsse auf den Ertrag oder Wert noch mehr zum Vorschein, ohne sich einfach und rationell ausmerzen zu lassen.

Bei dem jetzt allgemein befolgten Klassenkataster vereinfacht, beschleunigt und verwohlfeilt sich die ganze Operation erheblich. Manche Fehler schaden weniger, weil sie in einer Richtung liegen, z. B. wenn die Type nicht ganz richtig bestimmt oder klassiert ist und danach die verglichenen Grundstücke auch nicht (Hock). Die Revisionen werden erleichtert u. a. m. Daß freilich damit dem Klassenkataster doch nur ein durchaus relativer praktischer Vorzug eingeräumt wird, und auch die Ergebnisse dieses Katasters im Grunde recht mangelhaft bleiben, zeigt sich aus dem folgenden nur zu deutlich.

§ 60. 6) Die Durchführung der Parzellar und Ertragskatastrierung nach dem Einschätzungssystem.

Diese die große Regel bildende Methode der Herstellung des Katasters für die Grundsteuer wird im einzelnen wieder mehrfach verschieden gestaltet, aber die Grundzüge über die wichtigeren Punkte stimmen doch überein, und müssen dies, wenn einmal das Prinzip angenommen ist, auch notwendig. Man kann namentlich eine genauere, mehr bis ins Kleine und Einzelnste gehende, aber auch langwierige Katastrierungsmethode und eine flüchtigere, über das Kleine mehr hinweggehende und es generell behandelnde, aber rascher zu Ende kommende Methode unterscheiden. Jene findet sich in mehreren kleinen Staaten, von etwas größeren u. a. in den preußischen Rheinlanden, im K. Sachsen, dann in Frankreich, auch im System des stabilen Parzellarkatasters (1817) Oesterreichs, die zweite in Preußen (1861 65), dann neuerdings auch eigentlich bei dem rascheren Abschluß des Katasterwerks in Oesterreich (1869 ff.). Im folgenden wird namentlich nach dem preußischen System dargestellt. Wegen der grundsätzlichen

93) So bes. in Baden. S. das Gesetz. Das Verfahren ist dann im Prinzip und großenteils auch in der Ausführung dasselbe wie beim Ertrags-Klassenkataster, für den es im folgenden (§ 60) hier allein dargelegt werden kann. Rau III. § 324, ein Anhänger des anderen Systems, urteilt über das badische doch: „unter diesen Bedingungen (Klassenkatastrierung ꝛc.) vermag das beschriebene Verfahren, welches sich zugleich durch seine Kürze empfiehlt, ziemlich viel zu leisten, obwohl es immer sehr schwer ist, die den Kaufpreisen als Hauptgrundlage anklebenden Unvollkommenheiten zu beseitigen". Gewiß! Nur ist das bei dem anderen System in Bezug auf die ihm anklebenden Mängel vielleicht noch schwerer!

Verschiedenheit (Wertkataster) ist die Vergleichung der badischen Katastrierung von Interesse, wofür hier aber auf die dortige Gesetzgebung verwiesen werden muß [94].

Die wesentlichen Punkte betreffen: a. die Organisation und Funktion der Katastrierungsbehörden, bezw. Kommissionen, b. die vorbereitenden Arbeiten, c. die Vermessung, d. die Klassifikation, Ertragsermittlung und Typenaufstellung, e. die Klassierung oder Einschätzung, f. die Prüfung, Erledigung der Reklamationen und die endgültige Feststellung des Katasters, g. die Evidenzhaltung (Fortführung) des Katasters, h. die Revision desselben.

a) Die Organisation der Katasterbehörden wird sich überall etwas an diejenige der allgemeinen Landesverwaltung anlehnen, also entsprechende Verschiedenheiten zeigen, besonders in ihrer territorialen Ausdehnung. Ein allgemeiner Grundsatz in unserer Zeit ist, für eine organische Vertretung der Bevölkerung selbst bei den Arbeiten, den Schätzungen, den Prüfungen, Reklamationserledigungen ꝛc. zu sorgen, wo dann wieder das Einzelne sich nach der Landes-, Provinzial-, Kreis-, Gemeindeverfassung richtet. Daher werden für die verschiedenen Aufgaben gewöhnlich eigene Kommissionen in bestimmter Rangordnung und Kompetenz, welche eventuell für Einiges einen Instanzenzug bilden, errichtet. In denselben fungieren neben amtlichen Vertretern des Staats-, des Verwaltungs- und speziell etwa des Finanzinteresses ernannte oder erwählte Vertreter aus den verschiedenen höheren und niederen Repräsentationsorganen oder auch sonst aus der Bevölkerung (Sachverständige, Ortskundige). Dadurch soll Sachkunde, Sorgfalt, Unparteilichkeit, Vertretung der berechtigten Interessen der Beteiligten, Gleichmäßigkeit der Arbeiten ꝛc. möglichst verbürgt und auch im Volke selbst die Ueberzeugung erweckt werden, daß streng gesetzmäßig, gerecht und richtig verfahren wird.

Als Beispiel kann die preußische Einrichtung dieser Kommissionen dienen (Anweisung z. Ges. v. 21. Mai 1861, § 9–17). Die obere Leitung des Abschätzungsgeschäfts führt der Finanzminister. – Unter ihm 4 Generalkommissare, 1 für je 2 Provinzen, zur Ueberwachung der Arbeiten, besonders zur Herbeiführung gleichmäßiger Resultate. — Dann im Finanzministerium eine Zentralkommission, Vorsitzender der Minister, Mitglieder die 4 Generalkommissare, 4 vom Minister berufene Sachverständige und je 2 Vertreter jeder Provinz, 1 vom Herrenhaus, 1 vom Abgeordnetenhaus erwählt. Diese Kommission stellt den Klassifikationstarif fest, und endgültig die Abschätzungsresultate. In jedem Regierungsbezirk (also Abteilung der Provinz) ein vom Finanzminister beauftragter Bezirkskommissar zur oberen Leitung des Geschäfts hier. Unter dessen Vorsitz in jedem Regierungsbezirk eine Bezirkskommission, deren Mitglieder zur Hälfte vom Provinziallandtag, zur anderen auf Vorschlag des Bezirkskommissars vom Finanzminister berufen. Diese Kommission hat hier verschiedene Mitwirkungs- und Prüfungspflichten und die Aufgabe, wiederum besonders für Gleichmäßigkeit der Abschätzung zu sorgen. In jedem Kreise ein Veranlagungskommissar, auf Vorschlag des Bezirkskommissars vom Finanzminister ernannt. Neben ihm eine Veranlagungskommission, zur Hälfte von den Kreisständen, zur anderen vom Bezirkskommissar auf Vorschlag des Veranlagungskommissars berufen, zur Leitung des Abschätzungswerks im Kreise. Für die Einschätzung der Liegenschaften selbst wird der Kreis weiter in Einschätzungsbezirke zerlegt, wo dann 2 Deputierte der Veranlagungskommission die Arbeit ausführen. In Oesterreich ähnlich eine Zentralkommission, in den Kronländern Zentralinspektoren; jene aus 36 Mitgliedern (12 vom Finanzminister ernannt, einschließlich der Zentralinspektoren, 6 Mitglieder des Herren-, 18 des Abgeordnetenhauses, in bestimmter Verteilung auf die Provinzen), dann Landes-, Reklamations- und Bezirksschätzungskommissionen (Ges. v. 24. Mai 1869, § 7 ff., v. 6. April 1879, 28. März 1880). In Baden ähnlich. Neben einem Bezirkskommissar 4 beeidigte Schätzer, in Gemeindemarkungen je 2 aus der Gemeinde und je 2 aus einer anderen Nachbargemeinde. Ges. v. 1858.

b. Zu den vorbereitenden Arbeiten gehören u. a. Kundmachungen an Publikum und Behörden, die Arbeiten zu unterstützen, Materialien beizustellen, ferner eigene

94) S. Rau III. § 332, Bocke, Abgaben S. 344 ff. S. über das Einzelne die Gesetze und Anwendungen. Ueber Preußen: Mascher, Grundsteuerregelung, 1862; das Material vielfach in Meitzen, Der Boden Preußens ꝛc.; Wißmann, Steuerwesen Preußens, 1875 S. 180—250. — Ueber Frankreich: Récueil méthodique des lois etc.; v. Hock S 138 ff; v. Kaufmann, Finanzen Frankreichs S. 165; Wagner F.W. III. § 187; Köbner a. a. O. Ueber Oesterreich: Freiberger, Handbuch der österreichischen direkten Steuern ꝛc. 1887. § 35, 38 ff.

Sammlungen von Materialien durch die betreffenden Kommissare, Anfertigung geographisch-statistischer Kreisbeschreibungen.

c. Zu den Vermessungsarbeiten werden amtliche Geometer bereitgestellt (s. oben § 55).

§ 61. d. Für die Klassifikation wird regelmäßig bestimmt, welche Kulturarten (z. B. in Preußen: Ackerland, Gärten (einschließlich Wein), Wiesen, Weiden, Holzungen, Wasserstücke, Oedland; in Oesterreich: Aecker, Wiesen, Gärten, Weingärten, Hutweiden, Alpen, Waldungen, Seen, Sümpfe, Teiche, Parifikationsland [d. i. Land, welches durch eine andere Benutzung der Urproduktion entzogen ist, wie Kalk-, Sand-, Kies-, Mergel-, Torf-, Thongruben, Privatwege, Steinbrüche, gewisse Bergwerksflächen u. v. a. m.], unproduktives Land; in Baden: Gartenland, Aecker, Wiesen, Weinberge, Kastanienpflanzungen, Reutfelder, Weiden [aparte Waldsteuer]), — ferner, wie viel Bonitätsklassen (in Preußen und Oesterreich höchstens 8, in Baden dgl. 6) im Schätzungsbezirke (in Preußen: Kreis oder Abteilung des Kreises) unterschieden werden sollen oder dürfen. Darauf werden im Schätzungsbezirk die Kulturarten und Bonitätsklassen ermittelt und (wie in Preußen im Anhalt an die dem Gesetze beigefügte allgemeine Klassifikationsskala) für die Flächeneinheit (Morgen, Hektare) jeder Kulturart und Klasse derjenige Tarifsatz der Skala bestimmt, welchem der ermittelte Ertrag gleich oder am nächsten kommt. — Für jede Klasse werden ferner passende Normal- oder Mustergrundstücke (Typen) gewählt, welche bei Einschätzung der übrigen Liegenschaften zum Vergleich dienen. — Nach welchen Grundsätzen der Reinertrag ermittelt und wie zu dem Zweck zu verfahren ist, findet sich ebenfalls genau angegeben. Das schon besprochene Prinzip ist, mittlere Verhältnisse, der Bewirtschaftung und Technik &c. für eine als normal anzunehmende längere Periode von Jahren festzustellen. Hier kann dann ein genaueres und ein generelleres Abschätzungsverfahren stattfinden (s. Anl. C zur preußischen Anweisung). Im ersten Fall handelt es sich um genaue Ermittlung des Natural-Rohertrags, wo dann anzugeben, was alles zu demselben gerechnet werden soll, ob und inwieweit neben den Hauptprodukten Brachfrüchte, Handelsgewächse, neben der gewöhnlichen (meist noch Dreifelder-) Wirtschaft, Fruchtwechselwirtschaft u. dgl. zu berücksichtigen sei; sodann sind die Kosten genau zu veranschlagen, wo wiederum anzugeben, was als solche zu berechnen (Zinsen vom Anlagekapital z. B. nicht, Gewerbsgewinn auch nicht, Transportkosten zum Marktort eventuell, dagegen Arbeitslöhne regelmäßig; beim Selbstbetrieb geht daher von den Kosten ein Hauptteil, der das eigentliche Einkommen des Bauern bildet ab, so daß die Grundsteuer hier für soviel das Einkommen des Selbstwirts nicht trifft). Hierbei werden die herausgerechneten Kostensätze aber wohl durch gesetzliche Grenzbestimmungen über Minima und Maxima der Kostenprozente vom Rohertrag, verschieden nach Kulturarten in ihrer praktischen Tragweite für die Katasterwerte eingeschränkt (österreichischer Kataster von 1817): prinzipwidrig, aber praktisch nicht immer vermeidlich, freilich ein Argument gegen das ganze Verfahren. Gerade dieser Punkt der Kostenermittlung ist vielleicht der mißlichste von allen und schließt stets viel Willkürliches ein. Bei dem generelleren Verfahren (Preußen) wird eine spezielle Reinertragsberechnung möglichst vermieden und mehr nach allgemeinen „Erwägungen", für welche die Instruktionen Anhaltspunkte geben, der betreffende Reinertrag jeder Kulturart und Klasse bestimmt. Die Naturalerträge werden dann in Geld umgesetzt, nach näher bestimmten Preisen (Preußen: Martini-Durchschnitts-Marktpreise des zuständigen Marktorts für 1837—60, ausschließlich der 2 theuersten und 2 wohlfeilsten Jahre). Nach weiteren Prüfungen, Revisionen, Erledigung etwaiger Reklamationen der Interessenten, Vergleichung mit Kauf- und Pachtpreisen &c. erfolgt dann die endgültige Feststellung der Reinerträge und des Klassifikationstarifs — **schließlich „am grünen Tisch"**.

e) Durch Beauftragte (Mitglieder) der unteren (lokalen, Kreis=) Kommissionen eventuell unter Beiziehung spezieller Sachverständiger und Interessenten der Gemeinden 2c. findet darauf die Klassierung oder Einschätzung der sämtlichen Grundstücke mittelst Vergleichs mit den Typen in die Klassen des Tarifs statt. Kleinere Unterschiede werden auch wohl dabei vernachlässigt (Preußen: Kulturmassen von weniger als 1 Morgen werden gewöhnlich zur umschließenden gezogen, innerhalb einer Kulturmasse werden Bonitätsklassen-Abschnitte von weniger als 3 Morgen zunächst zum angrenzenden Abschnitt derselben Kulturart gerechnet, beides bis zu 10 % Differenz). Auch hier dann wieder Ueberprüfungen, Reklamationsinstanzen und endliche Feststellung der Resultate in der oberen, bez. der obersten Kommission.

f) Für das Detail der Bestimmungen in letzterer Hinsicht (Prüfung, Reklamation, Feststellung des Katasters) sei hier auf die Gesetze und Verordnungen selbst verwiesen. Das Prinzip ist: die höhere Kommission überprüft die Arbeiten der niederen, die Interessenten werden gehört, dürfen daher bei den Einschätzungsarbeiten etwa anwesend sein und das provisorische Operat wird ihnen, den Gemeindevorständen 2c. kundgemacht, die Reklamationen werden in einem bestimmten Instanzenzug erledigt, die höheren Kommissionen und Kommissare haben besonders die Gleichmäßigkeit des Verfahrens zu kontrolieren, daher eventuell gemeinsame Grenzdistriktsbegehungen zum Vergleich der Einschätzung in den benachbarten verschiedenen Distrikten. Ein erheblicher endgültiger Einfluß bleibt aber doch auch hier immer dem „grünen Tische", der höheren und höchsten Stelle. Beim Repartitionssystem wird dann durch Gesetz oder Verordnung auf Grund der Katasterergebnisse die bestimmte Hauptsumme auf die Provinzen 2c. verteilt [95]).

§ 62. g) Die Evidenzhaltung. Nach dem Kataster werden für die einzelnen steuerpflichtigen Liegenschaften nach Hebebezirken, auch gemeindeweise „Flurbücher" und „Mutterrollen" eingerichtet. Hier sind insbesondere die Eigentumsverhältnisse einzutragen und alle Veränderungen darin „bei der Gegenwart" oder „evident" zu halten. Auch abgesehen von eigentlichen Erneuerungen und umfassenden Revisionen der Kataster sind in diesen Büchern und Rollen aber auch andere Thatumstände „evident" zu halten, welche für das Entstehen und Aufhören der Steuerpflicht von Grundstücken und auf die Veränderung des Reinertrags von solchen maßgebend sind [96]). Z. B. Grundstücke werden bebaut und treten aus der Grundsteuer in die Gebäudesteuer über oder umgekehrt; besteuerte gehen unter, werden ganz ertragsunfähig, oder besteuerungsfähige entstehen neu. Bloße Ertragsveränderungen (infolge veränderter Kulturart, Melioration) werden jedoch gewöhnlich nicht berücksichtigt vor Ablauf der Revisionsperiode des Katasters: wodurch man, in dem Normalfall der Ertragssteigerung, absichtlich einen Impuls zu Meliorationen 2c. geben und die Befürchtung alsbald erhöhter Steuerpflicht beseitigen will. — Bei der „Evidenzhaltung" erfolgen begreiflich Steuerabmeldungen regelmäßiger als neue Anmeldungen. Daher muß hierauf die Kontrolle sich erstrecken. Ein kommunales Repartitionssystem, wo jeder Grundbesitzer Interesse hat, den anderen in diesem Punkte zu kontrollieren, erscheint auch hiefür zweckmäßig (§ 65).

h) Die Revision bezw. Erneuerung des Grundsteuerkatasters in gewissen nicht gar zu langen Perioden wäre vollends in unserer Zeit der raschen Veränderlichkeit aller den Reinertrag bestimmenden Faktoren grundsätzlich unbedingt geboten. Auch der anfangs richtigste Kataster — und wie viel bleibt stets beim besten zu wünschen übrig! — wird bald unrichtig und im Lauf der Zeit immer mehr. So wird dann der Hauptzweck vollends immer weniger erreicht: wenigstens leidlich gleichmäßige Verteilung der Steuer

95) S. z. B. 2 preußische Verordnungen v. 12. Mai 1864 für die östlichen und westlichen Provinzen, Verteilung von 10 Mill. Thlr.

96) Vgl. die preußische Verordnung für die östlichen Provinzen der Monarchie v. 12 Dez. 1864, § 20.

unter die einzelnen Grundbesitzer. Mehrfach ist denn auch bei den neueren Katastern eine Revision ausdrücklich in Aussicht genommen, wohl selbst eine bestimmte Periode in den Gesetzen genannt, nach welcher eine Revision erfolgen, vor welcher aber — zur Beruhigung der Interessenten — eine solche auch nicht stattfinden soll. (Oesterreich nach dem stabilen Kataster v. 1817 nach 10, jetzt nach 15 Jahren, indem auch von 15—15 Jahren die so lange stabile zu repartierende Grundsteuerhauptsumme gesetzlich festgestellt werden soll. Frankreich nach 30 Jahren). Aber praktisch ist die Sache regelmäßig anders verlaufen. Die Verhältnisse waren meist mächtiger als solche Pläne. Die Revision würde gewöhnlich zu einer völligen Neukatastrierung werden müssen. Mächtige Interessen aller derer, die in der Zwischenzeit ihre Reinerträge erheblich gesteigert wissen, stemmen sich entgegen, der Kostenpunkt macht Schwierigkeit [97]), die Revision oder völlige Neukatastrierung droht auf die Grundstückwerte störend einzuwirken, vollends beim Repartitionssystem, wo notwendig den Verminderungen der Steuern hier Erhöhungen dort entsprechen müßten [98]), kurz es zeigen sich die oben in § 44 unter Nr. 3 hervorgehobenen Folgen. Endlich aber, die bisherigen Erfahrungen überzeugen auch von der Erfolglosigkeit, gute Resultate zu erzielen, was denn auch die Energie lähmt. So unterbleibt die Revision und die mancherlei guten Gründe dafür sind ein Moment, das bei der Beurteilung des ganzen Systems erheblich mit ins Gewicht fällt und nicht für dasselbe spricht [99]).

§ 63. Besonderheiten bei der Veranlagung der Wald-Grundsteuer. In manchem Einzelnen gestaltet sich die Veranlagung der Grundsteuer etwas verschieden nach den Kulturarten, so bei den Spezialkulturen, bei Weinbergen, bei gewissen Wechselkulturen auf demselben Boden (z. B. „Haubergen"), bei dem nicht landwirtschaftlich benutzten Boden ꝛc., wo dann die Gesetze und Verordnungen näher bestimmen, in welcher Weise hier der Ertrag ermittelt, welchem anderen ländlichen Boden zu gewissen Zwecken benutzte Grundstücke gleichgestellt werden sollen ꝛc. Eine besondere Stellung nimmt aber nach seiner ökonomisch-technischen Natur und nach seiner Verbreitung unter den Bodenkulturen der Waldboden ein. Für ihn sind daher einige besondere Bestimmungen über die Veranlagung der Grundsteuer nötig oder es wird auch wohl neben der (überwiegend agrarischen) allgemeinen Grundsteuer eine besondere Wald-Grundsteuer eingerichtet [100]).

Beim Forstboden macht der Umstand, daß derselbe regelmäßig, aber wieder in verschiedenem Maße (was Masse, Güte, Art, Alter ꝛc. anlangt) mit Wald bestanden ist, besondere Bestimmungen notwendig. Man läßt dann bei der Katastrierung den Wert des zur Zeit der Abschätzung vorfindlichen Holzbestandes unberücksichtigt und geht von einem mittleren Holzbestand, aber (wie in Preußen) zugleich von der Annahme normaler Verteilung der Altersklassen des Holzes aus und sucht den normalen Jahresertrag an Holz unter diesen Voraussetzungen zu ermitteln. Dabei sieht man auch etwa von der Verwendbarkeit einzelner Stämme zu Werk- und Nutzholz ab (Oesterreich). Nebennutzungen

97) Auf die Schwierigkeit des Kostenpunkts bei öfteren Revisionen weist mit Recht Schäffle gegenüber auch Neumann (Schwebende Finanzfragen, im J. f. G.V. 6. 1882. S. 1325) hin. So kostete die Neukatastrierung der 2 westlichen preuß. Provinzen, 20 bis 30 Jahr nach der ersten, 1318000 Thlr., ca. 1/2 des 1jähr. Grundsteuerertrags.

98) Diese und ähnliche Befürchtungen ließen es, trotz des Bedürfnisses, bisher in Frankreich nicht zu einer Revision und Ausgleichung kommen, so riesig die Ungleichmäßigkeiten der Grundsteuer sind. S. Wagner, F.W. III. § 185, bes. über die Enquete von 1879 ff. Köbner's genannte Schrift.

99) S. über das Vorgehen mit einer Revision und Ausführung in Elsaß-Lothringen das Katastergesetz von 1884, bes. § 25 ff. u. dazu die Begründung, Finanzarchiv III. S. 203 ff.

100) So in Baden, Ges. v. 23. März 1854. S. Rau III. § 333. Preußen. Anweisung für die Anlegung der Grundsteuer bei Holzungen v. 17. Juni 1861. Allgemeine Bestimmungen in der dem Gesetz beigefügten Anweisung § 39 und Anlage C § 9; österreich. Ges. v. 1869, § 29. Die Waldbesteuerung erfolgt übrigens allgemein nach dem Ertrag —, nicht nach dem Wertkataster (so auch in Baden, wo dann der jährliche „normale Haubarkeitsertrag" mit dem 15fachen zur Bildung des Steuer-Kapitalanschlags kapitalisiert wird).

bleiben auch wohl unberücksichtigt. Die besseren Waldbestände werden dabei allerdings etwas begünstigt. Für ganz neue Waldanlagen oder ganz junge Wälder erfolgen zeitweise Steuerfreiheiten oder Steuerermäßigungen. Der Ertrag wird im übrigen nach der Produktionsfähigkeit des Bodens, den vorherrschenden Holzarten, den Umtriebszeiten festgestellt, bestimmte Gewinnungskosten werden abgerechnet, der Naturalertrag in Geld nach Durchschnittspreisen, wie bei der agrarischen Grundsteuer, umgerechnet. Weichen einzelne Teile nicht besonders stark ab (in Preußen müssen das zusammenhängende Flächen von mindestens 100 Morgen sein), so wird ein unter gleichmäßiger Bewirtschaftung stehender Waldkomplex als ein Ganzes betrachtet und nur zu einer Bonitätsklasse gezählt. Die Klassifikations- und Abschätzungsarbeiten werden allgemein durch technisch gebildete Forstmänner oder unter deren steter Mitwirkung ausgeführt. Die übrigen Punkte sind wesentlich dieselben wie bei der sonstigen Grundsteuer. Mit Rücksicht auf die raschere Veränderung der Holzpreise (in den letzten Menschenaltern, wenn auch mit Rückschlägen, wie in den jüngsten Jahren, fand meist eine starke Steigerung der Preise statt, die Folge der verbesserten Absatzwege und des volkswirtschaftlichen Aufschwungs), wären gerade für die Forsten öftere Katasterrevisionen nötig, um die Besteuerung im Verhältnis zum anderen Boden und unter den Wäldern selbst gleichmäßig zu erhalten [101]).

6. Kritik des geschilderten Katastersystems [102]).

§ 64. Das System ist ohne Zweifel ein sehr ingeniöses, die ganze Katasterarbeit eine großartige, höchst mühsame Operation. Hat man einmal die Hauptgrundsätze, auf denen sich die ganze Veranlagungsarbeit aufbaut, angenommen — die Grundsteuer als möglichst reine Objektsteuer, die Ertragsermittlung der Parzellen, das Klassifikationsprinzip und die Einschätzung in Klassen ꝛc. —, so entwickelt sich das ganze System streng folgerichtig. Man kann in untergeordneten Einzelheiten abweichen, dies und das mag dabei zu verbessern sein, aber in der Hauptsache steht und fällt das System dieser Katastrierung selbst mit den ihm zu Grunde liegenden Prinzipien. Gerade die trotz größten Aufwands von Scharfsinn, Sorgfalt, Zeit, Mühe und Kosten so wenig genügenden Resultate zeigen aber, daß eben diese Prinzipien tiefe, nicht zu beseitigende Fehler enthalten: die oben schon dargelegten allgemeinen der Ertragsbesteuerung überhaupt (§ 42 ff., 46), die speziellen bei der Grundsteuer auf dieser Basis noch insbesondere (§ 48 ff., 57, 58).

An Uebelständen und mißlichen Ergebnissen treten namentlich die folgenden hervor.

1) Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung, der eigentliche Zweck der kolossalen Operation, wird schon anfangs nicht genügend erreicht und verliert sich später immer mehr mit der verschiedenen Entwicklung der die Erträge bestimmenden Faktoren.

Etwas kann dies an der langen Dauer der Operation liegen, wofür die Katastrierung von Frankreich und von Oesterreich nach dem System von 1817 besonders bemerkenswerte Beispiele sind. Die erstrebte Sorgfalt, die große Kostspieligkeit, der Mangel an technisch geübtem Personal haben solche lange Dauer veranlaßt. Die Folge ist, daß wenigstens in Perioden, wie den neuzeitlichen, mit ihrer raschen Veränderung der Verhältnisse, die später katastrierten Länder (in Oesterreich z. B. Böhmen beim Kataster von 1817) schon deshalb ungünstiger wegkommen als die früher katastrierten, indem unter übrigens

101) Interessante badische Erfahrungen, Regenauer S. 413 ff., Erhöhung des Steuerkapitals der Privatwälder infolge der neuen Katastrierung nach dem Ges. v. 1854 um 150%, vornehmlich infolge der starken Preissteigerung des Holzes. Ueber Holzpreise und Waldrente statistische Daten in Wagner, F.W. I. (3. A.) S. 579.

102) Rau III. § 329—331; Hock, Oeffentliche Abgaben § 26, 27; Hoffmann, Steuerlehre, S. 105 ff.; bes. Höfken, Direkte Steuern; Kries, Regelung der Grundsteuer in Preußen 1855.

gleichen Umständen ihre Erträge höher veranschlagt werden. Eben deshalb hat man neuerdings in größeren Ländern sich mit einer etwas weniger sorgfältigen, generelleren Aufnahme (§ 59) begnügt, und mit allen Kräften die vollständige Durchführung der Operation in verhältnismäßig kurze Zeit zusammendrängt (Preußen 1861—65, Oesterreich 1870—79). Dadurch vermeidet man jenen Uebelstand, die Kosten fallen aber in solchen kurzen Perioden noch schwerer ins Gewicht und das Verfahren verbürgt doch schon anfangs noch weniger Gleichmäßigkeit der Resultate. U. a. muß man auch hier ein größeres Personal haben, das bei allen Instruktionen, Kontrollen ꝛc. doch weniger gleichmäßig arbeiten wird, eben weil es so viele Leute umfaßt, während man bei dem anderen Verfahren einen Teil des länger erprobten, durch den Dienst selbst eingeschulten Personals in verschiedenen Gegenden nach einander benutzen kann, was der Gleichmäßigkeit der Aufnahme zugute kommen wird. Trotzdem möchte, wenigstens in unserer rasch lebenden Zeit und in großen Ländern, das preußische System den Vorzug verdienen.

Wie wenig befriedigend aber schon anfangs die Resultate oft sind, das bezeugt die vorgekommene Notwendigkeit, sofort wieder, noch vor der praktischen Benutzung des Katasters, eine Revision eintreten zu lassen (rheinisch-westfälischer Kataster), ferner die Thatsache, daß die Auflegung der Grundsteuer nicht einmal allgemein nach dem Kataster erfolgt, zum Teil wenigstens, weil dessen Daten dafür als zu wenig korrekt gelten (Frankreich), endlich der erbrachte Nachweis der wirklichen Ungleichmäßigkeit des Katasters (Oesterreich, Frankreich u. a. L.).

In Frankreich [103]) ist man bis zur letzten Konsequenz des Systems gegangen, hat wiederholt berichtigt, aber schließlich benutzt man den Kataster nicht einmal zur Bestimmung und Auflegung der Grundsteuerhauptsummen, die ohne Rücksicht auf den Kataster nach den alten Grundlagen und mit Benutzung von Thatsachen des Verkehrs (Kauf-, Pachtpreise ꝛc.) bestimmt und auf die Departements und Arrondissements, auch auf die Gemeinden nur mit geringer Rücksicht auf den Kataster verteilt werden, bloß innerhalb der Gemeinden erfolgt die Verteilung nach dem Kataster, was auch noch — vielleicht selbst am meisten! — fraglich richtig ist (Ges. v. 31. Juli 1821). Trotz allmählicher Ausgleichungen wurden schon vor 30 Jahren größte Ungleichmäßigkeiten angenommen. Departements, die 2½ mal, Gemeinden, die 10mal so hoch als andere besteuert sind; nach den neuesten Untersuchungen Anfang der 1880er Jahre gar von 1:7,6 unter ganzen Departements, 1:12,8 unter ganzen Arrondissements, 1:15,6 unter ganzen Kantonen, 1:158,1 unter ganzen Gemeinden! Lohnt dann die Mühe?! — In Oesterreich hat man vor der Erneuerung des Katasters nach dem Gesetz v. 1869 die große Ungleichheit der Steuerfüße mit durch die Ungleichheit der Katasterarbeiten veranlaßt angesehen. Untersuchungen ergaben, daß bei Katastrierungen nach dem System von 1817 die vierprozentige Rente vom wirklichen Wert von Ländereien einmal mit 3, ein andermal mit 50% besteuert wurde, — 1:16—17, statt der „Gleichmäßigkeit"! (Höfken a. a. O., S. 23.) Die besseren Resultate kleiner Länder (K. Sachsen, thüringer Staaten) besagen dem gegenüber um so weniger, da sie doch auch nur für kurze Zeiträume diesen Wert behalten.

Revisionen in nicht zu langen Perioden werden eben deshalb wieder um so notwendiger (§ 62). Aber auch sie können nichts endgültig genügendes schaffen und der Kostenpunkt kommt auch bei ihnen sehr in Betracht.

2) Die Kosten für ein so wenig befriedigendes Werk sind sehr erheblich, leicht dem 1—2jährigen Ertrag der Grundsteuer gleich (Rau). Auch wenn man die anderweiten Vorteile der Katastrierung, namentlich der Messung, deren Kosten gewöhnlich den Hauptteil bilden, in Anschlag bringt, ist diese Kostenfrage bei der Beurteilung des Systems doch sehr mit zu berücksichtigen. Durch die Verlangsamung der Operation fallen die Kosten zwar weniger schwer auf das einzelne Jahr und ganz oder teilweise kann man sie auch von den Grundsteuerpflichtigen selbst oder von den Selbstverwaltungskörpern (Provinzen ꝛc.) tragen lassen, statt von der Staatskasse. Aber das ändert doch am schließlichen Ergebnis nichts [104]).

103) Hock, Finanzen Frankreichs S. 142, Vignes a. a. O I. 30 ff. Kaufmann, Finanzen Frankreichs S. 175 ff. (über die neueren Klagen betreffs der lokalen und depart. Ungleichmäßigkeit und über die wenig genügenden Abhilfsmaßregeln), auch die Tab. S. 187 über das Verhältnis des Grundsteuersatzes zum angenommenen Reinertrag der einzelnen Departements. Wagner F.-W. III. § 184 ff., bes. S. 439—492, nach den Materialien der neuesten Enquete (1879 ff.). Köbner a. a. O. S. 1 ff.

104) Beispiele bei Rau III. § 329, bei

3) Die geringe Brauchbarkeit des Katasters, wachsenden öffentlichen Finanzbedarf durch die Grundsteuer zu decken und die Bedenklichkeit erheblicher Zuschläge zu dem Staatssteuersatz für Gemeinderechnung 2c. ergibt sich aus dem Dargestellten deutlich, was unser früheres Urteil über die Grundsteuer bestätigt. Denn einfache Erhöhung des Steuerfußes macht die ohnehin vorhandene und steigende Ungleichmäßigkeit der Belastung der einzelnen Steuerobjekte und Subjekte immer größer und damit unerträglicher. Diese Verhältnisse bestimmen dann eine gewisse Stabilität des Steuerfußes, solange die Kataster nicht verbessert sind. Die Stabilität wenigstens der Staatsgrundsteuer in der Praxis erklärt sich daraus mit [105]).

7. Reform der Grundsteuer [106]).

§ 65. Trotz aller dargelegten Mängel wird die einmal bestehende Grundsteuer selbst als Steuer beizubehalten sein. Allenfalls könnte man aber an ihre endgültige Fixierung denken. Wie andere Ertragssteuern löst auch die Grundsteuer als Objektsteuer in Verbindung mit Subjektsbesteuerung für Staat und Kommune noch mit am besten die Aufgabe, bei der Verschiedenheit des Orts der Ertragsquelle und des Wohnsitzes der Person, welche den Reinertrag dieser Quelle als ihr Einkommen bezieht, ähnlich im Fall von Aktiengesellschaften u. dgl. die Besteuerung überhaupt leidlich richtig und gerecht durchzuführen. Die gelegentlich neuerdings geforderte völlige Beseitigung der Grundsteuer hätte, selbst wenn alsdann die betreffenden Steuerpflichtigen durch direkte Personalsteuern angemessen getroffen werden, doch wie bei allen lange bestehenden Realsteuern die mißliche Folge, einigermaßen wie ein Geschenk an den Grundbesitzer auf Kosten der Volksgemeinschaft zu wirken, und zwar wie ein Geschenk nicht nur im Steuerbetrage, sondern im Betrage der kapitalisierten Steuer. Das ist auch gegen erhebliche Ermäßigungen der Grundsteuern einzuwenden (K. Sachsen, hier von 9 auf 4% bei der Einführung der Einkommensteuer 1878), da die ausreichende Kompensation durch andere Steuern, so in Sachsen durch die Einkommensteuer doch fraglich bleibt.

Umgekehrt wird man aber, wenn auch keine unbedingt grundsätzliche, so doch eine möglichste Stabilität des Steuerfußes der Grundsteuer und der Zuschläge zu ihr für die Selbstverwaltungskörper fordern müssen, um der aus Erhöhungen des Steuerfußes hervorgehenden Tendenz zu einer weiteren Verminderung des Preises der Grundstücke selbst entgegen zu wirken [107]). Deshalb sind hier im Falle größeren Bedarfs andere Steuern erforderlich, besonders, soweit es sich um direkte Steuern handelt, eine Personal- und Einkommen- (eventuell auch Vermögens-)Steuer. Um aber eine solche unter der

---

Engel, Preuß. stat. Zeitschr. 1866. Der französische Kataster, 1807—50, kostete 140 Mill. Fr., der österr. Kataster von 1817 für ca. 4000 Quadratmeilen (nebst Detailsvermessung in weiteren ca. 2000 Quadratmeilen) 1817—60 38 Mill. fl., der preußische in den westlichen Provinzen 4,54 Mill. Thlr., bei der Erneuerung 1861—65 1,33 Mill. Thlr., in den östlichen Provinzen desgl. 8,28 Mill. Thlr. Die Quadrat-Meile in Frankreich ca. 3800 Thlr., Oesterreich für dieses Gebiet über 4000 Thlr.; östliche preuß. Provinzen 2010, westliche bez. 5429 und 1558, Königreich Sachsen 3313, Großh. Hessen (Messung und Klasseneinteilung) 4343, Hauptteil des österreichischen Oberitalien 10443 Thlr.

105) Wie die einfache Erhöhung des Steuerfußes wirkt, zeigte besonders Oesterreich. Wenn z. B. die 16% des Ordinariums des Katasters von 1817 reell in 3 Fällen 12, 10 und 6% waren, wurden diese Sätze bei 50% Erhöhung des Ordinariums 18, 15 und 9, also, was hier entscheidet, absolut noch viel ungleicher. Sehr beachtenswert, daß man in Frankreich, wenn auch unter Mitwirkung politischer Motive, selbst 1871 ff. die Grundsteuer für den Staat nicht zu erhöhen wagte, und im ganzen unterblieb das doch wohl bei dieser Sachlage mit Recht (Wagner, F.W. III. § 173 ff., 185).

106) Stein 4. A. II. S. 49 ff., vgl. auch die früheren Auflagen von Stein, so die erste S. 256 ff., die ähnliche Vorschläge machte, wie sie unten erfolgen; Schäffle, Steuerpolitik S. 294 ff.; Neumann, in J. f. G.V. 1882 S. 1309 ff. passim. Vgl. auch Bocke, Abgaben a. a. O.

107) Völlig unklare Einwendungen dagegen, daß die Grundsteuer eine Verminderung des Ertrags und Vermögenswerts bewirken könne, macht Bocke, Abgaben S. 369 ff.

ländlichen Bevölkerung durchzuführen, wird man, wie neuerdings namentlich Schäffle richtig betont hat, doch trotz der ihnen anhaftenden großen Mängel die Grundsteuerkataster kaum entbehren können. Sie geben immerhin vielfach doch einige sonst fast ganz fehlende und oft auch sicherere Anhaltspunkte zur Ermittlung der Steuerfähigkeit und der Einkommen- und Vermögensverhältnisse der Grundbesitzer und Landwirte, als sonst vorhanden oder durch andere Aufnahmen und Deklarationen der Steuerpflichtigen selbst zu erlangen sind. Für den Staat würde es dann wohl rätlich sein (wie neuerdings in Preußen geplant wird, Gesetz v. 16. Juli 1880), durch die Entwicklung anderer Steuern den Ertrag der Staats-Grundsteuer ganz, besser wohl nur teilweise (1/2 in Preußen) entbehrlich zu machen und ihn den Selbstverwaltungskörpern, besonders den Gemeinden, zu überlassen, welche alsdann von weiteren Kommunal-Zuschlägen zu dieser Steuer völlig oder großenteils würden absehen können [108]).

Soweit die Grundsteuer hier als eine im Steuerfuß möglichst stabile verbleibt, würde nun zu fragen sein, ob denn nicht einige der Uebelstände, welche dieser Steuer in der jetzigen Einrichtung ankleben, besonders in Betreff der Ungleichmäßigkeit, beseitigt oder wesentlich verringert werden können? Dafür bietet sich wohl folgender Weg.

Es wäre die Staats- wie die Kommunal-Grundsteuerschuldigkeit der Gemeinde (eventuell des Kreises) als ein Ganzes zu betrachten, dessen Unterverteilung auf die einzelnen Steuerpflichtigen zwar im Anhalt an, aber auch mit erlaubten Abweichungen vom Kataster stattfände, in der Regel jährlich von Neuem (System der „Selbstbesteuerung", Stein). Es würde dabei eine Reihe der Umstände zu berücksichtigen sein, welche jetzt im allgemeinen im Kataster unberücksichtigt bleiben, wie die Persönlichkeit des Wirts und Besitzers, das Betriebssystem, die Lage der Grundstücke zum Hof, die Zerstreuung und Zahl der Parzellen seiner Wirtschaft, der Ernteausfall, individuelle Verhältnisse im einzelnen Erntejahr 2c. Ob sich so dann auch ein Mittel böte, die Verschuldung zu beachten, etwa die Schuldzinsen mit der Quote der Steuer zu belegen, bleibt freilich unwahrscheinlich. Durch das Alles würde in berechtigter Weise etwas Personalsteuerartiges in die starre Objektbesteuerung eingeführt. Die Interessenten selbst hätten hier, (wie bei der Gewerbesteuer in Preußen, § 87) bei der Verteilung der Steuer mitzuwirken, welche aber von Kommunalorganen durchgeführt würde, unter Kontrolle von und mit Rekurs an Staatsorgane. Durch ein solches Verfahren erhielte man auch brauchbareres Material zur Personal-Einkommenbesteuerung [109]).

Stellt man sich eine derartige Verbesserung der Unterverteilung der Grundsteuer als durch einige Zeit eingebürgert voraus, so wird es auch leichter, eine allgemeine Erneuerung des Katasters vorzunehmen und dabei, der eingetretenen Entwicklung der Erträge gemäß, den Gesamtbetrag der Grundsteuer für Staat und Kommune zu erhöhen, wenn der Finanzbedarf das fordert und andere Steuern nicht vermehrt oder erhöht werden sollen. Solche Erhöhungen sind weniger lästig, wenn eben beim einzelnen Steuerpflichtigen, den sie doch schließlich treffen, auf jene mehr individuellen und persönlichen Umstände Rücksicht genommen wird.

108) Im K. Sachsen ist nach Ges. v. 27. März 1886 die halbe noch bestehende Staatsgrundsteuer zur Abminderung der Schullasten den Schulgemeinden überwiesen worden. (Darüber näheres Finanzarchiv IV. 1123 ff.)

109) S. auch die Ideen von Köbner S. 19, 72. Dabei wäre es auch durchführbar, den von Stein wieder angeregten Gedanken zu verwirklichen und ganz kleine Grundbesitze steuerfrei zu lassen (agrarisches „Existenzminimum"), wobei aber doch auf die Art und Höhe anderweiten Erwerbs Rücksicht zu nehmen wäre. Ebenso ließe sich hier Schäffle's Wunsch, die eigentliche (Prioritäts-)Grundrente höher zu besteuern, auch meine Bestrebung einer Besteuerung der „Konjunkturengewinne" bei Grundstücken (F.W. II. 2. A. § 232, 235, 237, 240) vielleicht berücksichtigen und auch ein progressiver Steuerfuß für Latifundien und für Grundstücke, welche zu bloßen Zwecken persönlichen Genusses der produktiven Verwendung entzogen werden (Stein), hätte wohl bei solcher Einrichtung leichter Aussicht, angewandt zu werden.

Ohne derartige Reformen kann unter Umständen der Gedanke einer einheitlichen Fixierung der Grundsteuer, namentlich der staatlichen, unter Uebergang zu einem Einkommen- und dann Vermögens-Steuersystem zur Erwägung kommen. Er hätte mehr für sich, als der einfache Erlaß eines Teils oder gar der ganzen Grundsteuer wie in Sachsen, selbst wenn dabei sofort in der Einkommensteuer Ersatz eintritt. Ablösbarkeit dieser fixierten Grundsteuer wäre dann möglich, aber nicht notwendig.

2. Die Gebäudesteuer.

Die Gesetzgebung s. oben in § 23—28. Besonders beachtenswert die österreichische (Ges. v. 23. Nov. 1820, 9. Febr. 1882), preußische (Ges. v. 21. Mai 1861), bayerische (Ges. v. 15. Aug. 1828, 19. Mai 1881), badische (Ges. v. 16. Mai 1866), württembergische (die oben S. 201 gen. Ges. v. 1821, 1873, 1887), französische (s. über die Grundsteuer oben S. 204, Ges. v. 29. Juli 1881, (Trennung von der Grundsteuer; Thür- und Fenstersteuer Ges. v. 4. Frimaire VII. oder 24. Nov. 1798, 21. April 1832). Speziallitteratur in den systematischen Werken, Lehrbüchern und Monographien. Rau II. § 342—357; Stein 4. A. II. S. 60—82, 5. A. II., 2. Abh. S. 108—128; Umpfenbach, 2. A. § 123, 124; Roscher, Fin. § 86; Cohn, Fin. § 306; Vocke, Abgaben, S. 371—390; Hock, Oeffentl. Abgaben, § 28; Schäffle, Steuerpolitik, Reformvorschläge S. 310 bis 320. v. Myrbach, Besteuerung der Gebäude und Wohnungen in Oesterreich, Z. f. St.W. 1884 u. 85 (auch für die Theorie, Praxis und besonders die Geschichte dieser ganzen Steuer zu beachten). Er sucht ihre selbständige Entwicklung in den Städten Oesterreichs zu begründen, unabhängig von der Grundsteuer. Oefters, auch in Deutschland, ging es ebenso, aber ob es sich ganz verallgemeinern läßt? Und auf dem Lande ging es doch nicht ganz ebenso. Am meisten Beachtung für die Theorie verdient wohl die österreichische, dann die französische Gesetzgebung. S. über erstere Chlupp und Freiberger, über letztere Hock, Kaufmann und meine F.W. III. Die französische Gesetzgebung trifft die Gebäude zweifach (mit der Grund- und der Thür- und Fenstersteuer), einschließlich der Mobiliarsteuer sogar dreifach. Einiges im Katasterwesen ist ähnlich wie bei der Grundsteuer, auch begegnen mehrfach dieselben prinzipiellen Streitfragen, wofür jetzt auf das Vorige zu verweisen ist.

1. Wesen und Umfang der Gebäudesteuer.

§ 66. Sie war früher wohl mehrfach näher mit den schon in den alten Vermögenssteuern enthaltenen Grundsteuern verbunden und ist noch heute bisweilen ein besonderer Teil derselben (Frankreich bis 1881 ungetrennt, seitdem eine eigene Abteilung der Grundsteuer), sonst aber gegenwärtig meist als selbständige Ertragssteuer eingerichtet, für den Boden (area) und das Gebäude (nebst Hof, Hausgarten) oder für letzteres allein, indem der Boden selbst noch der Grundsteuer unterliegt. Als Ertragssteuer will sie den aus dem Gebäude sich ergebenden Reinertrag treffen, der dem Eigentümer als solchem (oder dem dauernden Nutznießer) als Einkommen zufließt. Sie unterscheidet sich hierin von der technisch und sonst verwandten Wohnungs- oder Mietsteuer (auch Haussteuer genannt), welche den Benutzer der Wohnung (also eventuell auch wieder den Eigentümer als Selbstbewohner) als Verbrauchs- (Aufwands-)steuer treffen will.

Mitunter gehen diese beiden Steuern in einander über, z. B. wenn gesetzlich oder thatsächlich der Eigentümer für den Bewohner (Mieter) die Wohnungssteuer auslegt (Oesterreich, „Zinskreuzer") oder umgekehrt der Bewohner die Gebäudesteuer für den Eigentümer. Auch wenn hier gesetzlich dem Steuerzahler das Recht zusteht, die ausgelegte Steuer sich vom anderen Teil ersetzen zu lassen (wie in Frankreich der Eigentümer vom Mieter die Thür- und Fenstersteuer fordern kann, was aber meist unterbleibt), geschieht das formell nicht immer und materiell kommt es auf die Regelung des Mietpreises an, die wieder von den Konjunkturen abhängt. Man kann daher eine Steuer wie die französische Thür- und Fenstersteuer recht wohl zu den Gebäude-Ertragssteuern rechnen. Aehnliches gilt doch auch von der britischen Haussteuer, den deutschen städtischen Mietsteuern 2c., wie man freilich auch umgekehrt die Gebäudesteuern vielfach mit als Aufwandsteuern nach gewissen Ueberwälzungsverhältnissen und praktischen Wirkungen (§ 67) anzusehen hat. — Die selbständige Entwicklung der Gebäudesteuer in den Städten, für städtische wie für staatliche Zwecke, zeigt für Oesterreich gut v. Myrbach a. a. O. Beachtenswert ist auch nach v. Myrbachs Darlegung, wie die Steuerexemtionen der Privilegierten (Adel, Geistlichkeit) auf die Ausbildung der Gebäudesteuer zur Realsteuer hinwirken mußten, um die großen Nachteile für die Städte und besonders für die Bürger zu verhüten, wenn städtische Gebäude so durch

Erwerb seitens der Privilegierten steuerfrei wurden und demgemäß die Steuerlast für die übrigen Grundbesitzer stieg [110].

Der Umfang der Gebäudesteuer läßt sich verschieden bestimmen und ist in der Praxis auch nicht gleich, was bei statistischen Vergleichungen der Erträge zu beachten ist. Wegen des engen Zusammenhangs mancher Gebäudeerträge mit landwirtschaftlichen und gewerblichen Erträgen bietet die richtige Bestimmung des Umfangs auch prinzipielle und praktische Schwierigkeiten. Für dieselbe ist folgendes Schema von Gebäudearten zu beachten:

1. Unterscheidung nach dem Zweck: a. Wohngebäude, einschließlich Gebäude zur Aufbewahrung von gewöhnlichen Gebrauchsgegenständen des Haushalts; b. Geschäfts- oder gewerbliche Gebäude für Produktions- und Erwerbszwecke, hier besonders α. landwirtschaftliche aller Art, β. industrielle, merkantile (auch Lagerhäuser u. dgl.).

2. Unterscheidung nach der Lage: a. städtische, b. ländliche. Diese Unterscheidung auch in Kombination mit derjenigen von Wohn- und Geschäftsgebäuden.

3. Nach der Art der Ertragserzielung: a. selbst bewohnte (wo der Wert der Wohnung eben Ertrag oder Einkommensteil), b. vermietete.

An und für sich läßt sich eine ganz allgemeine Gebäudesteuer oder eine auf gewisse Kategorien beschränkte durchführen und rechtfertigen. Das Vorgehen der konkreten Gesetzgebung muß sich nur dabei mit nach dem Vorhandensein und der speziellen Gestaltung anderer Ertragssteuern, besonders der Grund- und Gewerbesteuer, richten.

Die Reinerträge der Landwirtschaft und solcher Gewerbe, welche mit bestimmten Gebäuden technisch eng zusammenhängen, können nur sehr willkürlich auf die Gebäude einer- und die anderen Produktionsmittel anderseits zurückgeführt und entsprechend zerlegt werden. Das spricht wohl dafür, die Wohngebäude allein der besonderen Gebäudesteuer zu unterstellen, sobald eine angemessen eingerichtete Grund- und Gewerbesteuer besteht, um so mehr, da vielfach, besonders bei den vom Eigentümer selbst benutzten gewerblichen Gebäuden (auch in der Landwirtschaft), die spezielle Ertragsermittlung größere Schwierigkeiten macht und zum Teil nach anderen Methoden erfolgen muß als bei den Wohngebäuden. Werden die gewerblichen Gebäude dennoch mit besteuert, so müßte man eigentlich bei der Grund- und Gewerbesteuer eine entsprechende Gutschrift der Gebäudesteuer vornehmen. Sonst besteht für soviel Doppelbesteuerung.

Freilich macht bei einer Beschränkung des Umfangs der Gebäudesteuer auf die Wohngebäude wieder die Trennung der zu Wohn- und zu Gewerbszwecken dienenden Teile eines Gebäudes (auf dem Lande, teilweise auch in den städtischen Gewerben, besonders den Großbetrieben) und vielfach noch mehr (bei der Hausindustrie, kleinen Handwerken, auch manchen liberalen Berufen) der Umstand Schwierigkeit, daß derselbe Raum gleichzeitig beiden Zwecken dient. Das ist für eine allgemeine Gebäudesteuer geltend zu machen, bei welcher jedoch solchen Umständen, dem Mehr oder Weniger des Vorwaltens des einen oder anderen Zwecks, auch wohl Rechnung zu tragen ist.

Die Besteuerung der selbst bewohnten Häuser des Eigentümers ist geboten, denn dies Selbstbewohnen stellt eben den sonst in der Miete hervortretenden Ertrag dar.

Bestimmt man den Umfang mit nach steuertechnischen Zweckmäßigkeitsgründen, so empfiehlt sich auch die alleinige Besteuerung der Wohngebäude und hier wieder der städtischen, wo viele Häuser vermietet werden, am meisten.

Die Beibehaltung der Grundsteuer (für den Hausplatz oder die Area selbst, dann für den Hof, kleinen Garten) neben der Gebäudesteuer (Frankreich, Besteuerung der Area als bestes Ackerland, früher Rheinpreußen u. a. L. m.) kompliziert die Sache unnötig und ist besser aufzugeben (so in Preußen nach dem Gesetz von 1861, desgl. in Oesterreich).

---

110) Darüber Wagner F.-W. III. § 28.

Die Praxis zeigt manche Verschiedenheiten in der Bestimmung des Umfangs und demnach in Betreff der „Gebäudesteuer-Freiheiten“ für gewisse Kategorien von Häusern. Von diesen sind dann noch bleibende und zeitweilige „Steuerbefreiungen“ von Häusern an sich steuerpflichtiger Gattungen zu unterscheiden: aus Spezialtiteln, so namentlich wegen des Zwecks, dem sie dienen, und wegen der Person des Eigentümers, für „öffentliche“ (in verschiedener Auffassung und Begrenzung, insbesondere für die Gebäude der Verwaltungszwecke des Staats, der Gemeinden und anderer öffentlicher Körper, auch für kirchliche, Schul-, Kranken-, Armenanstaltsgebäude u. dgl. m.) bleibend; ferner für Neubauten zeitweilig, mitunter im Interesse der Förderung des Neubaus (nicht immer passend, weil leicht nur spekulative Steigerung des Werts der Baustellen und der Bodenrente begünstigend, wie man in Wien bei der Stadterweiterung auf dem Glacis erfahren hat), gelegentlich auch wegen und während „Leerstehens“ der Häuser (Nichtvermietung von Miethäusern), oder wegen „Nichtvermietbarkeit nach den Ortsverhältnissen“, wo auch Ermäßigungen des Steuersatzes oder Begünstigungen in der Veranlagung (Annahme geringerer Größe u. dgl.) vorkommen (für „Schlösser“ und ähnliche Gebäude).

Beispiele der Gesetzgebung. Preußen, Gesetz vom 21. Mai 1861, § 2; steuerfreie Kategorien die unbewohnten, nur zum Betrieb der Landwirtschaft dienenden, auch die zu gewerblichen Anlagen gehörenden, die nur zur Aufbewahrung von Brennmaterialien, Rohstoffen, zur Stallung des gewerblichen Zugviehs gehören. Halbbesteuert (2 %) die ausschließlich oder vorzugsweise dem Gewerbebetrieb dienen (Fabriken, Hüttenwerke, Mühlen ꝛc. mit den zugehörigen Vorratsräumen). Steuerbefreiung genießen „öffentliche Gebäude“ im weiten Umfang. Für Neubauten und Verbesserungen Befreiung für 2 Kalenderjahre nach Ablauf des Jahres, in dem sie nutzbar geworden. Bayern, Gesetz v. 15. Aug. 1828, 19. Mai 1881: allgemeine Haussteuer von der „Nutzung“ aus Häusern in Städten, Märkten und auf dem platten Lande. Von der Steuer befreit nur alle Staatsgebäude, Kirchen, öffentliche Schul- und Erziehungshäuser, diejenigen Stiftungsgebäude, in denen öffentliche Wohlthätigkeitsanstalten, Schloßgebäude der Standesherren. Oesterreich, Gesetz v. 23. Jan. 1820: steuerpflichtig alle Wohngebäude; öffentliche, kirchlichen, humanitären Zwecken dienende Gebäude sind im allgemeinen steuerfrei, darüber viel Spezialbestimmungen. Zeitliche Befreiungen wegen Neubauten (früher 3—20, auch bis 30 Jahre), mit vielen Einzelbestimmungen (10. Febr. 1835 für eine Reihe von Kronlanden), 1848 ff. mehrfach Befreiungen, um im Interesse der Arbeiter ꝛc. zum Bauen anzueifern (12 bis 20jährig!) Generelle neue Regelung durch Gesetz v. 3. März 1868 und Gesetz v. 15. März 1876 (15—20jährig für gewisse Neubauten), jetzt endgültig durch Ges. v. 25. März 1880 (12 Jahre; doch dabei keine Befreiung von anderen öffentlichen Lasten, wie Gemeindezuschläge u. dgl. Ferner werden auch von diesen zeitweilig steuerbefreiten Häusern 5 % Steuer des erzielten Reinertrags genommen, wobei bei den ganz hauszinsfreien Häusern vom Rohertrage zur Feststellung des Reinertrags die Hypothekenzinsen abgehen, Ges. v. 9. Febr. 1882 [111]). Der nationalökonomische Vorteil solcher Befreiungen ist sehr fraglich. Nur die enorme Höhe der österreichischen Hauszinssteuer erklärt sie [112]). Zeitweilige Befreiung von der Hauszinssteuer bei Leerstehen. — Frankreich: Viele besondere Bestimmungen bei der Grund-, der Thür- und Fenster- und der Wohnungssteuer. Z. B. die zum landwirtschaftlichen Betrieb dienenden Gebäude werden zur Grundsteuer nur für den Boden nach dem Satze des besten Ackers in der Gemeinde besteuert, und sind frei von der Thür- und Fenstersteuer. Letzteres auch die „Manufakturen“, Fabriken u. dgl. [113]).

2. Berechtigung, Verhältnismäßigkeit, Ueberwälzung der Steuer.

§ 67. In einem allgemeinen System der Ertragssteuern ist eine besondere Gebäudesteuer berechtigt, ja notwendig und unter heutigen wirtschaftlichen Verhältnissen, sowie aus steuertechnischen Gründen ist auch eine völlige Lostrennung derselben von der Grundsteuer und eine Verselbständigung das Richtige. Nur ist zu beachten, daß gerade die Gebäudesteuer von dem eigens bewohnten Hause, ebenso wie die Wohnungs- (Miet-) Steuer, in besonderem Maße den Charakter einer Verbrauchssteuer und da-

111) S. über eigentümliche Konsequenzen hiervon v. Myrbach, a. a. O. 1885 S. 137, auch 132.

112) Chlupp § 104—106, Freiberger § 116—121. Ueber Nachlässe in Oesterreich wegen Leerstehens der Wohnungen eb. § 114 (nur bei Hauszins-, nicht bei Hausklassensteuer).

113) S. Perroux-Joppen Nr. 281, Wagner, F.W. III. S. 466.

mit einer solchen Einkommensteuer annimmt, bei welcher aus einem einzelnen, wenn auch wichtigen Aufwand auf die Höhe des Einkommens geschlossen wird. Darin liegt eine bedenkliche Seite dieser beiden an die Wohnung sich anknüpfenden Steuern, da gerade der Schluß vom Wohnungsaufwand auf die Höhe des Einkommens ein unsicherer ist und dieser Aufwand in sehr verschiedenem Verhältnis zum Einkommen steht.

Ein Haupteinwand gegen die Wohnungs- oder Mietssteuer, vollends, wenn diese (Berlin $6^2/_3$ %, Wien $9^1/_2$ % und andere österreichische Orte (1—10%), abweichend Paris) als proportionale, gleichquotige, statt wenigstens als progressive und in diesem Fall erst annähernd gleichquotig werdende eingerichtet ist! S. unten § 72[a].

Die richtige Verhältnismäßigkeit der Gebäudesteuer zu den anderen Ertragssteuern, selbst nur zur nächst verwandten Grundsteuer, fehlt regelmäßig, sogar noch in stärkerem Grade als für die Grundsteuer. Ein höheres Ausmaß der Gebäudesteuer, besonders in Städten, wo die „Konjunkturen" die Mieten ohne neue Leistungen des Eigentümers steigern, ist aber gerechtfertigt. Hier gilt im wesentlichen das in § 49, 50 Gesagte.

Die Gebäudesteuer, besonders in Städten (§ 69) ist die am einfachsten durchzuführende Ertragssteuer, eine Erneuerung ihres Katasters viel leichter als bei der Grund- und Gewerbesteuer, weshalb sie auch öfters, schon in kürzeren Perioden, eintritt, selbst jährlich (österreichische Hauszinssteuer). Vollends bei schwieriger Finanzlage und daraus hervorgehender fiskalischer Tendenz der Gesetzgebung und Verwaltung (Oesterreich) wird daher diese Steuer besonders leicht im Ertrag gesteigert, dadurch aber unverhältnismäßig hoch gegenüber den anderen Ertragssteuern werden (Oesterreich). S. die statistischen Daten oben in § 49. In allen den dort angeführten Ländern ist die Quote der Gebäudesteuererträge vom Gesamtertrag der direkten Steuern und besonders gegenüber der wesentlich stabilen Grundsteuer in beständiger Steigerung begriffen, freilich mit unter dem Einfluß der Neubauten, die wieder aus der raschen Vergrößerung der Städte hervorgehen. So stieg in wenigen Jahren um 1881—86, bezw. bis 1888—90, die Quote der Gebäudesteuern von allen direkten in Preußen von 18,8 auf 19,9, in Bayern von 15,7 auf 16,3, in Oesterreich sogar von 24,6 auf 30,3, in Ungarn von 10,8 auf 11,4, in Frankreich von 11,5 auf 12%. Die übliche Willkür in allen diesen Dingen, auch bei den euphemistisch „rationell" genannten Ertragssteuer-„Systemen", ergibt sich u. a. auch aus der Ungleichheit der Quoten, welche die Gebäudesteuer von den direkten Steuern in verschiedenen Ländern ausmacht, speziell aus dem Verhältnis der Erträge der Grund- und Gebäudesteuern, wobei freilich auch zu beachten, ob und wieweit die Gebäude auch der Grundsteuer unterliegen.

Die Zuversicht, daß durch die „Ueberwälzung" der Gebäudesteuern (ähnlich der Mietsteuern) schon die richtige und gerechte Ausgleichung in der Verteilung der Steuerlast herbeigeführt werden würde, will auch hier wenig besagen. Ob und in welcher Richtung (vom Eigentümer auf den Mieter bei der Gebäudesteuer oder umgekehrt, vom Mieter auf den Eigentümer bei der Mietsteuer oder umgekehrt) und in welchem Maße die Steuer überwälzt (fort- oder rückgewälzt) wird, das hängt in der Praxis besonders von dem maßgebenden Einfluß der gerade obwaltenden „Konjunkturen" ab, worauf der Einzelne unmittelbar wenig oder keinen Einfluß hat. Mietpreis und Steuerbetrag bilden hier zusammen eine Größe, welche sich im ganzen nach diesen Konjunkturen, den Verhältnissen von Angebot und Nachfrage ꝛc. ändert.

Die Fortwälzung der Gebäudesteuer auf den Mieter wird gelingen bei einer das Angebot und dessen etwaige Vermehrung durch Neubauten ꝛc. noch übersteigenden Nachfrage nach Wohnungen, namentlich wenn die Kaufkraft der Konsumenten ohnehin noch gleichzeitig gestiegen ist, und das Bauen teurer wird, — also wenn die Bedingungen für Mietsteigerung so wie so günstig liegen, z. B. in großen Städten in der Zeit aufsteigender volkswirtschaftlicher Konjunktur überhaupt (Deutschland 1871 ff.). Umgekehrt, wenn die Verhältnisse gerade entgegengesetzt sind. Selbst die mietkontraktliche Uebernahme des Quotenanteils an der Gebäudesteuer durch den Mieter (Berlin) wird dann die Belastung des Eigentümers nicht verhüten, denn eventuell wird eben die Miete entsprechend herabgehen. Gelingt in gewissen Konjunkturen die Belastung des Mieters, so kann freilich auch ein Rückwälzungsprozeß eintreten, besonders bei hohen, die Wohnungsausgabe im ganzen erheblich steigernden Steuern (Wien und andere österreichische Städte): die Mieter begnügen sich mit kleineren oder schlechteren Wohnungen, so daß bei den größeren der Eigentümer wieder belastet wird, bei den kleineren aber der Preis um so mehr steigt, also eine verhängnisvolle Mehrbelastung der „kleinen" Leute als Mieter. Sehr ungünstig kann die Lage der Hauseigentümer in herabkommenden, an Bevölkerung sinkenden Orten werden, wo sie dann die Steuer ganz zu tragen haben, denn nach der technischen Natur und Dauer der Wohngebäude, ihrer öfters beschränkten Benützung für gewerbliche Zwecke kann eine sofortige Angebotsverminderung, hier

die Voraussetzung einer Fortwälzung der Steuer, nicht erfolgen. — Der Eigentumswechsel von Häusern (Kauf, Erbgang) gibt wohl besonders Gelegenheit zu „Steueramortisationen", indem der kapitalisierte Steuerbetrag am Uebernahmspreise abgeht und somit der neue Erwerber eigentlich keine Gebäudesteuer entrichtet. Gute Belege für dies alles in Oesterreich bei der hohen Hauszinssteuer, neue Steuererhöhungen wohl mit dem Hinweis auf diese Steueramortisation motiviert [114]).

Diese eigentümlichen Ueberwälzungsverhältnisse der Gebäude- als Ertragssteuer und der Wohnungs- als Verbrauchs- bezw. Einkommensteuer sind bei der speziellen Regelung dieser Steuern, so in Betreff des Steuerfußes, je nach den vorhandenen konkreten Umständen möglichst mit zu berücksichtigen.

3. Veranlagung der Gebäudesteuer.

§ 68. Hier sind wieder die verschiedenen früher besprochenen Katastersysteme (§ 33, 54 ff.) anwendbar und thatsächlich in Anwendung [115]).

Da wenigstens bei vielen und in unseren Zeiten bei immer mehr Gebäuden, besonders bei den städtischen, namentlich den vermieteten Wohngebäuden eine direkte Ertragsermittlung nicht schwierig, jedenfalls leichter als fast bei allen anderen Ertrags- (und Einkommen-) Steuern ist, so empfiehlt sich für stadtartige Wohnorte und für diejenigen Gebäude, bei welchen die Verhältnisse auf dem Lande ähnlich liegen, der Ertrags- statt des Wertskatasters und der Abschätzungs- statt des Klassenkatasters. Nur in Ermangelung genügender Anhaltspunkte für die Ermittlung des individuellen Ertrags, daher bei ländlichen Wohngebäuden, wird eine Klassenkatastrierung nach passend gewählten Merkmalen anzuwenden sein. Zu solchen Merkmalen, neben anderen, kann auch der Flächenraum des überbauten Grundstücks (zuzüglich des Hofraums und kleiner Hausgärten) gerechnet werden. In diesem speziellen Falle, nicht in demjenigen des Ertrags- und Abschätzungskatasters, erscheint eine Gebäude-Grundsteuer oder die prinzipielle Ausdehnung der Grundsteuer auf die Gebäude (Frankreich) noch jetzt erwägenswert, wenngleich auch hier nicht unbedingt zweckmäßig oder gar notwendig. Im wesentlichen hat man es daher bei den modernen Gebäudesteuern mit zwei typischen Hauptformen, wie sie am besten die österreichische Gesetzgebung unterscheidet, zu thun, für welche auch die österreichische amtliche Terminologie passend ist: eine Gebäude- (oder Haus-) Zinssteuer und eine Gebäude-Klassensteuer. Die sonst vorkommenden Formen lassen sich wenigstens an dies Schema anreihen und gehen mehr oder weniger in diese zwei Hauptformen über [116]).

1. Die Hauszinssteuer.

§ 69. Sie ist besonders für Städte, wo fast alle oder doch die Mehrzahl der Gebäude, namentlich der Wohngebäude vermietet werden, passend. Auf dem Lande,

114) S. v. Myrbach a. a. O. Z. f. St.W. 1885 S. 115. Näheres über die Ueberwälzung der Hauszinssteuer eb. S. 405 ff. Der Einwand gegen mich daselbst enthält m. E. keine genügende Widerlegung meiner Auffassung der praktischen Vorgänge.

115) Zum Teil zeigt sich dabei eine gewisse historische Entwicklung von der Gebäude-Grundsteuer zur Gebäude-Klassen- und schließlich zur Gebäude-Zinsertrag-Steuer. Stein (4. A. II. S. 60, 71 ff.), konstruiert dergleichen aber, wie gewöhnlich, in seinen geschichtlichen Darstellungen zu sehr in die Dinge hinein, als daß er es aus ihnen ableitet, er verallgemeinert daher auch zu sehr. S. jetzt bes. v. Myrbach's Aufsatz, wo die Ausführung gegen Stein, u. a. Z. f. St.W. 1885 S. 129, zu beachten ist. Der Unterschied zwischen Hauszins- und Hausklassensteuer ist doch weniger ein historischer, als ein auf dem Unterschied von Stadt und Land, bez. größerer Stadt und kleineren Orten beruhender, insofern bleibender. Und auch die Gebäudegrundsteuer (Frankreich!) kann doch verbleiben.

116) Die Unterscheidung bei A. Smith, Rau u. a. zwischen eigentlicher Grundrente, vom überbauten Platze, und Baurente, von dem durch das Haus selbst repräsentierten (verwendeten, bez. noch vorhandenen) Kapital im Reinertrag des Gebäudes ist zwar für einige volkswirtschaftliche und Steuerfragen in Betreff der Gebäude beachtenswert, aber nötigt nicht allgemein, sie in der Gebäudebesteuerung selbst weiter zu berücksichtigen. Sie kommt u. a. bei der Normierung der Abzüge für Erhaltungskosten vom Rohertrage (Hauszinssteuer) mit zur Geltung.

Die österreichische Gesetzgebung und deren geschichtliche Entwicklung ist von allgemeinstem Interesse; s. das Nähere jetzt in dem Aufsatz von v. Myrbach.

zum Teil auch in kleinen Städten, eben deshalb im allgemeinen nicht. Sie hier speziell auf die vermieteten Gebäude anzuwenden, ist zwar möglich, hat aber das Bedenken, daß die anderen Häuser der zweiten Gebäudesteuerform unterliegen und die richtige Verhältnismäßigkeit zwischen den zwei Steuern dann besondere Schwierigkeiten macht.

In Oesterreich Hauszinssteuer ursprünglich nur in den Kronlands-Hauptstädten, den Wiener Vororten und einigen anderen Städten, so in den böhmischen Bädern, seit 1849 in allen Orten, wo mindestens die Hälfte der Häuser wirklich vermietet, und sonst noch bei denjenigen Häusern, die anderswo gelegen, wirklich vermietet sind [117]). In Preußen die analoge Steuer nach dem Nutzungswert (Gesetz v. 1861, § 6) in den Städten und ländlichen Ortschaften, wo eine überwiegende Zahl von Wohnhäusern regelmäßig vermietet werden [118]). In Bayern Steuer nach wirklichem Mietzins da, wo in wirklichen Mietbeständen genügende Anhaltspunkte vorliegen (Ges. § 4).

Bei der Hauszinssteuer wird zunächst der Rohertrag aus den Mietzinsfassionen der Eigentümer, zu deren Abgabe letztere eventuell zu verpflichten sind, etwa unter Kontrolle der Mieter, ermittelt. Dies läßt sich bei der relativen Leichtigkeit anderweiter Kontrollen ziemlich sicher und auch ohne zu viel Mühe individuell für jedes Gebäude (bezw. Grundbuch-Einheit) thun, weshalb denn auch der Abschätzungs- vor dem Klassenkataster hier den Vorzug verdient. Unvermietete, auch eigens bewohnte Gebäude oder Teile von solchen werden nach Vergleichung durch Taxatoren, eventuell unter Mitwirkung von Kommissionen eingeschätzt, ebenso Häuser, die gleich zusammen mit anderem Zubehör (Möbel, Gewerbseinrichtungen) vermietet werden.

Bei dem, namentlich in Städten, zumal in Großstädten, so individuellen Charakter der Wohnhäuser — nach Lage, Beschaffenheit ꝛc., eine Annahme, welche mit der Thatsache schablonenhaften Kasernenstils nicht im Widerspruch ist — entspricht dies Verfahren der Sachlage am besten. Sehr spezielle Vorschriften in Oesterreich, namentlich bei hohen Steuersätzen besonders wichtig [119]). In Bayern (Gesetz v. 1828 und von 1881, § 4, 8 ff.) besondere Ermittlung von vermieteten Musterhäusern, die von den Interessenten nicht abgelehnt sein dürfen, wonach dann Einschätzung der unvermieteten Häuser und Hausteile. Einige Abänderungen in Einzelheiten dieser Vorschriften im Ges. v. 1881 gegen dasjenige v. 1828 [120]).

Der Rohertrag kann für die Hauszinssteuer (ebenso für die verwandte Wohnungssteuer) in der geschilderten Art unschwer jährlich oder selbst in noch kürzeren Perioden (den üblichen Quartalsterminen ꝛc.) ermittelt werden. Dies entspricht dem Prinzip der Besteuerung nach dem wirklichen Ertrage, würde daher bei einer Hinüberführung der Hauszinssteuer in eine Einkommensteuer ganz richtig sein. Im Ertragssteuersystem, besonders gegenüber der fast stabilen Grundsteuer, aber außerdem auch noch gegenüber der weniger beweglichen Hausklassensteuer führt dies Vorgehen jedoch zu neuen bedenklichen Ungleichmäßigkeiten, in Zeiten fortschreitender Mieterhöhung zu einer einseitigen Steigerung der Hauszinssteuer. Denn bei den anderen Ertragssteuern kann entweder, wie bei der Grundsteuer, keine solche jährliche oder überhaupt in kurzen Perioden erfolgende Erneuerung des Katasters stattfinden, oder sie hat, wie bei der Gewerbe-, der Hausklassensteuer, nach der Veranlagungsart dieser Steuern, nicht die Folge, daß die wirklichen Erträge so genau als bei der Hauszinssteuer ermittelt werden. Deswegen empfiehlt es sich, doch auch bei letzterer von jährlichen Revisionen abzusehen, mindestens bei der Staatssteuer — anders eventuell bei der Kommunalsteuer — und überhaupt die Roherträge nach dem Durchschnitt einer Reihe von Jahren im Kataster festzustellen.

Freilich werden dadurch wieder diejenigen Häuser begünstigt, deren Erträge nun während der Dauer der Revisionsperiode stärker als die von anderen wachsen: ein inhärenter Mangel des Systems, der sich auch bei stabilen Grundsteuern zeigt. Man könnte dem durch Eingliederung der Gebäudesteuer in die Einkommensteuer wohl abhelfen und dann etwa, nach Schäffles Vorschlägen [121]), die hervortretende „Prioritätsrente" der bevorzugten und im Mietertrage rascher

117) Chlupp S. 100; v. Myrbach, Z. f. St.W. 1885, S. 116; Freiberger § 97.

118) Ueber die preußische Gebäudesteuer s. das umfangreiche Werk von Gauß, Die Gebäudesteuer in Preußen ꝛc. 2. Aufl. 1882.

119) S. v. Myrbach a. a. O. S. 134 ff.; Freiberger § 104—106.

120) Vgl. Jacob Hock, Finanzverwaltung Bayerns, II. § 171.

121) Steuerpolitik, S. 315 ff.

steigenden Gebäude zu besteuern suchen mittelst eines höheren, auch eines progressiven Steuerfußes und auch „durch einen skalenmäßig auf- und absteigenden Zuschlag (und Abschlag) an den Gebäudesteuersätzen per Quadratmeter Grundfläche 2c. im Maß der Zu- (und Ab-) nahme der Brutto- oder Nettorente per Quadratmeter Grundfläche".

Jährliche Erneuerung auch der Staatshauszinssteuer wie schon bisher so auch im neuen Gesetz von 1882 in Oesterreich, wodurch diese Steuer, auch abgesehen von ihrem hohen Fuße, hier so sehr schwer geworden und zur Hausklassen- und den anderen Ertragssteuern in Mißverhältnis gekommen ist. So stieg z. B. (freilich in Zusammenhang mit städtischer Entwicklung) der Ertrag der Hauszinssteuer von 1882—1887 von 19,63 auf 23,21 Mill. fl., sank der Ertrag der Hausklassensteuer von 5,50 auf 5,44 Mill. fl. — In Preußen dagegen Berechnung des „Gebäudesteuer-Nutzungswerts" nach dem mittleren jährlichen Mietwert, dieser nach den durchschnittlichen Mietpreisen der dem Veranlagungsjahre unmittelbar vorangegangenen 10 Jahre. Revision dieser Veranlagung alle 15 Jahr (zum ersten Male für 1880 wirksam geworden, nach Durchschnittspreisen von 1870—79): ungemein viel günstiger bei steigenden Mieten für die Eigentümer (und daher für die etwa durch Ueberwälzung getroffenen Mieter) als in Oesterreich; bei dem mehrfachen lokalen Sinken der Mieten vor und nach 1880 gegen die hohen Sätze der Jahre 1871 ff. allerdings in der ersten Zeit nach der Revision auch mißlich empfunden (Klagen gerade darüber in Petitionen an den Landtag). Auch die starke ruckweise Steigerung der Gebäudesteuer von der einen zur anderen Revisionsperiode ist in Preußen störend. — In Bayern (§ 32 des Gesetzes) zehnjährige Revisionsperioden in Aussicht genommen, auf Anordnung der Finanzbehörde oder auf Antrag mindestens des dritten Teils der Steuerpflichtigen. - In Frankreich der Bau selbst zur Grundsteuer nach dem Mietwert mit 10jährigem Durchschnitt besteuert (neben der Flächenbesteuerung) [122].

Vom Rohertrag gehen Kosten für Assekuranz, Reparaturen, Abnützung 2c. ab. Für letzteren Posten ist genau genommen eine Zeitrente zu veranschlagen, welche in dem Zeitraum bis zu völliger Abnutzung des Hauses aus der Nutzung des Hauses bezogen und mit Zins und Zinseszins kapitalisiert das erforderliche Neubau-Kapital wiederersetzt (sogenannte Neubaurente, Reädifikationsrente). Alle diese Kostenposten sind nach Klima, Lage, Baumaterial, Alter, bisheriger Aufwendung von Erhaltungskosten, daher jeweiligem Zustand des Hauses individuell sehr verschieden und schwierig einzeln für jedes Gebäude abzuschätzen. Zur Abhilfe bieten sich zwei Verfahrungsarten.

1) Bei an sich niedrigen Steuersätzen und bei der Zugrundelegung langjähriger Durchschnitte der Mietpreise, woraus sich in fortschreitenden Gemeinwesen ohnehin eine Ermäßigung des Steueranschlags im Verhältnis zum gegenwärtigen wirklichen Ertrage ergibt, kann man wohl auf besonderen Abzug der Erhaltungskosten verzichten und insoferne die Gebäudesteuer als eine Art Rohertragssteuer auflegen (Preußen, 1861): prinzipiell natürlich ein Fehler, praktisch aber unter den beiden gemachten Voraussetzungen, welche in Preußen zutreffen, kein großer. Die weniger guten Gebäude werden dabei allerdings etwas schwerer getroffen, worin für Neubauten eine wohl zu billigende kleine Prämiierung besseren Baumaterials liegt.

2) An sich richtiger und bei hohen Steuersätzen auch notwendig ist das zweite Verfahren, für sämtliche vom Rohertrag abgehende Kosten bestimmte, am besten nach durchschnittlicher Bauart, nach Baumaterial, Alter u. dgl. m., daher mit, aber nicht nur, nach Orten abgestufte, klassenweise festgesetzte Abzugsprozente anzuordnen. Ein Prinzip des Klassenkatasters, bei dessen Anwendung freilich nicht ganz Gleichartiges doch gleich behandelt wird.

Besonders beachtenswert die österreichischen Bestimmungen, die die Abzüge nach Ortsklassen festsetzen, was dann allerdings die verschieden gebauten und beschaffenen Häuser desselben Orts recht ungleich treffen kann: 15% Abzug an Kosten in den ursprünglich der Hauszinssteuer unterworfenen Orten, daher namentlich in Wien, 30% in den Orten, wo diese Steuerform seit 1849 eingeführt wurde. So im wesentlichen auch noch im neuen Gesetz von 1882 [123]. In anderen Staaten z. B. 1/5, 1/4 (so in Frankreich, bei Wohngebäuden 1/4, bei gewerblichen 1/3, mit manchen speziellen Unterscheidungen, auch in Rheinland-Westfalen früher [124]). Niedrigere Abzugsprozente prämiieren, wie die Rohertragsbesteuerung, gutes Baumaterial. Der Staat nimmt

122) Vgl. Wagner, F.W. III. § 188.
123) Freiberger § 96.
124) Rau III. § 341, Noten; Wagner F.W. III. S. 448.

dabei in der höheren Steuer auch noch unmittelbarer an der Grundrente und ihrer durch Konjunkturen bedingten Steigerung Teil[125]). — Auch Reallasten können den Ertrag vermindern, was eventuell zu berücksichtigen ist, dann aber eine besondere Ertragssteuer für die Berechtigten bedingt. — Hypothekarische Schuldzinsen ließen sich zwar bei der Gebäudesteuer einfacher als bei der Grundsteuer berücksichtigen, da dort in der Regel das einzelne Steuerobjekt mit einem bestimmten Betrage Schulden belastet ist. Man könnte aber nur dann pro rata die Steuer zwischen der Zinsrente und dem Reste des Reinertrags verteilen, falls letzterer der jeweilig wirkliche ist. Gewöhnlich überlassen die Gesetze die Regelung dieser Dinge den Beteiligten (eine Ausnahme bildet auch hier wie bei der Grundsteuer der österreichische Einkommensteuerzuschlag von 1849 zur Gebäudesteuer, welcher gesetzlich dem Gläubiger mit 5% bei der Zinszahlung abgezogen werden darf). Meist wird der Schuldner die ganze Steuer zahlen[126]).

Bei der Veranlagung der Steuer können und werden vielfach (z. B. in Preußen, Bayern) wieder bürgerliche Kommissionen, aus Vertretern der Gemeinden u. dgl. bestehend, beteiligt. Das ganze Geschäft ist nur wesentlich einfacher als bei der Grundsteuer.

Von dem festgestellten Reinertrag bezw. Nutzungswert wird dann im Quotitätssteuersystem ein festes (z. B. in Oesterreich, Preußen), eventuell auch ein jeweilig vom Gesetz bestimmtes (Bayern, § 7; durch das jedesmalige Etatsgesetz) Prozent Steuer erhoben, in den verschiedenen Staaten in ungleicher absoluter und relativer, d. h. zu den anderen Ertrags- und sonstigen direkten Steuern stehender Höhe, gewöhnlich auch in höherem Ausmaß (gleich oder annähernd gleich wie bei der Grundsteuer) als bei den übrigen Steuern und thatsächlich auch meist höher als bei der anderen, etwa noch bestehenden Form der Gebäudesteuer. Wird die betreffende Steuer als Repartitionssteuer behandelt, so hängt natürlich der endgültige Steuerfuß von dem Ergebnis dieser Aufteilung mit ab (Frankreich, Grundsteuer und Thür- und Fenstersteuer).

In Oesterreich der Satz von 16% im Ordinarium (seit 1850) für die ursprünglich mit der Hauszinssteuer belegten Orte, von 12% für die anderen Orte, dazu außerordentliche Zuschläge (seit 1849 ein Drittel, seit 1869 ein zweites Drittel) von ²/₃, daher bez. 26²/₃ und 20%, d. h. vom „Rohertrage" oder jeweiligen Mietertrage ca. 22,67 und 14%. Diese Sätze blieben im Gesetz von 1882 (für das neu in die Steuer bezogene Tirol, excl. Innsbruck, br. 15%). Enorme Sätze (zu denen auch noch städtische, auch Kronlands- und andere Zuschläge[127]) und Mietsteuern treten, z. B. in Wien), gegen die preußischen: 4 und bei gewerblichen Gebäuden 2% vom Nutzungswerte, der, aus 10jährigen Durchschnitten genommen, 15 Jahre lang gilt! Jene österreichischen Sätze auch viel höher als die reellen Sätze der Grundsteuer. Die preußischen für Wohngebäude möchten denjenigen der dortigen Grundsteuer wenigstens in vielen Gegenden kaum ganz gleichstehen. — In Württemberg hat man in der jüngsten Reform nach Beendigung der Kataster den Fuß der Gebäudesteuer mit dem der Gewerbe- und der Grundsteuer ganz gleichgestellt, auf 3,9%, von einer übrigens bloß 3% des Katastralwerts der Gebäude betragenden Gebäuderente[128]).

2. Die Hausklassensteuer.

§ 70. Dies ist die relativ geeignetste Form der Gebäudesteuer für Wohngebäude auf dem platten Lande und in kleinen Städten, wo das Eigenbewohnen des Hauses die Regel bildet und auch das Vermieten von Hausteilen (Stockwerken, Zimmern) weniger vorkommt. Hier fehlt es an den Anhaltspunkten der Ertragsermittlung aus Mietpreisen. Man muß sich daher nach anderen brauchbaren Merkmalen umsehen, aus denen man den ungefähren Ertrag der Gebäude ableiten kann. Der „Wert" (Kaufpreis) der letzteren ist auch hier kein recht geeignetes solches Merkmal (s. unten), zumal öfters das Wohnhaus auf dem Lande enge mit den ländlichen Grundstücken und dem Wirtschaftsbetrieb zusammenhängt, auch wohl Wohn- und Wirtschaftsräume unter demselben Dach sind. Dagegen bieten sich einige äußere, leicht zu ermittelnde, unbedenklich zu benutzende Merkmale, aus denen man einigermaßen auf den Ertrag schließen kann: so die Größe der

125) S. Schäffle, Steuerpolitik S. 314.

126) Ueber eigentümliche Verhältnisse in Oesterreich v. Myrbach a. a. O. S. 137. Ueber die 5%ige Steuer von den hauszinssteuerfreien Häusern (Ges. v. 1882 § 7) Freiberger § 103.

127) Statistisches über die österr. Zuschläge bei v. Myrbach, a. a. O. S. 144 ff. (in Mähren Orte mit bis 61,7% Gesamtgebäudesteuer vom Brutto-Mietertrag!).

128) Riecke, Finanzarchiv V, S. 323 ff.

Grundfläche, die Zahl der Stockwerke, Zahl und Größe der Stuben (eventuell mit Unterscheidung der heizbaren und unheizbaren, der „Zimmer" und „Kammern" u. dgl.). Mitunter, aber nicht allgemein, wird auch die spezielle Lage eines Hauses im Orte (wegen der davon abhängigen „Lagerente") zu beachten sein, die aber in Dörfern u. dgl. weniger maßgebend ist. Bedenklicher ist die Zugrundelegung der Zahl (und Art, Größe) der Thüren und Fenster („Thür- und Fenstersteuer", Frankreich [129]), früher England u. a. L. m.), schon weil dadurch zur Ersparung an Steuer doch immerhin ein unzweckmäßiges, gesundheitswidriges Bauen mit veranlaßt werden kann, wofür es auch in Frankreich nicht an Erfahrungen fehlt, mehr noch, weil aus diesen Momenten zu wenig sicher auf den Ertragswert rückzuschließen ist. Da sich hier der Ertrag ferner nicht genau, wie meist bei vermieteten städtischen Gebäuden, nach den Größenverhältnissen des Hauses richtet, diese vielmehr für den jeweiligen Eigentümer und Bewohner öfters mehr nur eine zufällige, nicht einmal bei größeren Häusern immer erwünschte Mitgabe sind, so sieht man passend von zu großer Individualisierung der Häuser bei der Aufnahme zu Steuerzwecken ab und bildet nach gewissen Kategorien von Merkmalen Steuerklassen, die einigen Spielraum gewähren. In diese Klassen werden dann die Häuser durch die Behörde, eventuell wieder unter Mitwirkung von Kommissionen, nach den gesetzlichen Merkmalen eingereiht. Jede Klasse erhält ihren festen Steuersatz, man kann aber auch wohl noch Ortsklassen mit höheren und niederen Sätzen dabei unterscheiden. Die Höhe der Sätze muß wenigstens einigermaßen im Verhältnis zu derjenigen der Hauszinssteuersätze stehen, darf aber — mitunter muß sie — dahinter zurückbleiben. Denn nach den hier obwaltenden Umständen kann eine Ueberwälzung der Steuer nur ausnahmsweise erfolgen und thatsächlich nimmt die Hausklassensteuer mehr als die Hauszinssteuer den Charakter einer Wohnungs-, daher einer Verbrauchs- und bezw. Einkommensteuer an. Auch ist zu berücksichtigen, daß die Hausklassensteuer nach ihrer Veranlagung mehr eine Roh- als Reinertragssteuer ist. Einzelne besondere Gebäude, „herrschaftliche" Schlösser u. dgl. können bisweilen etwas höher, müssen aber mitunter gerade auch etwas niedriger veranlagt werden, wenn sie den notwendigen Wohnraum stark überschreiten und größere Erhaltungskosten machen.

Die Revision (Erneuerung) der Hausklassensteuer braucht nur in größeren Perioden zu erfolgen, wenn Neu- und Umbauten — auch hier nach Ablauf einer kleinen Steuerfreiheitszeit — hinzutreten. Dagegen sollte die Veränderung des Steuerfußes, insbesondere die Erhöhung, öfters stattfinden, um eingetretenen Veränderungen des Geldwerts und der Wirtschaftsverhältnisse Rechnung zu tragen und das richtige Verhältnis zur Hauszinssteuer zu erhalten.

Prinzipiell am richtigsten möchte die österreichische Hauskassensteuer sein, nur müßte sie noch etwas mehr Merkmale der Klassifikation anwenden, Ortsklassen einfügen und im Verhältnis zur Hauszinssteuer dort höher sein. Der beachtenswerte Reformversuch von 1863 ist gescheitert [130]). Die ursprünglichen Sätze des Gesetzes von 1820 sind übrigens nach und nach stark erhöht worden. 2 Hauptklassen: mit oder ohne Stockwerk und 12 Klassen nach der Zahl der Wohnbestandteile (3—1 in Kl. XII ohne Stockwerk, 36—30 in Kl. II ohne und in Kl. I mit Stockwerk). Steuersatz mit allen Zuschlägen 1 fl. 64 kr. in Kl. XII, 9 fl. 80 kr. in Kl. X, 39 fl. 10 kr. in Kl. VI, 122 fl. 50 kr. in Kl. II, 147 fl. in Kl. I. Ein gewisses weiteres Wachsen über 35 Wohnräume hinaus [131]). Jetzt nach Gesetz von 1882 nur Besteuerung nach der Zahl der Wohnräume, nicht mehr zugleich nach Stockwerken (auch sonst einige Abänderungen) [132]). Im ganzen Erhöhung der Sätze für größere Häuser: Min. Kl. XVI $\frac{3}{4}$—$1\frac{1}{2}$ fl. mit 1 Wohnbestandteil, Kl. XI mit 6 Bestandteilen 10 fl., Kl. VII mit 18—15 Bestandteilen 50 fl., Kl. V mit 24—22 Bestandteilen 100 fl., Kl. II mit 35—30 Bestandteilen 180 fl., Kl. I mit 40—36 Bestandteilen 220 fl., für jeden weiteren 5 fl. mehr. — Die französische Thür- und Fenstersteuer ist auch eine Art Hausklassensteuer, fehlerhaft nach dem schlecht gewählten Merkmal, zudem noch daneben die Gebäude-Grundsteuer und die mit der Personalsteuer verbundene Wohnungssteuer: drei direkte

129) Wagner, F.W. III. § 196, 197 (auch Statist.).
130) Vgl. Höfken, v. Lesigang a. a. O.
131) S. Chlupp S. 113 ff. über weiteres einzelne; Freiberger § 109 ff.
132) v. Myrbach a. a. O. S. 123, 141 ff.; Freiberger S. 229.

Steuern in Anknüpfung an dasselbe Objekt, wenn auch an verschiedene Steuersubjekte. Für die Thür- und Fenstersteuer bestehen zunächst 6 Ortsklassen nach der Volkszahl (unter 5000 bis über 100,000 Einwohner sind die Grenzklassen), dann für Häuser mit 1. 2. 3. 4. 5 Oeffnungen (nach Straßen, Höfen, Gärten) feste Säße (zusammen also 30, von 30 Cent. bis 8 Fr. 50 Cent. Normalsatz), ferner für Häuser mit 6 und mehr Oeffnungen 3 mit den Ortsklassen kombinierte Klassen nach der Art der Oeffnungen, für Thor-, Magazinthore u. dgl. (1 Fr. 60 Cent. bis 18,80), gewöhnliche Thüren und Fenster bis incl. 2. Stock (60 Cent. bis 1,80), Fenster in der 3. und weiteren Etage (60—75 Cent. für jede Oeffnung). Diese Säße modifizieren sich dann nach der Höhe des auf die Gemeinde zu verteilenden Steuerbetrags (Kontingents), da auch diese Steuer Repartitionssteuer ist. In Paris, Lyon, Bordeaux einige Aenderungen, namentlich neben einem abweichenden Thür- und Fenstertarif, Auflegung des Staatssteuerkontingents mit nach dem Mietertrag[133]). — Auch die preußische ländliche Gebäudesteuer ist in einer Hinsicht eine Art Hausklassensteuer, nur nach anderen Merkmalen (s. unten).

3. Andere Formen der Gebäudesteuer.

§ 71. Von anderen Formen der Gebäudesteuer, welche mehr oder weniger nur Abänderungen der beiden genannten typischen Formen sind, oder auch auf wesentlich anderen Prinzipien beruhen, sind zu nennen:

1. Eine Klassensteuer der ländlichen Wohngebäude nach Maßgabe der „Gesamtverhältnisse der zu denselben gehörigen ländlichen Besitzungen und nutzbaren Grundstücke", unter Mitberücksichtigung der Größe, Bauart, Beschaffenheit der Gebäude, auch der zugehörigen Hofräume und Hausgärten (Preußen).

Gesetz von 1861, § 7 ff. Klassensteuertarif mit festen Säßen, so Stufe 1—6: 4—24 Sgr. für Wohngebäude von kleinen ländlichen Besitzern, die noch tagelöhnern u. dgl. müssen, desgleichen von kleinen Handwerkern, Fabrikarbeitern; Stufe 7—22: 1—8 Thlr. für Wohngebäude, die zu selbständigen ländlichen Besitzungen von ca. weniger als 1000 Thlrn. Ertrag gehören; Stufe 17—37: 4—30 Thlr., für solche, die zu größeren ländlichen Besitzungen von über 1000 Thlrn. Reinertrag gehören, dabei niemals höhere Stufe als für gleichartige Wohngebäude in den nächsten Landstädten. Viel einzelnes bleibt hier den Veranlagungskommissionen zu entscheiden übrig. Gleichmäßigkeit erscheint nicht stark verbürgt, was nur bei den geringen Steuersäßen weniger bedenklich. Steuer doch auch wohl noch niedriger, öfters in bedeutendem Maße, als die Hauszinssteuer.

2. Gebäudesteuer als Flächen-Grundsteuer, eventuell verbunden mit Ertragsbesteuerung des Gebäudes selbst (nach Mietwert u. dgl.). In letzterem Falle also der Hauszinssteuer verwandt oder selbst gleich. Wie schon bemerkt, erscheint aber neben einer besonderen Ertragssteuer für Gebäude die Flächenbesteuerung unnötig und unzweckmäßig. Letztere allein, für kleine Ortschaften, besonders des platten Lands (Bayern), nötigt zu recht willkürlichen Bestimmungen. Aus der Flächengröße, bloß des Hausplatzes (Area) oder einschließlich des Hofes und kleinen Hausgartens, läßt sich zu wenig sicher auf die auch nur ungefähren Erträge des Hauses schließen.

Bayern, Gesetz von 1828, 1881, § 4, 6: da, wo in wirklichen Mietbeständen keine genügenden Anhaltspunkte der Schätzung, Annahme einer Ertragsgröße, welche „sich aus dem Flächeninhalte der überbauten und zu Hofräumen bestimmten Plätze berechnet", indem „das Produkt aus dem in Aren ausgedrückten Flächeninhalt und einem Ertragsanschlag von 5 Mark vom Ar die Verhältniszahl für die Haussteuer bildet", sogen. „Arealsteuer". Hierin besonders Gebäude, die dem Betriebe der Landwirtschaft gewidmet, ländliche Schlösser und Pfarrhöfe. Steuerfuß in Pfennigen von der Mark, also als Prozent, auch hier durch das Finanzgesetz bestimmt[134]). Ertrag der Arealsteuer nur ca. 1/6 der ganzen Gebäudesteuer (1886 692 000 M. gegen 3 716 000 aus der Mietsteuer). — In Frankreich Veranlagung aller Gebäude zur Grundsteuer nach der Bodenfläche im Satz des besten Ackerlands der betreffenden Gemeinde, dann die meisten Gebäudekategorien auch nach dem Mietwert für den Bau (daher unter Abzug der Abschätzung für die Bodenfläche). Bei Wohnhäusern 10jähriger Mietwert-Durchschnitt abzüglich 1/4 für Kosten; aber dabei Minimum: für ein Wohnhaus mindestens das 2fache des Ertrags des besten Gemeindeackers nach Flächengröße, wenn bloß Erdgeschoß, das 3fache wenn 2stöckig, das 4fache, wenn mehr Stockwerke, anzurechnen[135]).

133) v. Hock, S. 148, Perroux-Joppen, S. 76 ff., Wagner, F.W. III. S. 465 (Tarif).

134) J. Hock (Neuform), Finanzverwaltung Bayerns, II. S. 165.

135) Perroux-Joppen S. 62. Abtrennung der Gebäude-Grundsteuer von der übrigen Grundsteuer, Ges. v. 29. Juli 1881; v. Kaufmann, Finanzen Frankreichs S. 194. ca. 32%

§ 72. Im Vorausgehenden wurden namentlich Wohngebäude, wenn nicht das einzige, so doch stets das Hauptobjekt der Gebäudesteuer (§ 66), in der Erörterung vorausgesetzt. Soll die Steuer auf gewerbliche und dergleichen Gebäude ausgedehnt werden, so ist das bei zahlreichen davon, welche technisch für den Betrieb wesentlich nicht anders als Wohngebäude eingerichtet sind, immerhin leicht und im ganzen nach denselben Methoden wie bei letzteren auszuführen, so u. a. bei Gebäuden mit städtischen Läden, Komptoirs, mit Werkstätten von mancherlei Handwerken. Schwierig wird die Sache bei denjenigen gewerblichen Gebäuden, welche speziell technisch den betreffenden Gewerbebetrieben angepaßt werden müssen, also bei mancherlei Fabriken, Hüttengebäuden, Mühlen, auch bei einigen landwirtschaftlichen Betriebsgebäuden. Hier fehlen die Anhaltspunkte der Vergleichung mit anderen Gebäuden oder versagen die Hilfe, Vermietungen kommen zu wenig zahlreich vor, um sich daran zu halten und nach Vergleich zu schließen. Aus dem Ertrag des Gewerbes, selbst wenn man ihn genau kennte, läßt sich nur sehr willkürlich der auf die Gebäude anzurechnende Teil ausscheiden. Alles das spricht dafür, hier wenigstens die besondere Gebäudebesteuerung zu unterlassen und an ihre Stelle die Grund- oder (eventuell und) die Gewerbesteuer zu stellen. Will man das nicht, so muß man nach anderen Merkmalen den ungefähren Ertrag dieser gewerblichen Gebäude zu ermitteln suchen. Am einfachsten ist, da auch die Verkaufspreise schwer festzustellen und hier vollends noch mehr als bei Wohngebäuden trügerisch sind, eine Schätzung unter Anhalt an die Baukosten, aber eventuell mit Gewährung angemessener Ermäßigungen nach der thatsächlichen Bedeutung der Gebäude für das Gewerbe, dem sie dienen. Ohne ziemlich viel Willkür wird ein solches Taxationsverfahren nicht zu handhaben sein, aber das ist hier nicht zu ändern. Bei der Gewerbesteuer muß dann eine entsprechende Abrechnung des festgestellten Gebäudesteuer-Ertragswerts erfolgen [136]).

Die auch nur seltene Wertkatastrierung — gegenwärtiges Hauptbeispiel: Baden, Württemberg, auf deren oben erwähnte Gesetzgebung hier für das Einzelne verwiesen wird — ist bei Gebäuden im allgemeinen entschieden nicht so passend als die Ertragskatastrierung. Denn die Häuserpreise schwanken nach den Konjunkturen besonders und sind individuell sehr verschieden. Richtige Mittelwerte aus längeren Perioden lassen sich eben deshalb schwerer ermitteln als für ländliche Grundstücke, „zufällige" Preise sind dabei noch schwieriger auszuscheiden. Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung wird daher hier wahrscheinlich nicht in demselben Grade als bei der Hauszinssteuer und wohl nicht einmal ebenso gut als bei der Hausklassensteuer ereicht [137]).

Im übrigen ist die Einrichtung des Katasterwesens, die Evidenzhaltung und manches einzelne Verwaltungstechnische bei der Gebäudesteuer ähnlich wie bei der Grundsteuer, weshalb auf den Abschnitt über letztere verwiesen werden kann. Bei dem Wechsel der Verhältnisse sind Revisionen noch mehr als bei der Grundsteuer in angemessenen Zeitfristen geboten und auch viel leichter zu bewerkstelligen.

Zur Kommunalsteuer in Städten eignet sich die Gebäudesteuer mit am besten. Man kann durch sie die zufälligen Konjunkturengewinne an der Mietrente und dem Werte der Häuser gut mit besteuern, besonders bei öfterer Revision des Katasters. Diese Gewinne sind eine Folge der Gesamtentwicklung der Stadt an Bevölkerung, Wohlstand, An-

der bisherigen Grundsteuer ist auf die bebauten Grundstücke zu rechnen (um 1881 56,2 von 175 Mill. Frcs.). Wagner, F.W. III. § 188.

136) Aehnlich Rau, III. § 354—356.

137) Württemberg, Ges. v. 28. April 1873 § 75: Durch Schätzung zu ermittelnder reeller Kapitalwert, d. h. derjenige, um welchen ein Gebäude samt Grundfläche und Hofraite nach seiner Lage, Nutzbarkeit, Umfang, Bauzustand, inneren baulichen Einrichtungen und nach den übrigen auf den Wert einwirkenden Verhältnissen ohne Rücksicht auf damit verbundene nutzbare Rechte, zur Zeit der Katastrierung vom Besitzer abgegeben werden und einen Käufer finden würde. Und dann nun noch die legale Fiktion einer gleichmäßigen 3% Rente von diesem Wert bei allen Gebäuden, um das Steuerobjekt zu erhalten!

ziehungskraft und teilweise eine Wirkung speziell der Verwendungen öffentlicher Mittel für Verkehrs-, Schulwesen ꝛc., so daß die Gebäudesteuer hier einigermaßen die Aufgabe löst, das privatwirtschaftliche Steuerprinzip von „Leistung und Gegenleistung" zur hier berechtigten Anwendung zu bringen [138]).

Anhang. Wohnungs- oder Mietsteuer [139]).

Gesetzgebung. Die Steuer kommt als Staatssteuer, so im Auslande, als Gemeindesteuer auch in Deutschland vor. Ihr steuerpolitischer Charakter ist auch in den Gesetzen nicht immer ganz deutlich. Uebergang in die Gebäudesteuer und dieser bez. der Thür- und Fenstersteuer in die Wohnungssteuer kommt vor. Aus der Gegenwart sind besonders zu nennen: die britische Haussteuer, die wesentlich eine staatliche Wohnungssteuer, Gesetz über die inhabited house tax von 1851, 14. u. 15. Vict. c. 36 (Vocke, Brit. Steuern, S. 464, Wagner, F.W. III. 256); die französische Wohnungssteuer, als Teil der sogen. Personal- und Mobiliarsteuer (Ges. v. 1791, 1793, Grundlage jetzt Ges. v. 21. April 1832) (Wagner, F.W. III. S. 452, bes. § 192), dem steuerpolitischen Ziel nach auch die oben S. 256 genannte Thür- und Fenstersteuer, in der Ausführung ist dieselbe aber mehr Gebäudesteuer geworden. In Paris erfolgt die Aufbringung des Hauptteils des Personal- und Mobiliarsteuerkontingents nach einem progressiv (bez. degressiv) abgestuften Mietsteuertarif (Wagner, F.W. III. 46). — In Belgien ebenfalls Personal- und Mobiliarsteuer, in den Niederlanden besondere staatliche Mietsteuer neben der Thür- und Fenstersteuer. — Von deutschen Gemeinden ist besonders Berlin zu erwähnen, wo, nach der Beschränkung der indirekten Steuern auf einen kleinen Zuschlag zur Braumalzsteuer [140]), die Mietsteuer neben der Gemeinde-Einkommensteuer und der Gemeinde-Haussteuer, im Ertrage wenig hinter ersterer zurückbleibend, die Haussteuer dreifach übertreffend, einen Hauptteil des städtischen Steuerbedarfs deckt (s. unten). Sie beruht auf gesetzlicher Bestimmung von 1815. Neuerdings viel umstritten, besonders seit den scharfen Angriffen des Fürsten Bismarck auf sie, ist die Steuer doch bisher geblieben, auch nicht umfassender revidiert, nur sind in den letzten Jahren kleine Mieten befreit, bez. im Steuerfuß ermäßigt worden. S. für früher: Bruch, Berliner Mietssteuer, Städt. Jahrb. J. g. 3, 1869, S. 9 ff. (statistische Untersuchung über Zusammenhang von Miete und Einkommen). Neuere statistische Daten in Böckh's Berl. Statist. Jahrbuch. Eine kommunale Mietsteuer besteht in Preußen noch in Frankfurt a. M., Halle, Danzig, Emden, Ottensen, Tönning und in kleinem Betrage in einigen kleinen Orten [141]). Auch in Oesterreich (u. a. in Wien) findet sich die Mietsteuer als Kommunalsteuer („Zinskreuzer"). S. Rau III. § 426, J. G. Hoffmann, Lehre von den Steuern S. 233, Pfeiffer, Staatseinnahmen II. S. 482 ff., Schäffle, Steuerpolitik S. 393, Roscher, F.W. § 160. Munk, Steuerbelastung Wiens und Berlins, 1889, S. 97 ff. Anhänger im Prinzip besonders die Verehrer der britischen Kommunal- und Lokalbesteuerung, in der „Benutzung von Realeigentum" die Steuerbasis (Wagner, F.W. III. § 157, 163). So die deutschen Freihändler wie Faucher (V. f. V. II.).

§ 72a. Die Wohnungs- oder Mietsteuer ist nach der steuerpolitischen Absicht eine direkte Steuer des Bewohners eines Hauses oder Hausteils als solchen, daher des selbstbewohnenden Eigentümers und des Mieters. Dadurch unterscheidet sie sich von der vorhergehenden Gebäudesteuer, welche als Ertragssteuer den Eigentümer treffen will (§ 66). Ihre thatsächliche Wirkung kann aber, wie diejenige der Gebäudesteuer, eine andere sein, d. h. durch Ueberwälzung kann ganz oder teilweise dort der Eigentümer, wie hier der Mieter getroffen werden. Das regelt sich im vorauszusetzenden freien Verkehr mittelst des Mietzinses in der Höhe des letzteren.

138) S. Wagner, F.W. II. 1. A. § 422 ff., ferner S. 455 ff. 2. A. § 182. Auch die Litteratur über Kommunalbesteuerung (Gneist, von Bilinski, Wagner, Friedberg) und die preußischen betreffenden Gesetzentwürfe. Zur Deckung der „Ausgaben für Verkehrswesen" in den Gemeinden darf die Gebäudesteuer auch noch in besonderem Maße, mit höherem Steuerfuß herbeigezogen werden.

139) Diese im vorausgehenden Abschnitt von der Gebäudesteuer mehrfach mit erwähnte Steuer war in den ersten beiden Auflagen dieses Werks in Schall's Abhandlung von den Aufwandsteuern, systematisch richtig, kurz besprochen (2. A. § 32, S. 416), übrigens auch schon in meiner Abhandlung direkte Steuern (2. A. § 67, S. 253) in Kürze kritisiert worden. Auf Wunsch des Herrn Prof. Lehr, des neuen Bearbeiters der „Aufwandsteuern", und des Herrn Herausgebers ist sie jetzt in diese Abhandlung übernommen und ihr damit, aus äußeren Gründen, eine andere Stelle im System gegeben worden, welche sich, nach dem im Text gesagten, übrigens immerhin ebenfalls rechtfertigen läßt. Doch beschränke ich mich auch jetzt auf eine anhangsweise Behandlung.

140) Freilich abgesehen von den im „Gewerbsgewinn" der städtischen Gasanstalten und einzelner anderer ähnlicher Unternehmungen im Grunde miterhobenen Verbrauchssteuern. S. Wagner, F.W. II. 2. A. § 65.

141) Ergänzungsheft IX der Preuß. statist. Zeitschr. S. 109.

Ob dabei, wie es vorkommt, die Wohnungssteuer vom Vermieter bezahlt, mit dem Recht, sie sich vom Mieter ersetzen zu lassen, wie z. B. in Wien, oder direkt von der Steuerverwaltung beim Mieter erhoben wird, wie z. B. in Berlin, macht für die endgiltige Tragung dieser Steuer und die entsprechende Regelung des Mietzinses auch kaum einen Unterschied, d. h. es besteht auch hier derselbe Sachverhalt wie im umgekehrten Fall bei der Gebäudesteuer, die ebenfalls mitunter beim Mieter eingezogen werden kann.

Gerade weil die Mietsteuer den Mietzins beeinflussen kann und, zumal in Städten mit aufsteigenden Mietkonjunkturen, wo die Wohnungsmiete mehr oder weniger den Charakter eines Monopolpreises annimmt, meistens thatsächlich beeinflussen wird, läßt sich auch der endgültige steuerpolitische Charakter dieser Steuer nur thatsächlich, nicht grundsätzlich feststellen. Wird sie vom Mieter ganz oder teilweise endgültig getragen, so ist sie in dem betreffenden Umfang eine Verbrauchssteuer („Aufwandsteuer"). Als solche unterliegt sie den allgemeinen Bedenken einer derartigen Steuer auf eine notwendige Bedürfnisbefriedigung und außerdem noch spezifischen Bedenken, welche aus der ökonomischen Natur des Wohnungsbedürfnisses und aus dem Verhältnis, in welchem der Aufwand für dies Bedürfnis zum Einkommen eines Jeden steht, folgen.

Bezieht sich die Steuer, wie mitunter (Berlin) mit auf gewerbliche Lokalitäten, Läden u. dgl., so nimmt sie, unter der Voraussetzung, daß sie nicht zu einer Mietermäßigung führt, wo sie dann den Vermieter träfe, die Natur einer Art Gewerbesteuer an. Aber nach der Art ihrer Veranlagung und Höhe in den einzelnen Fällen wird sie doch auch hier dem Bedenken großer Ungleichmäßigkeit ausgesetzt sein, — obwohl ja der „Mietaufwand" für Gewerbelokalitäten ein wichtiges und beliebtes Moment ist, um danach die Gewerbesteuer, allerdings nur mit, aufzulegen (französische Patentsteuer § 88). Uebrigens möchte öfters (städtische, besonders großstädtische Läden) die Mietsteuer hier die Ladenmiete drücken.

Diese Bedenken verbleiben auch und steigern sich selbst noch, wenn die Wohnungssteuer, wie es in Theorie und Praxis (Frankreich) vorgekommen ist, als eine Art Einkommensteuer aufgefaßt wird, indem man aus dem Wohnungsaufwand (Miethöhe) auf die Größe des individuellen Einkommens schließt. Auch wenn dabei mögliche Kautelen, insbesondere durch Anlegung verschiedener Koeffizienten bei verschiedener Miethöhe zur Bildung des „steuerpflichtigen Einkommens", kleinerer bei niedrigem, größerer bei höherem Mietbetrage, benutzt werden, gewinnt man dennoch keine genügend brauchbare Grundlage für die Ermittlung des Einkommens. Eine demgemäß aufgefaßte oder benutzte Mietsteuer bleibt daher eine recht mangelhafte „Einkommensteuer".

In der kritischen Beurteilung muß, auch unter der Voraussetzung, daß die Mietsteuer vom Mieter getragen wird, zwischen diesem möglichen Doppelcharakter dieser Steuer unterschieden werden. Aber in wesentlichen, wenn auch zum Teil verschiedenen Punkten nötigen wichtige Bedenken zu einem ungünstigen Urteil.

Anderseits hat die Mietsteuer als Verbrauchssteuer auch gewisse Vorteile der letzteren, so den, sich an sichtbaren oder leicht ermittelbaren, auf „Leistungsfähigkeit", („Steuerfähigkeit") hinweisenden Aufwand anzuknüpfen. Auch als Einkommensteuer betrachtet bietet sich der Vorteil einer einfachen Veranlagung, ohne zu schwieriges, zu lästiges Eindringen in die persönlichen Verhältnisse. Als eigene direkte Steuer betrachtet ist die Steuer steuertechnisch der Gebäudesteuer nächst verwandt, ihre Veranlagungsart wesentlich dieselbe einfache und hinreichend sichere wie die der Hauszinssteuer (§ 69), auf Grund von Mietzinsfassionen der Mieter selbst, Meldangaben der Vermieter, mit hinzutretenden einfachen Kontrollen und, soweit nötig, mit Ergänzung durch Schätzungen, wie bei selbst bewohnten Häusern, wofür die genügenden Anhaltspunkte auch keine besondere Schwierigkeit bieten. Steuertechnisch ist daher eine Mietsteuer günstig zu beurteilen.

Diese Vorteile, besonders die letztgenannten steuertechnischen, fallen bei dem Urteil über

die Steuer immerhin ins Gewicht und erklären namentlich wohl mit, daß die einmal bestehende Wohnungssteuer doch trotz aller Bedenken nicht so leicht wieder verschwindet. Bei der Unsicherheit darüber, ob insbesondere eine Aufhebung oder Ermäßigung wirklich dem Bewohner oder Mieter, wie man beabsichtigt, zu Gute kommt, und nicht vielmehr, bei der Monopolnatur vieler bezüglicher Preise (Läden!), nur Mietsteigerungen ermöglicht, ist eine derartige Maßregel auch nicht so ohne weiteres zu befürworten, wie es so oft geschieht [142].

Anders ist wohl in Betreff der Neueinführung der Wohnungssteuer, vollends als Staatssteuer, aber doch auch als Gemeindesteuer, zu urteilen. Hier überwiegen die Bedenken doch wohl, selbst wenn man die Steuer so „rationell" ausgestaltet, als es zu fordern ist, wenn sie einmal bestehen soll. Denn man kann eben eine wirklich rationelle Aufstellung nur in beschränktem Maße und nur auf Grund von immer unsicheren und daher willkürlichen Zahlenbestimmungen für die Regelung des Steuerfußes erreichen.

Die wichtigsten verbleibenden und gegen diese Steuer sprechenden Bedenken sind [143]:

1) Der Wohnungsaufwand ist individuell ganz ungleich, je nachdem es sich nur um die Privatwohnung oder mit um gewerbliche Lokalitäten handelt. Die Ausscheidung letzterer bietet aber vielfach Schwierigkeiten (Handwerker, Hausindustrielle u. dgl. m.)

2) Die Wohnungsausgabe, auch für die Privatwohnung allein, ist nach statistischer Erfahrung eine ganz ungleiche Quote vom Einkommen, namentlich in Städten, zumal in Großstädten; diese Quote steigt und fällt in umgekehrter Progression zur Höhe des Einkommens. Daher hat ein gleich hoher Steuerfuß eine umgekehrt progressive Wirkung für die Mieter.

Hiernach ist die Steuer eine besonders bedenkliche Verbrauchssteuer und eine besonders schlechte Einkommensteuer. Dies Bedenken läßt sich durch Abstufung des Steuerfußes nach der Miethöhe, mit mäßigerem und progressiv abnehmendem Satze bei kleinem und kleiner werdendem und höherem und progressiv steigendem Satze bei großem und größer werdendem Mietbetrage einschränken, aber auch so kaum genügend beseitigen. Denn für die richtige Abstufung sind die statistischen Anhaltspunkte doch zu schwer zu gewinnen, man muß sich auch mit einigen Hauptstufen begnügen, kann überhaupt nur schablonisieren, nicht individualisieren. Bei einer Staatssteuer müßte man außerdem die örtlichen Verschiedenheiten des Verhältnisses zwischen Miete und Einkommen berücksichtigen, was ohne neue schwierige und willkürliche Rechnungsfiktionen nicht durchzuführen ist.

S. die bezüglichen statistischen Untersuchungen für Berlin von Bruch, a. a. O. Aehnliche für Hamburg von Neßmann, von Laspeyres, Hasse u. a. m. Man kann für reiche Großstädte annehmen, daß die unteren Klassen 20—30, die mittleren 15—25, die oberen 10—15, die ganz reichen 5—10% ihres Einkommens auf Wohnung verwenden. Der gleiche Steuersatz (wie der Berliner bisher von 6⅔%) belastet daher nach unten so viel höher. Aus diesen Rücksichten neuerdings in Berlin Freiheit von der Mietsteuer bei ganz kleinen Mieten, Ermäßigung auch für einige Stufen darüber hinaus. Aber das reicht nicht aus. In Paris frei bis 250 Fr., 3% von 250 bis 499, 5 von 500—999, 7 von 1000—1499, 9 von über 1500 Fr. Miete.

Soll die Mietsteuer Grundlage der Einkommensteuer werden, so muß vollends eine Abstufung der Koeffizientenreihe in der umgekehrten Richtung zur Miethöhe verlangt werden. So verfuhr man denn auch in Frankreich bei dem Versuch, die Mobiliarsteuer als Grundlage einer Einkommensteuer zu benutzen (1791 18 Koeffizienten 2 bis 12½ bei Miete von bis 100 und über 12 000 Fr.). Aehnlich von neuem in einem nicht durchgedrungenen Gesetzentwurf von 1889 (7 Koeffizienten, zugleich in Kombination mit Ortsklassen). Aber höchst mangelhaft muß das alles bleiben [144].

3) Bei der Mietsteuer von gewerblichen Lokalitäten macht sich die Verschiedenheit des Aufwands nach der Art des Geschäfts, bei einer betreffenden Staatssteuer

142) So möchte die Frage z. B. in Berlin, wo sie viel diskutiert wird, liegen. Auch ist hier, bei dem Mangel anderer Verbrauchssteuern, und der einseitigen Benutzung der Einkommensteuer für den Stadthaushalt, immerhin eine andere, wenngleich mangelhafte Veranlagungsbasis der direkten Besteuerung, neben der so sehr unvollkommenen Basis der Einkommensteuer, erwünscht (s. u.).

143) Zum Teil gilt für und gegen die Wohnungssteuer das, was für und gegen das Prinzip der britischen Lokalbesteuerung zu sagen ist. Ich beziehe mich hier auf meine Kritik der letzteren, F.W. III. § 163.

144) Wagner, F.W. III. § 191, Bull. de statist XXI. S. 276; König, Un nouvel impôt sur le revenu 1887.

außerdem auch die lokale Verschiedenheit dieses Aufwands störend geltend, weshalb die Mietsteuer eine sehr mangelhafte Gewerbesteuer ist.

4) Orts-, bezw. städteweise ist der Aufwand für die Wohnung ein ganz ungleicher, absolut nicht nur, sondern auch relativ zum Einkommen, höher namentlich in größeren und Großstädten. Daher das Bedenken gegen eine Staatssteuer der Art, vollends wenn sie einen gleichen Steuerfuß hat [145].

5) Gerade die Miete hat in rasch wachsenden Orten besondere Tendenz zum Steigen. Dadurch steigt dann auch die Mietsteuer mit gleichem Steuerfuß wieder besonders rasch und drückend und eine bezügliche Staatssteuer wird immer wieder ungleichmäßiger von Ort zu Ort.

6) Endlich ist der Wohnungsaufwand nach individuellen und Familienverhältnissen, Familiengröße, Alter, Geschlecht der Kinder, Beruf, Gesundheit 2c. wesentlich verschieden, eine gleich hohe Mietsteuer daher für Familienväter höher als für Ledige, für große höher als für kleine Familien. Hierin zeigt die Mietsteuer in besonderem Grade die Nachteile einer Verbrauchssteuer auf wichtige Konsumtionen; sie kann wie eine Kopfsteuer wirken [146].

Diese Umstände lassen sich zwar durch Abstufung des Steuerfußes berücksichtigen (Frankreich 1791), aber doch wiederum nur schwierig, ganz willkürlich und ungenügend.

So möchte ich das Urteil Schall's wiederholen: „Die Wohnungssteuer kann als eine rationelle, den Grundsätzen der Besteuerung entsprechende Aufwandssteuer nicht empfohlen werden" [147]), ebenso nicht als Einkommensteuer oder als Grundlage einer solchen, noch, in den betreffenden Fällen, als Gewerbesteuer; auch nicht als Gemeindesteuer, weniger freilich noch als Staatssteuer.

Eine Wohnungssteuer des Mieters ließe sich außer nach dem Mietwert auch noch nach anderen Merkmalen, ähnlich wie die Gebäudesteuer, auflegen, so nach den Klassifikationsmerkmalen der Hausklassensteuer (§ 70), nach einigen anderen der in § 71 besprochenen, auch nach Thüren und Fenstern 2c. Mindestens in solchen Orten, wo die Hauszinssteuer als Gebäudesteuer vor anderen Formen den Vorzug verdient, ist auch die Mietsteuer wohl im ganzen noch solchen anderen Formen vorzuziehen. In anderen Orten kann es sich aber umgekehrt verhalten.

Die französische Mobiliarsteuer steht in enger Verbindung mit der Personalsteuer, beide sind Repartitionssteuern. Zuerst wird in den Kontingentsgemeinschaften (Gemeinde, Arrondissement, Departement) nach dem Quotitätsfuß der Personalsteuer ein Teil des Kontingents aufgebracht, der Rest des letzteren dann nach dem Mietwert der Privatwohnung (mit Ausschluß der gewerblichen 2c. Räume) als Mobiliarsteuer repartiert. Daher auch dementsprechend lokal verschiedene Steuerfüße dieser letzteren Steuer. — Die gegenwärtige britische Staatshaussteuer ist eine wirkliche Wohnungssteuer des Benützers von Wohngebäuden, von 3,75% vom Wohnungs- oder Mietwert von gewöhnlichen Wohnungen, von 2,5% von gewerblichen Räumen; frei sind aber alle Wohnungen unter 20 Pf. St. Wert. Noch nicht der 5. Teil aller Häuser wird besteuert. — In Berlin wendet sich die Opposition gegen die Mietsteuer an sich, aber mit Uebertreibungen, wobei die sonstigen Freunde der Verbrauchssteuern (Fürst Bismarck) diese Steuer ebenso einseitig angreifen, als die sonstigen Gegner (Fortschrittspartei) sie verteidigen. Speziell wurde dann, und mit Recht, der gleichmäßige Steuerfuß, die Mitbesteuerung — in gleichem Satze — von gewerblichen Räumen und diejenige der ganz kleinen Wohnungen angegriffen. Die erwähnten Befreiungen letzterer Art sind eine Folge dieser Angriffe gewesen. Ob die Befreiung wirklich und endgiltig den Mietern zu Gute kommt oder nur — Mietsteigerungen erleichtern wird, steht dahin. In Betreff der Beseitigung der ganzen Steuer erhebt sich die Frage des Ersatzes. Im J. 1887/88 ergab die Mietsteuer in Berlin 12,69, die Haussteuer 4,36, die Einkommensteuer 14,06, die Braumalzsteuer 0,49, die Hundesteuer 0,33, zusammen die genannten 31,92 Mill. M. Die schwierige Ersetzbarkeit und Entbehrlichkeit ist unter solchen Verhältnissen klar und zeigt wiederum, daß es in solchen Städten wie Berlin sehr schwer ist, bloß mit direkten Ertrags- und Einkommensteuern auszukommen. Die Mietsteuer vertritt eben hier die sonst verfehmte, aber — schwer zu entbehrende Verbrauchssteuer-Kategorie, neben den steuerartigen Ueberschüssen der Gaswerke (1887/88 5,49 Mill. M.), Wasserwerke (2,27 Mill. M.) [148]) u. a. m. Lauter Verhältnisse, die auch für die Besteuerungstheorie beachtenswert sind.

145) Anerkannt in der Abstufung der örtlichen Wohnungsgelder der Beamten. Eine statistische Vergleichung nach eigenen Erfahrungen in meiner F.W. I. 3. A. S. 366, 370.

146) Wagner, F.W. II. 2. A. § 274.

147) Schall in der 2. Auflage dieses Werks Bd. III. S. 416.

148) Böckh, Stat. Jahrb. XIV. S. 541. 561 ff.

3. Die Kapitalrentensteuer.

Gesetzgebung s. oben in § 23–28. Besonders wichtig hier die süddeutsche, von Bayern (Ges. vom 19. Mai 1881), Baden (Ges. vom 30. März 1850, 7. Aug. 1860, 29. Juni 1874, 20. Juni 1884), Württemberg (Ges. v. 19. Sept. 1852, mit Veränderungen 1861, 1872, 1875, 1883), jetzt auch Hessen (Ges. v. 8. Juli 1884), Rußland (Ges. v. 20. Mai, 1. Juni 1885); das österreichische (von 1849) und britische Einkommensteuergesetz, worin die Spezialbesteuerung der Kapitalrente mit enthalten; auch die italienische Gesetzgebung (Ges. v. 14. Juli 1864, 16. Juli 1868, 24. Aug. 1877 [Steuer auf die Einkünfte aus beweglichem Vermögen]). Mangel in Preußen und Frankreich, wo das Gesetz über Besteuerung der Mobiliarwerte (§ 27) die Lücke der Ertragsbesteuerung nur ungenügend ersetzt. Versuch, diesen Mangel in Preußen auszufüllen, durch Vorschlag der Regierung, in Verbindung mit der Reform der Klassen- und Einkommensteuer eine eigene neue „Kapitalrentensteuer“ einzuführen (1884). S. darüber oben § 23. Einseitig gegen diesen Entwurf: Brömel, Kapitalrentensteuer. 1884. Litteratur s. ebenfalls in § 23–28. Rau III. § 377–390; Umpfenbach 2. A. § 125–128; Stein II. 4. A. S. 82–96, 5. A. II. 2, S. 129–148, Hock, Oeffentliche Abgaben § 30, Schäffle, Steuerpolitik S. 339–344, Roscher S. IV. § 87, Vocke, Abgaben S. 421 ff., 442–455, Wagner, F.W. II. 2. A. § 169. Beachtenswert für die prinzipielle Frage von der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer besonderen Kapitalrentensteuer im Ertragssteuersystem ist der Aufsatz von Helferich über die Einführung dieser Steuer in Baden, Z. f. St.W. 1846. S. außerdem Vocke, Z. f. St.W. 1868. Auch v. Heckel, Die Einkommensteuer und die Schuldzinsen. 1890.

1. Wesen und Aufgabe der Steuer.

§ 73. Diese Steuer, auch „Kapitalsteuer“, „Leihzinssteuer“, „Darlehensteuer“ genannt, ist eine besondere spezielle Ertragssteuer von der Zinsrente aus verliehenem Kapital, namentlich Geldkapital, im allgemeinen das jüngste Glied im modernen Ertragssteuersystem, das in manchen Ländern, wo letzteres besteht, heute noch fehlt (u. a. in Preußen, Frankreich), übrigens in den älteren Vermögenssteuern u. dgl. (Schoß) schon mit enthalten gewesen ist. Die Steuer soll im Prinzip den Gläubiger im Schuldverhältnis, als den Zinsbezieher, treffen, auch wenn sie eventuell beim Schuldner erhoben wird. Sie macht in dieser Hinsicht weniger Schwierigkeit in Bezug auf die Grundsätze, nach denen ihr Umfang zu bestimmen, sie zu veranlagen und einzurichten ist, als in Betreff der praktischen Durchführung dieser Grundsätze.

Im Unterschied von den Realsteuern und einigermaßen auch von allen anderen Ertragssteuern ist hier schon der Nachweis des bloßen Vorhandenseins eines betreffenden Steuerobjekts oft recht schwierig, gerade in den heutigen Formen des Kreditverkehrs (Wertpapier-Besitz, zumal von auswärtigen Papieren). Und die Ermittlung des Ertrags dieses Objekts bietet vielfach neue eigentümliche Schwierigkeiten. Diese steigern sich dadurch noch, daß Nachweis des Vorhandenseins und Ertragsschätzung von Renteneinkommen nach den Arten der einzelnen Kapitalanlagen in sehr ungleichem Grade das Richtige zu treffen pflegen. Ferner verlangt die mögliche und oft thatsächliche Rückwirkung der Besteuerung auf den Kapitalwert des Steuerobjekts (Wertpapiere) und auf den Schuldner, auf welchen die Steuer unter Umständen leicht überwälzt wird, ihre besondere Beachtung und nötigt bisweilen zu ausdrücklichem Verzicht auf die Erhebung der an sich berechtigten Steuer („Steuerfreiheit“ gewisser Wertpapiere, Oesterreich, Rußland). Auch die Wirkung anderer Steuern, welche direkt, wie Einkommensteuern, eventuell durch Ueberwälzung, wie wenigstens möglichen Falles Realsteuern, oder indirekt, wie besonders gewisse Verkehrssteuern (Stempel, Registerabgaben, Besitzwechsel-, Börsensteuern) gerade die Zinsrente mehr oder weniger mit belasten, verlangt hier ihre besondere Berücksichtigung. Lauter Umstände, welche es zwar nicht immer rechtfertigen, aber erklären, daß man zu besonderen Kapitalrentensteuern auch da, wo sonst die Ertragsbesteuerung die hauptsächlichste direkte Steuer ist, erst spät und noch heute nicht allgemein geschritten ist. Bei dem vorgekommenen Vorwurf, daß es sich in solchem Falle „selbstverständlich immer“ um parteiische Schonung der Interessen des „Kapitalismus“, des „mo-

bilen Besitzes" handle, wird die maßgebende Bedeutung dieser steuertechnischen Schwierigkeiten der Kapitalrentensteuer übersehen. In den Strömungen der Tagespolitik spielen hier freilich öfters „kapitalfreundliche", wie anderseits mitunter auch unrichtige „kapitalfeindliche" Tendenzen mit. Aber auch bei prinzipiellen Befürwortern dieser Steuer erheben sich manche steuertechnische Bedenken. Es ist alles in allem eben die ungeheure, so mannigfaltige Entwicklung des modernen Kreditverkehrs, welche freilich die Notwendigkeit und Berechtigung einer besonderen Kapitalrentensteuer bedingt, aber auch diese Schwierigkeiten hervorruft [149]).

2. Umfang.

§ 74. Manche Schwierigkeit macht gerade in der Praxis die Bestimmung des Umfangs dieser Steuer. So sollte sie im Prinzip nur denjenigen Teil im (Brutto-) Zinse treffen, den die theoretische Nationalökonomie im Unterschied von der „Risikoprämie" (Versicherungs-, Assekuranzprämie) wohl den „eigentlichen" Zins nennt. Nur dieser ist auf die Dauer wirklicher Reinertrag, „Einkommen", jene Prämie ist Kapitaltilgung, Amortisation (Rückzahlung). Aber diese Scheidung ist praktisch im einzelnen Besteuerungsfall gar nicht oder nur nach willkürlicher Fiktion, z. B. unter Annahme eines („landesüblichen", „normalen") Zinsfußes (etwa 3, 3½, 4%) und entsprechenden Abzügen bei höherem Zinsfuße, zur Feststellung des steuerpflichtigen Ertrags, durchzuführen. Unterläßt man sie, wie meistens in der Praxis, so erfolgt reell eine ungleichmäßige Besteuerung, im anderen Fall eine ganz willkürliche.

Für die Frage von der richtigen Bestimmung des Umfangs der Steuer läßt sich folgendes Schema der Hauptarten moderner Leihzins-Erträge zu Grunde legen [150]).

1) Erträge aus speziell versicherten Privat- oder aus Pfandschuldforderungen, und zwar aus a. hypothekarischen, b. Faustpfandschuldforderungen (auch Lombardgeschäft).

2) Erträge aus unversicherten Privatschuldforderungen (verzinsliche Depositen u. dgl. bei Banken, Wechsel, andere Schuldverschreibungen &c.).

Bei 1 und 2 wäre eventuell noch zwischen in- und ausländischen Rentenquellen zu unterscheiden.

3) Erträge aus „öffentlichen Wertpapieren" (meist des Börsenverkehrs), welche formell rechtlich Schuldverschreibungen, Obligationen (einschließlich Renteninskriptionen) darstellen. a) Hier ist einmal zwischen einheimischen und ausländischen Papieren zu unterscheiden, bei ersteren gerade für die Kapitalrentensteuer mehrfach auch zwischen solchen, welche im Besitz von im Ausland wohnenden Personen, insbesondere von dortigen Ausländern selbst und von im Inland wohnenden, namentlich solchen inländischen Staatsangehörigen selbst, sind [151]). b) Sodann sind noch folgende Kategorien zu trennen: α) Staatsschuldverschreibungen des

149) Vieles hängt hier eng mit den ökonomisch technischen und rechtlichen Verhältnissen dieses Kreditverkehrs zusammen. S. darüber in diesem Werke A. Wagner, Kreditwesen Bd. I. Abh. IX.

150) Die Verschiedenheit dieser Kategorien zeigt zugleich, in welch ungleichem Grade die einzelnen Erträge in Betreff des Nachweises ihres Vorhandenseins und ihrer Höhe erfaßbar für die Steuerverwaltung sind. Es ergibt sich schon daraus, daß man das richtige Ziel, die angemessene Besteuerung der Zinsrente, nicht auf dem Wege der Kapitalrentensteuer als einer Ertragsteuer allein, noch weniger bloß auf demjenigen der Einkommensteuer erreichen kann, sondern, daß dazu andere Steuerarten, namentlich die Verkehrssteuern (Stempel u. dgl.) mit benützt werden müssen. Das eigentümliche „Differential" modernen Volkseinkommens, das die Zinsrente darstellt, wäre sonst noch viel weniger zu erfassen, als es auch so noch der Fall ist. Vgl. für das Folgende auch meine Abh. „Kredit" im Hdb. Band I. § 8 ff., § 44 ff., auch daselbst § 52 ff. und § 72 ff.

151) Diese allgemein wichtigen Fragen spielen bei der Kapitalrentensteuer eine besondere Rolle. Vgl. Wagner, F.W. II. 1. A. § 401 ff., 2. A. § 163 ff. (Grundsätze der „Allgemeinheit" der Steuer).

heimischen Staats. β) Schuldverschreibungen anderer öffentlicher Körper (Gemeinden u. dgl.), der Erwerbsgesellschaften (Aktiengesellschaften, „Prioritätsobligationen") und anderer Schuldner (z. B. Standesherren, Privatfabriken -- Krupp) im Inlande. γ) Ebensolche Obligationen, einschließlich derer von Staaten, des Auslands. δ) Ausländische Aktien, Kommanditanteile u. dgl. m.

4) Erträge aus Aktien, Kommanditanteilen von Kommandit-Aktiengesellschaften und aus ähnlichen in Form börsengängiger Wertpapiere ausgestellten Anteilscheinen u. dgl. inländischer Unternehmungen [152].

Im einzelnen ergeben sich freilich wieder manche schwierige Fragen, so bei der Einbeziehung der Aktien- und anderer ähnlicher Gesellschaften in die Kapitalrentensteuer darüber, wie nun das Verhältnis in solchen Fällen zur Gewerbe- und zur allgemeinen Einkommensteuer geregelt werden soll; ferner welche Gesellschaftskategorien zur Kapitalrentensteuer zu ziehen sind: allgemein nicht die offenen Handelsgesellschaften, dagegen außer Aktien- und Kommandit-Aktiengesellschaften auch die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften. (Bayern, preußischer Entwurf). Die Berggewerkschaften wurden im preußischen Entwurf von der Kommission hier gestrichen.

Prinzipiell muß sich eine Kapitalrentensteuer auf die drei ersten Kategorien dieser Erträge ausdehnen und kann das auch auf die vierte, obgleich sich bei dieser eventuell auch durch die Gewerbe- oder eine besondere Aktiengesellschaftssteuer (oder dergl.) die der Kapitalrentensteuer entsprechende Besteuerung durchführen läßt [153]. Aber es ist sofort klar, daß bei einer solchen Bestimmung des Umfangs unserer Steuer große Schwierigkeiten für die Durchführung der Gleichmäßigkeit hervortreten, weil Vorhandensein und Höhe der betreffenden Renten für die Steuerverwaltung nach jenen Kategorien und deren Gliedern so ganz ungleich erfaßbar sind.

So sind die Bezüge aus hypothekarischen Pfandforderungen beim System der öffentlichen Grund- und Hypothekenbücher leicht zu ermitteln und danach die betreffenden Kapitalisten leicht zu besteuern. Da aber ähnliche Hilfs- und Kontrollmittel bei den anderen Kapitalanlagen meist fehlen, auch sich hier nicht oder nur mit erheblichen Bedenken, wie beim Grundsatz eines allgemeinen Registrierungszwangs, anbringen lassen, droht die Rentensteuer bei den Hypotheken vollends zur Ueberwälzung der Steuer auf den Schuldner und zur allgemeinen Erschwerung und Verteuerung des Immobiliarkredits zu führen. Bei den anderen Privatschulden hat man, abgesehen von streng durchgeführtem Registrierungszwang nur allenfalls hie und da durch Vermittlung der als Steuererhebungsorgane dienenden Banken einigermaßen Sicherheit, die Erträge zu erfassen. Um so mehr wird hier eine andere Steuerart, besonders der Stempel in der Verkehrssteuer, anzuwenden sein. Bei den öffentlichen Wertpapieren des Inlands kann man vielfach den Bezieher der Rente gar nicht individuell nachweisen (Inhaberpapiere u. dgl.), auch nur unsicher in anderen Fällen (Namenpapier mit Zulassung des Giro). Durch Erhebung der Rentensteuer unmittelbar an der Quelle des Ertrags, beim Schuldner, vermag man allerdings die Besteuerung selbst sicher und vollständig durchzuführen („Couponsteuer"), nicht aber ohne mancherlei Konflikte mit gewissen Prinzipien und Sätzen des Steuerrechts,

152) Formell rechtlich keine Leihzinsrenten, sondern gewerbsgewinnartige Reinerträge, indessen in der ökonomischen Betrachtung doch den Erträgen aus Kreditgeschäften wesentlich gleich zu stellen, aus den in Tl. I, Abh. Kredit § 21 dargelegten Gründen. Auch im Steuerrecht herrscht vielfach (Bayern, Preuß. Entwurf) diese Auffassung und die ihr entsprechende Behandlung dieser Erträge. Dafür auch Schäffle, Steuerpolitik S. 340, dagegen, aber den Sachverhalt verkennend, Stein, 4. A. II. S. 86. Diese Behandlung der Aktien im Steuerrecht ist festzuhalten, auch wenn man in der prinzipiellen Auffassung des Verhältnisses der Aktie zum Kredit von meiner in Abh. Kredit aufgestellten Ansicht abweicht, wie es z. B. H. Sattler, Effektenbanken, 1890, thut.

153) S. darüber meine F.W. II. 2. A. § 172, 173.

auch hat die Besteuerung der eigenen Staatspapiere in dieser Weise einiges Mißliche (wenn sie auch nicht prinzipiell und rechtlich unzulässig ist, § 77). Erhebliche Bedenken macht aber wieder die mögliche Rückwirkung dieser Steuer auf den Kapitalwert der Forderungen und auf den Schuldner, sowie die Gefahr, den inländischen Schuldnern den Kredit zu verteuern, das heimische Kapital noch mehr in ausländische Anlagen hinein zu drängen, namentlich auch in fremde Wertpapiere. Denn bei diesen fehlt die Möglichkeit, jene Besteuerungsmethode anzuwenden, für den einheimischen Staat vollständig. Durch die Forderung der Stempelung fremder Wertpapiere, welche im Besitz von Inländern sind und im Inland umgesetzt werden, durch Börsensteuern u. dgl. läßt sich dieser Mangel nicht ausreichend ersetzen. So liegen hier in der That Schwierigkeiten vor, welche sich nicht gänzlich lösen lassen.

Die Gesetze werden daher gut daran thun, neben der Festsetzung des allgemeinen Prinzips, den Umfang der Kapitalrentensteuer im Texte des Gesetzes selbst genauer zu spezialisieren, um Zweifel auszuschließen oder sofort zu entscheiden. So geschieht es im bayerischen Gesetz Art. 1. Ebenso im preußischen Entwurf § 1, wo das Prinzip vorangestellt wird („der Kapitalrentensteuer sind unterworfen: Zinsen, Renten und sonstige geldwerte Vorteile aus den dem Steuerpflichtigen zustehenden Kapitalforderungen jeder Art, einschließlich der Dividenden 2c.-Bezüge aus Aktien und ähnlichen Kapitalanlagen") und dann unter einem „insbesondere" nach 3 Rubriken eine genauere Spezialisierung der steuerpflichtigen Zinsrenten verfolgt. Die Kommission hat hieran, abgesehen von der Streichung der Bergwerkschaften in Rubrik 2, nichts geändert. Auch nominell unverzinsliche Kapitalforderungen (unverzinsliche Zielforderungen, Wechsel, Schatzscheine, Anlehenslose u. a. m., Bayerisches Gesetz Art. 1 sub c, preußischer Entwurf § 1 sub c) sind im Prinzip einzuziehen; der Zinsfuß dafür, soweit ein anderer nicht zu ermitteln, ist im Gesetz zu bestimmen (Bayerischer 3, preußischer Entwurf 4, von der Kommission auf 3% gesetzt).

Unter den weiteren Fragen bezüglich des Umfangs der Kapitalrentensteuer befindet sich auch die theoretisch und praktisch schwierige und wichtige, ob von dem Zins zur Festsetzung seines steuerpflichtigen Betrags zuvor etwa zu zahlende Schuldzinsen des Zinsenbeziehers und etwa auch andere auf der Rente haftende privatrechtliche Lasten abgehen sollen. Beides, vollends das Erstere praktisch wichtig bei ländlichem und städtischem Grundbesitz, Landwirtschafts- und Gewerbebetrieb. Es ist hier wohl als Konsequenz der Ertragssteuergesetzgebung und der Einreihung der Kapitalrentensteuer unter die Ertragssteuern bezeichnet worden, ebenso wenig als bei der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer hier einen solchen Passivzinsenabzug zu gestatten (Standpunkt des preußischen Gesetzentwurfs, § 2), so daß dann nur, wie bei anderen Ertragssteuern, die zur Einziehung 2c. der Zinsen verwendeten Auslagen vom Zinsbetrage abgingen. Von anderer Seite hat man teils aus der Eigenart der Leihzinsrenten und der betreffenden Kapitalanlagen, teils aus dem eben nicht reinen Ertragssteuercharakter der Kapitalrentensteuer die Notwendigkeit, mindestens die Zweckmäßigkeit und Billigkeit abgeleitet und begründet, von dem Zinsbezugs-Betrag den Betrag der Passivzinsen und der privatrechtlichen Belastungen jenes Zinsbezugs abziehen zu lassen (bayerisches Gesetz Art. 5). Dies Verfahren und demgemäß die Steuerpflichtigkeit des sich hiernach ergebenden „reinen" Zinsrestes möchte doch wohl den Vorzug verdienen, auch um Doppelbesteuerung (und zwar doppelte Kapitalrentensteuer bei Gläubiger und Schuldner zugleich) zu vermeiden, führt aber allerdings auch wieder bei der konsequenten Durchführung zu manchen Schwierigkeiten [154]).

154) Art. 5 des bayer. Ges.: „An der steuerbaren Rente dürfen die von den Steuerpflichtigen erweislich zu zahlenden Passivkapitalzinsen und die einem steuerbaren Kapitalrentenbezuge durch besondere Titel nachweislich auferlegten privatrechtlichen Lasten in ihrem jährlichen Geldbetrage in Abzug gebracht werden." — Lebhafte Erörterung dieses Punkts in der preußischen Steuerkommission von 1884. Die letztere fügte in den Entwurf schließlich den Abzug der auf dem Gesamtbetrage der Kapitalrenten haftenden privatrechtlichen Lasten ein; aber in Betreff des Abzugs der Schuldzinsen, den der Entwurf untersagte, kam nur folgende Bestimmung im Kommissionsentwurf zustande (Al. 2, § 2): „Der Abzug der Schuldenzinsen findet nur insofern statt, als dieselben das Einkommen aus anderen Quellen, als aus Kapitalvermögen übersteigen." Ob dies richtig oder ausreichend ist? Neumann, in Schmollers J. f. G.V. 1882. S. 1333, erklärt sich jetzt „eher gegen" die Gestattung eines Schuldzinsenabzugs, der er früher bei der Leih- und gewerblichen Betriebskapitalsteuer günstig war. S. auch v. Heckel, a. a. O. S. 58, dessen Schrift

3. Berechtigung, Ueberwälzung, Höhe der Steuer.

§ 75. Die dargelegten Schwierigkeiten erklären die Zweifel an der Berechtigung einer solchen Steuer, welche im Zeitalter des Privatkapitalismus und der Kreditwirtschaft so notwendig erscheint, aber so unvollkommen durchführbar ist, mit. Solche Zweifel sind aber außerdem auch aus den Ueberwälzungstendenzen der Ertrags-, besonders der Realsteuern abgeleitet worden, namentlich in dem Falle, wo es sich um die erstmalige neue Einführung jener Steuer in ein älteres Ertragssteuersystem handelt. Allerdings werden bei den anderen Ertragssteuern, der Grund-, der Gebäudesteuer, die Passivrenten gewöhnlich ausdrücklich unbeachtet gelassen, der Besitzer der Ertragsquelle voll besteuert, und wo ausnahmsweise ein Abzug der betreffenden Steuerquote von den Passivzinsen gestattet und rechtlich geschützt ist (Oesterreich, England), wird er wenigstens bei den gewöhnlichen Privatkreditgeschäften selten genug wirklich durchgesetzt werden können. Insofern sind jene Zinsen doch reell steuerfrei, die Kapitalrentensteuer erscheint dann gerade als Konsequenz des Prinzips der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung notwendig.

Immerhin wäre es aber bei ganz freiem Kapital- und Grundbesitzverkehr, Gewerbefreiheit 2c. und unter Voraussetzung spekulativen Besitzwechsels mit der Tendenz, die Ertragssteuern zu überwälzen, möglich, daß durch entsprechende Regelung von Angebot und Nachfrage in Bezug auf die besteuerten Ertragsquellen einer- und auf die Leihkapitalien anderseits eine Ausgleichung einträte, der Leihzins entsprechend etwas herabginge und insoweit doch reell mit besteuert wäre. Alsdann würde, in Uebereinstimmung mit den Voraussetzungen dieses Falls, die neue Kapitalrentensteuer das erreichte Gleichgewicht in der Steuerverteilung wieder stören. Die Zinsrente wäre hier zunächst doppelt besteuert. Daraus müßte sich wieder ein Rückwälzungsprozeß entwickeln, welcher sich abermals durch das Medium veränderter Verhältnisse von Angebot und Nachfrage von Leihkapitalien und anderen besteuerten Ertragssquellen vollzöge und mit der Uebertragung eines Teils der neuen Rentensteuer auf diese anderen Ertragsquellen endete [155]).

Bei der völligen Unberechenbarkeit einer solchen „möglichen" Ausgleichung in der Praxis kann darauf von der Steuerpolitik keine besondere Rücksicht genommen werden. Vielmehr ist im Ertragssteuersystem — wie gleichfalls in der Einkommensteuer, die neben demselben oder auch allein besteht — die besondere Besteuerung der Leihzinsen durchaus zu verlangen. Dies um so mehr, eine je größere Quote des Nationaleinkommens infolge der Vermehrung des öffentlichen und privaten Schuldenwesens, namentlich auch der fortschreitend sich vermehrenden Verschuldung des Grundbesitzes — größtenteils nur Restkaufgelder und Erbportionen, welche bei der vom Recht erzwungenen Kapitalverschuldungsform gar nicht reelle Teile des Nationalkapitals, sondern kapitalisierte Grundrenten sind (Rodbertus) — heutzutage die Rechtsform des privaten Zinsrente-Einkommens annimmt [156]).

überhaupt für diese Spezialfrage beachtenswert (bes. Abschn. III u. sonst passim).

155) Diese Beweisführung entspricht durchaus der theoretisch ganz richtigen Methode und Doktrin der Ricardo-Hermann'schen Schule. Vgl. dazu besonders den oben genannten Aufsatz Helferichs über die badische Kapitalsteuer. Auch Rau III. § 379; Wagner, Oesterr. Staatshaushalt (1863) S. 198 (über die Kouponsteuer). Der Fehler ist nur, diese unter den hypothetischen Voraussetzungen der Deduktion richtige Argumentation ohne weiteres auf das Leben zu übertragen, überall den konkreten Steuerpflichtigen, Grundbesitzer (Bauern!) 2c. einfach mit dem „spekulierenden Unternehmer der klassischen liberalen Nationalökonomie" (Schmoller) zu identifizieren und Tendenzen und mögliche Wirkungen für wirklich sich genau nach der Annahme vollziehende zu halten. Das ist gerade auch in diesem Falle unzulässig.

156) Nur die völlige Verwechslung oder Vermengung des „volkswirtschaftlichen" und „einzelwirtschaftlichen" Standpunkts bei Bocke (Abgaben, S. 421 ff., Schuldzins im Ertragssteuersystem, 442 ff.) erklärt die unhaltbare Ansicht dieses Autors, daß „der Zins kein Ertrag" sei, die Zinsensteuer „sich dem Ertragssteuersystem nur äußerlich anfüge", die Zinsensteuer „ebenso prak-

Auch die Rücksicht auf die mögliche Fortwälzung der Rentensteuer auf den Schuldner darf von dieser Steuer im allgemeinen nicht abhalten. Kautelen dagegen lassen sich wohl mit in Erwägung ziehen, darunter die Vorschrift, daß der Gläubiger sich die Steuer nicht kontraktlich vom Schuldner darf vergüten lassen (s. unten). Ob und wie weit dergleichen wirkt, hängt freilich vornehmlich von den allgemeinen und speziellen Verhältnissen ab, welche die Höhe des Zinsfußes bestimmen, ferner von dem Umfang des Kündigungsrechts des Gläubigers.

Die allgemeinere Fortwälzung einer Zinsrentensteuer auf den Schuldner darf man sich aber auch nicht zu leicht denken. Sie hätte Bedingungen, umfassende und eingreifende Vorgänge im ganzen Verkehrsleben zur Voraussetzung, welche sich nur mit vielen Schwierigkeiten, daher in der Wirklichkeit überhaupt nicht leicht im erforderlichen Maße einstellen[157]).

Dem richtigen Hauptbedenken, daß eine Kapitalrentensteuer die verschiedenen ihr rechtlich unterliegenden Kapitalanlagen ungleich trifft, weil sie sie nur ungleich zu erfassen vermag, muß eben nach Möglichkeit begegnet werden. Dazu bieten sich immerhin einige, wenn auch nicht ganz ausreichende, doch in gewissen Grenzen erfolgreiche Mittel in der Einrichtung dieser Steuer selbst, sodann Kombinationen mit anderen Steuern, besonders mit Verkehrssteuern (§ 76).

Das Ausmaß der Steuer oder die Höhe ihres Fußes anlangend, so ist prinzipiell ein höherer Fuß als bei den Personalsteuern, auch als bei der Gewerbesteuer vom persönlichen Verdienst und der speziellen Einkommensteuer von Lohn und Besoldung u. dgl., in derselben Weise zu rechtfertigen und danach zu verlangen, wie ein solcher überhaupt für fundiertes Einkommen gerechtfertigt ist, welches eine höhere Leistungsfähigkeit darstellt. Gegen den Steuerfuß der Grund- und Gebäudesteuer wird der Fuß der Kapitalrentensteuer jedoch etwas zurückstehen können, da die besonderen Wertsteigerungen von Immobilien, die Folge der Konjunkturen in fortschreitenden Gemeinwesen und der Verwendungen öffentlicher Mittel bei den Leihkapitalien entfallen. Praktisch aber ist bei einem hohen Fuße der Rentensteuer wieder mehr mit dem Bedenken zu rechnen, daß diese Steuer wenigstens auf gewisse Schuldnerkategorien überwälzt werden könnte und daß die Steuer so ungleichmäßig getragen wird, also ein hoher Fuß derselben hier doppelt empfindlich wirkt[158]).

4. Veranlagung und Kombination mit anderen Steuern.

§ 76. Hier bieten sich folgende Möglichkeiten, die auch meist in der Praxis versucht worden sind.

1. Deklarationszwang für die steuerpflichtigen Bezieher von Zinsen aus verliehenen Kapitalien. Dies ist der unter unseren Verhältnissen doch richtigste Weg, wobei dann etwa Steuerkommissionen mit aus bürgerlichen Elementen als Kontroll- und Revisionsinstanzen dienen, das fiskalische Interesse aber durch ein eigenes Organ (Steuerinspektor) vertreten sein sollte.

---

tisch ungenügend, wie grundsätzlich unrichtig" sei (S. 443). In der Besteuerung handelt es sich um den einzelwirtschaftlichen Standpunkt und da ist der Zins ein Ertrag des Gläubigerkapitals.

157) Vgl. Rau III. § 379—382. Eine sehr einseitig polemische, unklare, aber nach seiner Meinung wie gewöhnlich allein klärende Auffassung hat Stein 4. A. II. S. 85—92, nicht besser 5. A. II, 2. Abt. S. 139 ff. Er verwirft die Steuer daher als solche. Einer seiner Gründe: „die Rentensteuer wirkt ewig nur als Verteuerung des Zinsfußes" generalisiert viel zu sehr. Anders und richtig Schäffle S. 339, der die Steuer zwar zu einem Gliede der allgemeinen Einkommensteuer ausgestalten will, bis dahin sie aber verlangt.

158) Beispiel. Bayerisches Ges. v. 19. Mai 1881: steuerfrei Jahresrente unter 40 M., 1½% Steuer für Rente von 40—100, 2% von über 100—400, 2½% von 4—700, 3% von 700 bis 1000, 3½% von über 1000 M. Also bis dahin progressiver Steuerfuß, der dann doch für andere Ertragssteuern ähnlich bestehen müßte. Preußischer Entwurf: frei Zinsrenten unter 600 M., dann mit ½% beginnend (600—900) und bis auf 2% steigend (über 10000 M.), von der Kommission so angenommen. Also erheblich niedrigerer Fuß als in Bayern, wobei aber in Preußen die Klassen- und Einkommensteuer mit ca. ½—2,8%—3% noch hinzutritt. In Baden frei Zinsen (nach Abzug von eigenen Schuldzinsen und Lasten) bis 60 M. Bildung des „Steuerkapitals" (wie bei den anderen badischen Ertragssteuern) durch Vervielfachung mit dem 20fachen; Feststellung des Steuerfußes jeweils durch das Finanzgesetz. Hohe Sätze in Oesterreich, s. u.

Die Aufgabe ist wesentlich die gleiche wie bei den modernen Einkommen- (eventuell auch den Vermögens-) Steuern und muß in gleicher Weise zu lösen gesucht werden. Daher doch wohl genaue Spezialisierung der Zinserträge in der Deklaration zu verlangen, Oeffentlichkeit der Steuerlisten, wenigstens für den Gesamtbetrag der Zinsen, strenge Kontrollen und Strafen bei unterlassener oder falscher Deklaration, Kontrolle beim Erbgang von Amtswegen und nachträglich hohe Defraudationsstrafe (S. oben § 32, 39). Solcher Deklarationszwang in den bezüglichen süddeutschen Gesetzen über Kapitalrentensteuer, verbunden mit einigen, doch noch nicht mit allen den eben genannten Kautelen. Z. B. bayerisches genanntes Gesetz § 12 ff.: jeder betreffende Rentenbezieher (von über 40 M. Rente) hat auf ergangene öffentliche Aufforderung in bestimmter Frist schriftlich oder mündlich zu erklären, wie hoch der Jahresbetrag seiner Renten, dabei darf er die Befreiungs- und Abzugsgründe nennen. Staats- und Gemeindebehörden und Notare sind verpflichtet, dem Rentamt, an welches die Erklärungen gelangen, Aufschlüsse zu geben. Feststellung der steuerpflichtigen Kapitalrente dann durch die aus bürgerlichen Elementen gewählten Steuerausschüsse der Rentamtsbezirke (bayerisches Einkommensteuergesetz vom 19. Mai 1881, § 31 ff.). Oeffentlichkeit der Listen fehlt (s. § 44 des letztgenannten Gesetzes). Feststellung in 2jährigen Perioden. Umfassende Strafbestimmungen in dem 1. Gesetze, § 28 ff., bes. für „Hinterziehung" (u. a. gehört dahin Unterlassung der Angaben und falsche Angaben, durch welche Steuerverkürzungen eintreten), das 5—20fache der Jahressteuer, die außerdem eingezogen wird. Ferner verschiedene Ordnungsstrafen. Die gleiche Hinterziehungsstrafe gegenüber der Erbschaftsmasse, wenn die Thatsache der Steuerverkürzung erst nach dem Tode des Steuerpflichtigen bekannt wird (§ 38), — aber eben keine Kontrolle der Erbschaften auf diesen Punkt hin ohne weiteres von Amtswegen. — Strengere Vorschriften auch besonders in Württemberg. — Auch in dem preußischen Entwurf ist die Pflicht zur schriftlichen Steuererklärung über den Gesamtbetrag der rentensteuerpflichtigen Bezüge (für jedes der 2 vorausgehenden Jahre) vorgeschrieben (§ 10), also keine spezialisierte Deklaration verlangt. Im Kommissionsentwurf war hier das Steuererklärungsverfahren des Einkommensteuergesetzes angenommen (§ 21c ff.), die Renten sollten dabei nach den 3 Rubriken des Kapitalrentensteuergesetzes getrennt deklariert werden (§ 21e). Die Strafbestimmungen des Regierungsentwurfs sind dieselben (milden) des Einkommensteuergesetzes.

2. Einschätzung durch Steuerkommissionen oder Behörden ohne Deklarationspflicht der Steuersubjekte.

Analog dem Verfahren bei Klassen- und Einkommensteuern wie den preußischen. In Preußen besteht im Effekt keine andere direkte Besteuerung der Zinsrente als durch diese Steuern. Die vollkommene Unzulänglichkeit dieses Verfahrens ist klar. Denn wenn auch einige Anhaltspunkte in den Büchern der Hypothekenämter, mitunter der Staatsschuldenverwaltung vorliegen, so hat deren Benutzung für die Steuerzwecke hier ihre besonderen Bedenken, weil alle solche Anhaltspunkte bei anderen Kapitalanlagen fehlen. Diese Methode ist also ganz ungenügend, ja verwerflich. In den preußischen Entwürfen von 1884 hatte man daher wenigstens für die Kapitalrentensteuer Deklarationspflicht eingeführt, noch nicht für die allgemeine Einkommensteuer.

3. Allgemeiner Registrierungszwang für die Gläubiger in Betreff ihrer ausgeliehenen Kapitalien.

Hat überhaupt nur Sinn bei inländischen Privatschulden, indem dann die Unklagbarkeit oder wenigstens andere Rechtsnachteile und Strafen bei Unterlassung der Registrierung angedroht werden. Bei der heutigen Ausdehnung des sonstigen Schuldenwesens und des internationalen Kredit- und Wertpapierverkehrs würde damit leicht eine neue Schädigung gewisser heimischer Kreditverhältnisse bewirkt werden. In allgemeinen „Registerabgaben", wie den französischen, liegt auch eine solche Besteuerung mit, die freilich leicht nur den Schuldner belasten wird [159].

§ 77. 4. Anzeigepflicht der Schuldner für die von ihnen zu zahlenden Zinsen [160]. Dabei ist dann ein doppelter Weg möglich:

1) Besteuerung der Zinsen nach der Angabe des Schuldners beim Gläubiger.

Hier liegt nicht nur kein, sondern ein entgegengesetztes Interesse des Schuldners vor, Angaben zu machen, weil er immer befürchten wird, selbst die Steuer, in Form erhöhten Zinsfußes, tragen oder sie selbst dem Gläubiger ersetzen zu müssen. Strafandrohungen wider den Schuldner und gesetzlicher Schutz des letzteren gegen Ueberwälzung der Steuer auf ihn, wie im folgenden Falle, reichen nicht aus. Auch ist wiederum die Konkurrenz zwischen in- und ausländischen Kapitalanlagen, Privatschulden und Wertpapieren zu bedenken. Dieser Weg ist daher nicht rätlich.

159) S. Wagner, F.W. III. § 213—224 über das französische Enregistrement.

160) Eine Art der „Meldangabe" s. o. S. 209, vgl. König, Die Meldangabe im Fin.archiv II.

2) Besteuerung der Zinsen, in Konsequenz der Ertragsbesteuerung, an der „Quelle", beim Schuldner selbst, indem diesem dann das Recht, dem Gläubiger bei der Zinszahlung den Steuerabzug zu machen, gewährt wird: sogenannte Couponsteuer bei öffentlichen Wertpapieren mit inländischer Zinszahlung.

Bei gewöhnlichen Privatschulden mit üblichem Kündigungsrecht des Gläubigers nach kurzen Fristen bieten hier alle gesetzlichen Kautelen zu Gunsten des Schuldners für den letzteren keine genügende Sicherheit, nicht doch belastet zu bleiben, wie Ungiltigkeit von Verträgen, durch welche der Schuldner die Steuer definitiv auf sich nimmt, Strafandrohungen gegen den Gläubiger, welcher sich den Steuerabzug nicht gefallen lassen will (beides in der britischen Einkommensteuer, ersteres auch im bayerischen Gesetz § 6 und sonst), mindestens Recht des Schuldners, die Steuer dem Gläubiger bei der Zinszahlung abzuziehen und Quittung darüber zu verlangen (österreichische Einkommensteuer). Bei hohen Steuersätzen droht hier dem Schuldner vollends die Belastung. Nur bei denjenigen Privatschulden aber, worüber öffentliche Bücher geführt werden (Hypotheken), läßt sich diese Besteuerungsform überhaupt durchführen. Bei den anderen hat auch der Schuldner das Interesse, die Verhältnisse geheim zu halten. Hier liegt die Sache noch ungünstiger als im vorigen Fall. Daher auch wieder Ungleichmäßigkeit in der Besteuerung der verschiedenen Arten von Privatschulden. Deshalb ist dieser Besteuerungsweg hier bedenklich.

Anders verhält sich es allerdings bei der Couponsteuer öffentlicher Wertpapiere. Hier bleibt dem Gläubiger nichts übrig, da er bei den heutigen Anleiheformen in der Regel nicht oder doch nur nach längerer Zeit das Kapital kündigen kann, als sich die Steuer bei der Zinszahlung abziehen zu lassen. Der entschiedene Vorteil dabei ist gegenüber jeder anderen Steuerform der, daß hier die Besteuerung völlig sicher und genau nach dem Gesetze, daher streng gleichmäßig für alle betreffende Gläubiger und zugleich höchst wohlfeil durchgeführt und erhoben wird, bei den inländischen Staatspapieren, wie bei den Schuldverschreibungen der der Kontrolle des Staats unterstehenden Korporationen, Erwerbsgesellschaften 2c. Von einer Rechtsverletzung selbst bei der Couponsteuer der eigenen Obligationen des Staats kann an sich, wenn der Staat nicht ausdrücklich im Anleihevertrag oder nicht sonst — z. B. in einem Gesetze — gegenteilige Zusagen machte, nicht die Rede sein, — so wenig wie in dem verwandten Fall des Einkommensteuerabzugs bei der Zahlung der Beamtengehalte (§ 93), auch nicht dem fremden, dem im Ausland wohnenden Staatsgläubiger gegenüber. Denn die Zinszahlung und die Couponsteuer beruhen auf zwei ganz verschiedenen Rechtstiteln, einem privatrechtlichen aus dem Anleihekontrakt, einem öffentlichrechtlichen aus dem Steuerrecht. Es hat auch seine schweren prinzipiellen und bei der heutigen Höhe der Staatsschulden seine ernsten praktischen Bedenken, den Zinsertrag aus Kapitalanlagen in der Staatsschuld rentensteuerfrei (ähnlich ihn einkommensteuerfrei) zu lassen, und bei allen anderen Steuerformen bleibt er das sicher immer, wenn auch nicht rechtlich, so doch thatsächlich zum Teil, bei Schuldtiteln, welche sich im Ausland befinden, vollständig. Die Couponbesteuerung (die ältere analoge Englands, als Teil der Einkommensteuer in sched. C., neuerdings namentlich diejenige Italiens und Oesterreichs, welches letztere konsequent den in- und ausländischen Gläubiger hier gar nicht unterscheidet, jetzt auch die russische) hat daher nicht nur ihre finanziellen Vorteile, sondern auch eine Reihe von guten Gründen zur Stütze[161]).

Dennoch unterliegt sie auch prinzipiellen und praktischen Bedenken. Sie trifft alle Gläubiger bez. Besitzer solcher Wertpapiere gleichmäßig. Wenn daher sonst Steuerfreiheiten oder Ermäßigungen stattfinden, z. B. für kleine Renten oder nach der Persönlichkeit der Gläubiger (s. unten), so bleiben diese unbeachtet oder es muß ein weitläufiges Restitutionsverfahren (England) eingeleitet werden. Schlimmer ist aber noch, daß die Kapitalrentensteuer in Form der Couponsteuer eben nur mit Erfolg auf die im Inland zahlbaren öffentlichen Wertpapiere angewendet werden kann, wodurch die Kapitalanlagen darin reell ungünstiger als diejenigen in anderen Kreditverhältnissen und namentlich auch als in ausländischen Papieren behandelt und letztere Anlagen insofern prämiiert werden. Dies wird nicht überall, z. B. da nicht, wo der inländische Zinsgenuß trotz der Steuer höher bleibt (Oesterreich, Italien, Rußland, 1862 ff. Nordamerika), aber es kann doch mannigfach den Kredit für die inländischen Schuldner, einschließlich den Staat, bei neuen Anleihen verteuern oder es muß, wie in Oesterreich jetzt so allgemein (Staat, Eisenbahngesellschaften für Prioritätsobligationen), nunmehr auch in Rußland, in diesem Fall vom Staat Couponsteuerfreiheit versprochen werden (österreichische Goldrente) und die anderen neuen Kredit brauchenden Schuldner müssen vertragsmäßig die Steuer auf sich nehmen (österreichische Bahnen, Korporationen). Fiskalisch bleibt, wie Hock (a. a. O.) betont hat, dann zwar aus dieser

161) Hock, Oeffentliche Abgaben S. 18, 220, Wagner, F.W. II. 1. A. § 409, 2. A. § 169. Stein 5. A. II. 2. Abt. S. 140 ff. deduziert, nicht an sich ganz unrichtig, aber zu einseitig und zu sehr generalisierend, daß eine Couponsteuer von Obligationen immer als eine Vermögenssteuer wirke, überhaupt keine Steuer sei. Jede einfache Besteuerung bestehender Rente sei ungerecht. Der Staat müsse bei Auflegung solcher Steuer Rückzahlung anbieten, die Couponsteuer soll Rentenkonversion werden. Das wäre praktisch meistens undurchführbar.

Couponsteuer dem Staate leicht immer noch ein Vorteil, nämlich bei einer hohen alten Staatsschuld, vollends bei hohem Couponsteuerfuß, und doch nur viel kleineren neuen Kreditaufnahmen. Aber ein gewisser finanzieller Nachteil ist bei diesen letzteren doch sicher öfters da. Es müßte denn, wie einigermaßen in Oesterreich 1868 ff. nach dem Ausgleich mit Ungarn und der Erhöhung der Couponsteuer, eine jener eigentümlichen Erscheinungen des Kreditverkehrs vorliegen, daß nämlich die durch eine starke Couponsteuer reell verminderte Last der Staatsschuld und die mit dadurch (und sonst etwa gleichzeitig noch durch andere Momente, politische u. dgl.) bewirkte Verbesserung des Staatskredits den Kurs der Papiere mehr steigert als ihn die Couponsteuer an sich drückt.

Ein weiteres ernstliches Bedenken bleibt aber diese doch immerhin mögliche und öfters wahrscheinliche Rückwirkung der Couponsteuer auf den Kurs der Papiere, weil dann der Besitzer für soviel zugleich einer reellen Vermögenssteuer unterliegt. Tritt das ein, so hat Stein Recht, nur daß doch von anderen Ertragssteuern, auf Grundstücke, Gebäude, wieder dasselbe gilt. Besonders der auswärtige Gläubiger wird das empfinden und die Maßregel deswegen mehr als eine Zinsreduktion, denn als eine normale Besteuerung ansehen: mit Unrecht zwar, aber dennoch kann solche Auffassung auch wieder besonders den Kredit schädigen.

Praktisch wird man zwischen allen diesen Gründen für und wider abwägen und nach der konkreten Sachlage im einzelnen Staat und Zeitpunkt zu entscheiden haben. Bei einem mäßigen Steuerfuß treten die Bedenken wohl mehr hinter die Vorteile zurück, daß diese Zinserträge wirklich sicher der gesetzlichen Steuer unterworfen und dadurch die Rentensteuer den Realsteuern in diesem Punkte gleich gestellt wird.

Das interessanteste, für Deutschland praktisch wichtigste und für die Theorie wegen der gemachten Erfahrungen wertvollste Beispiel ist die österreichische Couponsteuer: nur eine im Verwaltungswege eingeführte Erhebungsform der Einkommensteuer Abteilung III [162]. Seit 1849 (unter Bruck) wurde die 5%ige Einkommensteuer (Ordinarium) bei Staats-, dann auch bei anderen öffentlichen Obligations-Papieren in Form der Couponsteuer bei der Zinsauszahlung abgezogen, später der Satz auf 7, seit 1869 auf 10% (außerordentlicher Zuschlag in Höhe des Ordinariums) erhöht. Nach Ges. v. 20. Juni 1868 wurde bei der Maßregel der (Zwangs-) Konversion der älteren gemeinsamen Staatsschuld in eine 5%ige Silber- und Papierrente ein fester, nicht erhöhbarer „Steuersatz" von 16% auf diese Rente gelegt, die daher seitdem als 4⅕%ige in den Kurszetteln notiert wird. Bei den verbliebenen staatlichen Lotterieanlehen wird von den Zinscoupons und den Gewinnsten 20 pCt. abgezogen. Die neue (west-)österreichische 5%ige Papierrente ist wie die 4%ige Goldrente steuerfrei. — Die italienische Couponsteuer, als Teil der Einkommensteuer von Mobiliarwerten ist jetzt 13,2% und wird, auch bei der Staatsrente, ebenfalls für ausländische Besitzer abgezogen. — Die russische Steuer ist 5%. — Restitutionsverfahren für im Ausland wohnende Ausländer bei der britischen betreffenden Abteilung der Einkommensteuer, nicht von britischen, wohl aber von ausländischen, in Großbritannien zahlbaren Papieren [163]. — In Preußen war auch jüngst in dem Entwurf der Kapitalrentensteuer von einer Couponsteuer abgesehen und hat diese Form auch in der Kommission keine allgemeinere Befürwortung gefunden.

§ 78. 5. Bei Aktien und ähnlichen Anteilscheinen, für welche die Besitzer in Form von Zinsen, bezw. Dividenden den Reinertrag ausgeworfen bekommen, handelt es sich, wie schon bemerkt, nach den heutigen Verkehrsverhältnissen, regelmäßig wenigstens, um ganz ähnliche Kapitalanlagen wie in Obligationspapieren. Demgemäß ist die Kapitalrentensteuer hier auch berechtigt. Dieselbe kann aber für inländische Unternehmungen hier einfach gleich vom zu verteilenden Gesamt-Reinertrage im ganzen bei der betreffenden Gesellschaft selbst erhoben werden, welche dann die Dividende verhältnismäßig zu verkürzen hat. Beim Aktionär selbst ist in diesem Fall dies Einkommen rentensteuerfrei zu lassen; geschieht dies nicht, so besteht für soviel Doppelbesteuerung.

Das Verfahren, das mehrfach üblich ist (Oesterreich), gleicht im Effekt der Couponbesteuerung, hat dieselben Vorzüge, aber auch ähnliche Bedenken. Letzteres namentlich gegenüber ausländischen Aktien und manchen anderen inländischen Kapitalanlagen, welche sich nicht so behandeln lassen: also wiederum Störungen der Gleichmäßigkeit. S. auch unten § 103. — Auch sonst ist hier der Zusammenhang mit der Gewerbesteuer (oder einer ähnlichen) zu beachten (§ 84). Es bietet sich hier z. B. die Möglichkeit, die Aktionäre auch durch die Gewerbesteuer mit für ihre Dividenden zu besteuern, so bei einem höheren Fuße dieser Steuer. Besteht aber in einem Lande keine besondere Kapitalrentensteuer,

162) Eingehend darüber A. Wagner, Ordnung des österr. Staatshaushalts S. 187—204.

163) Wagner, F.W. III. S. 247. Siegfried in Saling's Börsenpapiere 4. A. I, S. 85.

sondern nur eine allgemeine Einkommensteuer (Preußen), neben der Gewerbesteuer, so müßte prinzipiell der gleiche Steuerfuß für die Gewerbesteuer der Aktiengesellschaften oder für eine besondere Aktiengesellschaftssteuer verlangt werden, wie für andere gewerbliche Unternehmungen. Praktisch werden dann freilich die Aktionäre doch besser als selbständige gewerbliche Unternehmer stehen, weil man die Dividende bei ihnen nicht so sicher auffindet als das gewerbliche Einkommen bei jenen Unternehmern.

6. Eine Sonderstellung auch im Veranlagungsverfahren der Kapitalrentensteuer kann eventuell für die Bank- und ähnlichen Kreditgeschäfte (Unternehmungen), welche namentlich Darlehen aufnehmen und gewähren und Effektengeschäfte betreiben, in Betracht kommen. Die unmittelbare Anwendung des sonstigen Deklarationsverfahrens (unter Nr. 1) ist bei dem Wechsel in diesen Geschäften (Besitzwechsel der Effekten) schwierig und erheischt wieder, zur Vermeidung leicht möglicher falscher Angaben, eigene Kontrollen. Werden solche Unternehmungen daher nicht überhaupt von der Kapitalrentensteuer ausgenommen und unter eine eigene oder unter die allgemeine Gewerbesteuer mit gestellt, wobei dann freilich der Steuerfuß angemessen anzusetzen ist, so kann allenfalls eine bestimmte Rente des bilanzmäßigen Geschäftsvermögens, das freilich zu diesem Zweck zu deklarieren wäre, als Steuerobjekt der Kapitalrentensteuer gesetzlich angenommen werden.

So im preußischen Entwurf § 3 (die 4%ige Rente des in gewerbesteuerpflichtigen Bank- und ähnlichen den Geld- und Kreditverkehr vermittelnden Geschäften angelegten Vermögens nach Maßgabe der letzten Jahresbilanz; daher dafür Deklarationspflicht, § 9). Vielfache Erörterung dieses Punkts in der Kommission. In dem Abänderungs-Entwurf der letzteren wurde den Inhabern solcher Geschäfte die Wahl zwischen der Deklaration der Erträge nach § 1 und dieser Deklaration des Geschäftsvermögens gelassen. Bedenken fand u. a. besonders die letztere Deklarationspflicht als ein Eingriff in die Geheimnisse des Geschäfts, und auch als eine Ausnahmebestimmung gerade für diese Unternehmungen. — In Bayern (Ges. Art. 4 Nr. 7) ist u. a. „der Rentenertrag aus den in den Gewerben angelegten Betriebskapitalien oder zum Zweck des gewerbsmäßigen Umsatzes erworbenen umlaufenden Papieren oder Wechseln" ausgenommen von der Kapitalrentensteuer. Dafür besteht hier eine angemessene Besteuerung der Bankgeschäfte u. dgl. m. durch die Gewerbesteuer (Art. 7, Tarifnummer 36, 37).

7. Ferner sind für Versicherungs-, namentlich Lebensversicherungsgeschäfte, insbesondere solche auf Gegenseitigkeit, wohl aparte Bestimmungen geboten.

S. badisches Gesetz von 1874/1884 Art. 5 Nr. 4. Verschiedene Gegenseitigkeits-Versicherungsgesellschaften von der Kapitalrentensteuer frei. Lebensversicherungen auf Gegenseitigkeit haben vom ganzen Ertrage aller ihrer für den betreffenden Zweck angelegten Kapitalien die Steuer zu entrichten. — „Steuerfreiheit" von den Guthaben der Lebensversicherten von dieser wie auch von der Einkommensteuer ist nicht zu verlangen; alle Lebensversicherungsanstalten, auch die Aktienunternehmungen, müßten eigentlich von diesen Guthaben (Reserven) die Steuer entrichten.

8. Die Verkehrssteuern (in Form von Stempeln, Registerabgaben) für die Urkunden (Dokumente, Schuldscheine) des Kreditverkehrs und für die Rechtsgeschäfte mit diesen Urkunden (Besitzwechsel im Kauf und Verkauf, Börsengeschäfte, „Börsensteuern" als Umsatzsteuern) sind um so mehr als eine geeignete Ergänzung oder selbst als Ersatz der thatsächlich oft — gegen das Gesetz — nicht zur Anwendung gelangenden Rentensteuer zu bezeichnen, je mehr Lücken nach dem Vorausgehenden in der Rentenbesteuerung stets verbleiben werden: freilich ein, wie die Verkehrssteuer überhaupt, ziemlich rohes Verfahren, gewisse Erträge zu besteuern, aber ein, wie die Dinge liegen, nicht zu vermeidendes, notwendiges und in manchen Fällen allein zur reellen Besteuerung führendes Verfahren. Besonders gegenüber ausländischen Wertpapieren im Besitz des Inlandes ist diese Besteuerungsform zu empfehlen [164].

4. Einige andere Punkte.

§ 79. An und für sich hat man bei der Kapitalrentensteuer wieder die Wahl zwischen

164) Für dieses Vorgehen auch Schäffle, Steuerpolitik S. 341. Näheres eventuell in Abh. „Verkehrssteuern" in diesem Bande. Obige prinzipielle Auffassung bei Wagner, F.W. II. 1. A. S. 439 ff., 2. A. S. 549 ff. S. auch Friedberg, Börsensteuer, 1875 und ders. „Zur Theorie der Stempelsteuer" in Hildebrands J. 1878, B. 31.

dem Ertrags- und dem Wertkataster, indem man sich letzteren Falles an den Nennwert oder an den Kurswert der Obligationen ꝛc. hält. Die Ertragskatastrierung ist die einfachere, meist übliche und vorzuziehende, wobei dann nur für nicht mit laufenden Zinsen versehene Forderungen (§ 74) und für Spezialfälle, so für die Berechnung von Zeit- und Leibrenten, besondere gesetzliche Bestimmungen erforderlich sind. Der Wertkataster ist besonders bei den öffentlichen Wertpapieren des heutigen Verkehrs nicht angebracht. Der Nennwert läßt bei der zufälligen Wahl des Nominalzinsfußes nicht auf die Rente sicher schließen, der Kurswert ist nach diesem Nominalzinsfuß und nach den Konjunkturen zu verschieden. Im übrigen ist die genaue quotenweise Besteuerung nach dem wirklichen Rentenbetrag (strenger Abschätzungskataster) möglich, aber nicht unbedingt nötig. Man kann auch die Rentenbeträge klassifizieren (mit mäßigen Stufen) und den einzelnen Betrag dann mit dem danach sich ergebenden Satze belegen (Art Klassenkatastrierung)[165].

Hinsichtlich der Allgemeinheit der Steuer gewähren die Gesetze gewöhnlich einzelne Befreiungen und Ermäßigungen teils nach der Persönlichkeit der Rentenbezieher, daher implicite mit nach dem Verwendungszweck der Renten, teils nach der Höhe der einzelnen Rente, die Eine Person bezieht. Diese Ausnahmen lassen sich meistens socialpolitisch rechtfertigen oder selbst fordern. Es kommt dadurch (wie übrigens nach dem Früheren auch in den analogen Fällen der Grund- und Gebäudesteuer erwünscht und bei solchem Vorgehen bei der Kapitalrentensteuer zu fordern wäre) ein Subjektsteuer-Element in diese Objektbesteuerung, wodurch aber eine Verbesserung erzielt wird.

Nach Persönlichkeit und Zweck meist steuerfrei die Renten milder u. dgl. Stiftungen, auch der Kirchen, Schulanstalten, Sparkassen (im speziellen Interesse der Förderung des Sparens in den unteren Klassen). Nach Höhe ganz kleine Beträge (Bayern unter 40 M.) Eines Beziehers, nach Höhe und Zweck solche Beträge, welche das einzige steuerbare Einkommen erwerbsunfähiger Personen bilden (200 M. in Bayern) und in ähnlichen Fällen Ermäßigungen (Bayern, Witwen und minderjährige Waisen zahlen halbe Steuer für Jahresrenten unter 500 M., wenn sie nicht außerdem noch 500 M. anderes Einkommen haben). S. überhaupt bayerisches Ges. § 4. Hessen 100, Baden 60 M. steuerfrei. Der preußische Entwurf ließ sogar Renten bis 600 M. frei, ferner alle Renten solcher Steuerpflichtigen, deren Gesamteinkommen nicht über 2000 M. (bei Witwen, vaterlosen Minderjährigen und gewissen decrepiden Erwerbsunfähigen sogar bei Gesamteinkommen von nicht über 4000 M.). Die Kommission hat diese sehr weitgehenden Befreiungen, bei denen freilich wieder das Bestehen der Einkommensteuer zu beachten ist, nicht abgeändert. Die „Freiheit des Existenzminimums“ hier also weitgehend berücksichtigt[166].

Die Hinüberführung der Ertragssteuer mehr in eine allgemeine Personaleinkommensteuer (Schäffle) wäre bei der Rentensteuer leichter als bei den anderen Ertragssteuern und würde manche Bedenken heben, welche bei der besonderen Rentensteuer verbleiben und in jenen Steuerprivilegien implicite anerkannt werden.

Weitere eventuelle Befreiungen von der Kapitalrentensteuer können eine notwendige Konsequenz des sonstigen Steuerrechts, so besonders der Gestaltung der Gewerbesteuer sein (so bei Nr. 6 im § 78). In den preußischen Steuerentwurf brachte die Kommission einen Zusatz § 2a, wonach die Zinsen geschäftlicher Forderungen, Kontokorrent-Guthaben und Wechsel, welche auf die von Landwirten und Gewerbetreibenden im eigenen Geschäftsbetrieb verwendeten Kapitalien entfallen, nicht der Kapitalrentensteuer, sondern nur der Einkommensteuer unterliegen.

4. Die Gewerbesteuer.

Gesetzgebung s. in § 23—28. Besonders wichtig die französische („Patentsteuer“ Ges. v. 1791, 6. Fruct. IV, bes. 1. Brüm. VII, 25. April 1844, jetzt Grundlage in Ges. v. 15. Juli 1880), der mehrere andere nachgebildet sind, mit mancherlei Modifikationen (Rußland, Belgien, einzelnes in der österreichischen, preußischen und der Gesetzgebung anderer deutscher Staaten); ferner die österreichische Gesetzgebung („Erwerbsteuer“, Ges. v. 31. Dez. 1812, auch Einkommen-

165) S. das Einzelne, das hier zu weit führen würde, in den Gesetzen. Rau III. § 389, 390. Das bayerische Gesetz und der preußische Entwurf setzen den Steuerfuß in Prozenten fest. In Baden Ermittlung des Ertrags, aber dann Verwandlung desselben formell in „Steuerkapital“ nach dem 20-fachen.

166) Rau III. § 389, 390. Antoni, Die Steuersubjekte ꝛc. nach den in Deutschland geltenden Staatssteuergesetzen, im Finanzarchiv V. S. 399.

steuer, (Ges. v. 29. Okt. 1849), die preußische (vielfach verändertes Haupt-Gesetz v. 30. Mai 1820; 19. Juni 1861, 20. Okt. 1862, 20. März 1872, 5. Juni 1874, 3. Juni 1876, 27. Febr. 1880), die deutsche mittelstaatliche, jetzt besonders süddeutsche: bayerische (Ges. v. 1. Juni 1856, jetzt Ges. v. 19. Mai 1881), württembergische (Ges. v. 13. Juli 1821, 28. April 1873, 14. Juni 1887), badische (Ges. v. 23. März 1854, 25. Aug. 1876, 20. Juni 1884 [Fassung vom 26. April 1886]), hessische (Ges. v. 4. Dez. 1860, 8. Juli 1884), die k. sächsische (Ges. v. 24. Dez. 1845, jetzt in der Einkommensteuer aufgegangen, s. oben S. 202) u. a. m. Rußland Ges. v. 9. Febr. 1865, 5. (17.) Juni 1884. In Italien die Gewerbe mit durch die Steuer von beweglichen Einkünften, in England nur durch die Einkommensteuer getroffen. Daneben mehrfach neuerdings besondere deutsche Gesetze über den Gewerbebetrieb im Umherziehen (so in Bayern, Ges. v. 10. März 1879, Sachsen, Ges. v. 1. Juli 1878, preußisches Ges. v. 3. Juni 1876); auch über Besteuerung des Wanderlagerbetriebs, so preußisches Ges. v. 27. Febr. 1880, sächsisches v. 1. Dez. 1879 u. v. a. m., dann über Bergwerk-, Eisenbahn-, Aktiengesellschaftssteuer, worüber unten mehr. — Rau III. § 358—376; Stein II. 4. A. S. 108—150, 5. A. II. 2. Abt. S. 180—209 (weit hergeholt und doch wenig neues, das neue aber unklar und öfters schief); Roscher, S. IV § 88, 89; Vocke, Abgaben S. 391—410; Cohn, Fin. § 302, 307, 338, 340; Hock, Oeffentliche Abgaben S. 205—217 (in Kürze viel Treffliches); Schäffle, Steuerpolitik S. 320—339 (detaillierte Reformvorschläge, viel Beachtenswertes, der Klassenschematismus aber wohl in seinem Werte noch zu günstig angesehen). J. G. Hoffmann, Lehre von den Steuern S. 189 ff.; Hofmann, Verschiedene Methoden der rationellen Gewerbebesteuerung, Z. f. St.W. 1850; Rob. Meyer, Geschichte der deutschen Hausiersteuern, Finanzarchiv II. S. 92. Mancherlei wichtiges Kritische in den Arbeiten über das Steuerwesen einzelner Länder, s. oben § 23—28 (z. B. Helferich über Bayern). Unter den Anhängern der modernen Gewerbesteuer, aber mit sehr optimistischem Urteil, ist Vocke hervorzuheben. S. auch dessen Kommentar des bayerischen Gewerbesteuergesetzes von 1881. 1888. Anderseits meine kritische Darstellung des Typus dieser Gesetze, der französischen Besteuerung, F.W. III. § 198—205. Erwerbs-, besonders Aktiengesellschaften und ähnliche können auch als selbständige Steuersubjekte unter die Einkommensteuer mitkommen. S. darüber auch unten § 103.

1. Wesen und Umfang.

§ 80. Die Gewerbesteuer (auch wohl in Theorie und Praxis, so in Oesterreich) mitunter „Erwerbs"steuer genannt) hat als Ertragssteuer notwendig je nach dem Vorhandensein, dem Umfang und der Einrichtung der übrigen direkten Steuern selbst ein etwas verschiedenes Wesen, eine abweichende Aufgabe und dann in Konsequenz von dem allen einen anderen Umfang. Als Glied der modernen rationellen Ertragsbesteuerung, die sich der modernen Berufsarbeitsteilung anschließen muß, daher namentlich neben einer besonderen (überwiegend agrarischen) Grund-, einer Gebäude- und Kapitalrentensteuer, hat eine besondere „Gewerbesteuer" vor allem die Aufgabe, die „Gewerbe" im engeren Sinne zu umfassen und ihren Reinertrag als Steuerquelle, womöglich auch sie nach ihrem Reinertrag als Umlagsbasis) zu besteuern, d. h. zunächst: die selbständigen (gewerblichen) Unternehmungen, welche im Unterschied von der sogen. „Stoffproduktion" Stoffe umformen und veredeln — Handwerk, Hausindustrie, Manufaktur, Fabrik u. dgl., auch die Hüttenwerke —, ferner die Handels- und verwandten Unternehmungen aller Art — Handel-, Kommissions-, Agentur-, Bank, Versicherungsgeschäft —, weiter die Transportgewerbe — Lohn und Frachtfuhrgeschäft, Schiffer, Rheder, eventuell Eisenbahnen u. dgl. m. —, dann die Gast- und Schankgewerbe, endlich gewisse sogenannte Dienstgewerbe — wie Theater-, Menagerie-, Kunstreiter-, Seiltänzerunternehmungen, Leihbibliotheken, Badeanstalten u. dgl. m. Die meisten modernen Gewerbesteuergesetze erstrecken sich auch auf diese Kategorien speziell, freilich mit manchen Verschiedenheiten im einzelnen.

Teils aus prinzipiellen, teils aus steuertechnischen und praktischen Gründen erfolgen mehrfach Einschränkungen und Ausdehnungen dieses üblichen Umfangs der Gewerbesteuer. In ersterer Hinsicht werden die in der Rechtsform der öffentlichen Erwerbs-, besonders der Aktiengesellschaft betriebenen und öffentlich Rechnung legenden gewerblichen Unternehmungen mitunter aus der allgemeinen Gewerbesteuer herausgestellt und besonderen analogen Steuern, die man speziell für sie bildet, unterworfen (Ungarn). Gleiches gilt von den privaten Eisenbahnunternehmungen, nicht nur als Folge ihrer regelmäßigen Rechtsform als Aktiengesellschaften, sondern auch nach ihrem speziellen Zweck. Eine Ausdehnung erfolgt dagegen bisweilen auf gewisse Urproduktions-Gewerbe, den Bergbau, der aber gewöhnlich unter besonderen, die Gewerbe-

steuer mit vertretenden Bergwerksteuern verschiedener Art steht, ferner auf Fischerei ꝛc., auch auf den landwirtschaftlichen Pachtbetrieb, auch wohl auf alle oder gewisse liberale Berufsunternehmungen (Arzt, Advokat, Notar, Privatlehrer, Schriftsteller ꝛc. im Unterschied von den liberalen Berufsdiensten, wie denen der öffentlichen und Privatbeamten ꝛc.); selten auf den landwirtschaftlichen Selbstbetrieb, die liberalen Berufsdienste und gar die gemeine Lohnarbeit.

Theoretisch und praktisch streitig ist die „Gewerbe"besteuerung der Konsumvereine und anderer „Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften" nach Prinzip, Art und Umfang.

Man kann nicht ohne weiteres und allgemein die eine oder andere Bestimmung des Umfangs der Gewerbesteuer kurzweg als richtig oder unrichtig bezeichnen. Vieles ist hier relativ und folgt eben konsequent aus der Einrichtung der sonstigen direkten Besteuerung. Umgekehrt sind freilich auch an diese mit Rücksicht auf den Zusammenhang zwischen gewissen Ertragsobjekten und dem Gewerbebetrieb, dem sie dienen, Anforderungen hinsichtlich ihrer passenden Einrichtung zu stellen, wie u. a. oben schon einmal bei der Gebäudesteuer (§ 66) bemerkt wurde.

Unter den Wirtschaftsverhältnissen unserer Länder ist es wohl am besten, die Gewerbesteuer auf selbständige gewerbliche **Unternehmungen** zu beschränken und die liberalen **Berufsdienste und die gemeine Lohnarbeit unbedingt auszuschließen**[167]).

Auch die liberalen Berufsunternehmungen können wie die ebengenannten beiden Zweige unter spezielle oder allgemeine Einkommensteuern mit und allenfalls auch, wie diese zwei Zweige, allein gestellt werden. Doch sprechen auch Gründe für ihre Einreihung in die Gewerbesteuer, in der sie dann eine besondere Abteilung bilden können, so der Umstand, daß die Aufgabe der Reinertragsermittlung und der Veranlagung dieser Unternehmungen wegen der Art des Erwerbens und wegen des Schwankens der Erträge mehr der sonst bei der Gewerbesteuer als bei Lohn-, Besoldungs- u. dgl. Steuern vorliegenden ähnlich ist.

Der landwirtschaftliche Pachtbetrieb, der von der Grundsteuer nicht getroffen wird, gehört mit Fug zur Gewerbesteuer. Für die Einbeziehung des landwirtschaftlichen Selbstbetriebs in diese Steuer, selbst neben der agrarischen Grundsteuer, kann man geltend machen, daß hier regelmäßig die wirklichen Reinerträge die katastralen übersteigen, das Plus also von der Grundsteuer nicht getroffen wird; ferner, daß in zahlreichen Fällen des Klein-, Mittel- und Großbetriebs, bei jedem nur verschieden, überhaupt Reinerträge vorliegen, welche besonderen, im Kataster grundsätzlich gar nicht berücksichtigten Kulturen und Betriebssystemen zu verdanken sind, wo das Plus gegen die Katastralerträge also vollends grundsteuerfrei ist; endlich, daß vielleicht ein Teil des wahres Einkommen des Besitzers und Wirts (besonders bei kleiner bäuerlicher Wirtschaft) bildenden Reinertrags der agrarischen Arbeit als Arbeitslohn bei denjenigen Produktionskosten mit angerechnet ist, welche vom Grund-Bruttoertrag zur Ermittlung des Reinertrags abgezogen sind, wo mithin ebenfalls für soviel Grundsteuerfreiheit vorliegt. „Unrichtig" oder gar „ungerecht" ist in allen diesen Fällen die Gewerbesteuer des Selbstbetriebs neben der Grundsteuer nicht. Aber besser möchte hier doch wohl eine neben der Grundsteuer einhergehende Einkommensteuer sein, um die Ausgleichung herbeizuführen. Ein allgemeiner Grund dafür, sich, wie gewöhnlich (wo nicht ausnahmsweise wie in Preußen eine allgemeine Einkommensteuer eine formelle Doppelbesteuerung herbeiführt), mit der Grundsteuer beim landwirtschaftlichen Selbstbetrieb zu begnügen, ist der Umstand, daß doch schon die Grundsteuer nicht

167) Ueber die Besteuerung der Aktiengesellschaften Schäffle a. a. O. S. 335, Stein 4. A. II. S. 139 ff., 5. A. II. 2. Abt. S. 203 ff., der Genossenschaften — eine besonders schwierige Frage —, Schäffle S. 336, Stein eb., Bocke, Abgaben S. 447 ff., Wagner, F.W. II. 1. A. § 411, 414, 2. A. 172, 173, Dietzel, Besteuerung der Aktiengesellschaften, 1859, G. Schanz, Besteuerung der Genossenschaften in Deutschland und Oesterreich, Finanzarchiv III. S. 674 ff.

Im ganzen gegen die Gewerbesteuer von landwirtschaftlichem Selbstbetrieb Rau III. § 363. S. darüber auch Schäffle S. 320, der mehr für Personal- und Einkommensteuer neben der Grundsteuer ist. — Gegen die Gewerbesteuer der liberalen Berufe Rau III. § 361, Schäffle S. 320.

Stein will überhaupt die Gewerbesteuer (für die „Gewerbe" im engeren Sinne) grundsätzlich in zwei Ertragssteuern, die eigentliche Gewerbesteuer für die gewöhnlichen kleineren Privatgewerbe (4. A. II. S. 131 ff., 5. A. II. 2. Abt. S. 180, unklar) und die „gewerbliche Unternehmungs- und Industriesteuer" für die (meist größeren, unter dem Handelsgesetz stehenden) gewerblichen Unternehmungen mit Handelsfirma zerlegen, bei denen Stein dann die einfache Geschäftsfirma (einschl. offene und stille Gesellschaft) und die eigentlichen Erwerbsgesellschaften, deren Hauptform die Aktiengesellschaft unterscheidet. (S. auch 5. A. a. a. O. S. 203 über Erwerbsgesellschaften und Genossenschaften.) Gegen diese vollständige Trennung solcher zwei Gewerbesteuern erheben sich viele Bedenken, die Stein nicht oder nicht genügend berücksichtigt. Den Steuerfuß beider in ein richtiges Verhältnis zu bringen, wäre sehr schwierig. Stein behandelt außerdem als drittes Glied der „Ertragssteuer des gewerblichen Kapitals" die Verkehrs-(Stempel-) Steuer, — die nur nicht bloß hierher gehört.

bloß die eigentliche Grundrente, sondern ununterschiedlich Kapital- und Gewerbsgewinn (eventuell auch Arbeitslohn) mehr oder weniger mit trifft (§ 48, anders Rau I, § 360).

Der Bergwerksbetrieb wird (neben einer etwaigen Grundsteuer) nach der ihm eigenen technischen Natur besser von aparten Bergwerksteuern (§ 89) getroffen, ebenso der Privateisenbahnbetrieb (auch fremde Staatsbahnen im Inland) von besonderen Eisenbahnsteuern.

Die Erwerbsgesellschaften mit öffentlicher Rechnungslegung, also besonders die Aktiengesellschaften, lassen sich steuertechnisch leicht apart besteuern, was zwar auch prinzipiell zulässig, doch nur dann unbedenklich ist, wenn die Gelegenheit dieser bequemen Besteuerung nicht zu einer unbillig höheren Steuer verglichen mit den betreffenden Privatgeschäften ausgenutzt wird. — Bei der Besteuerung der Aktiengesellschaften sind mißgünstige Tendenzen gegen diese Unternehmungsform wohl zum Vorschein gekommen. Werden diese Gesellschaften aber einmal vom Rechte zugelassen, so ist ein solches Verfahren nicht zu billigen.

Die („Erwerbs- und Wirtschafts"-) Genossenschaften mit bloß internem Verkehr unter den Mitgliedern werden in dem Erwerb der letzteren eigentlich schon besteuert, so daß Gewerbesteuerfreiheit hier wenigstens zulässig ist. Bei Verkehr mit Nicht-Mitgliedern nehmen sie mehr den Charakter einer eigenen gewerblichen Unternehmung an, die gewerbesteuerpflichtig sein muß. Die Einreihung der Aktien und ähnlichen Gesellschaften als selbständige Steuersubjekte (Königreich Sachsen, preußischer Entwurf von 1884) in die Einkommensteuer ist bei der Gewerbebesteuerung (wie auch bei einer etwaigen Kapitalrentensteuer) mit zu berücksichtigen, bedingt aber nicht notwendig ein Ausscheiden dieser Gesellschaften aus der Gewerbesteuer: es besteht dann hier nur zunächst derselbe Zustand formeller direkter Doppelbesteuerung wie bei Individual-Gewerbetreibenden.

§ 81. Kaum auf einem Gebiete der direkten Besteuerung weichen die Gesetzgebungen betreffs des „Umfangs" der Steuer in zahlreichen Einzelheiten so sehr von einander ab, als bei der Gewerbesteuer, zum Teil in richtiger Folge der Verschiedenheit der anderweiten direkten Steuern, zum Teil auch ziemlich willkürlich. Mitunter besteht ein näherer Zusammenhang zwischen der Gewerbesteuer und einer besonderen „Einkommensteuer" (so speziell in Oesterreich). Statistische Vergleiche der Ergebnisse des Gewerbesteuerertrags sind daher mit besonderer Vorsicht anzustellen [168]), Schlüsse auf die Bedeutung der gewerblichen Entwicklung der Länder aus den Steuererträgen gar nicht ohne weiteres zulässig und Schlüsse aus dem Anteil des Gewerbesteuerertrags vom gesamten direkten Steuerertrag und aus dem Verhältnis dieses Ertrags zu demjenigen der einzelnen anderen direkten Steuern nur sehr bedingt zu ziehen (s. oben § 49).

Beispiele aus der Gesetzgebung über den Umfang der Gewerbesteuer. Preußen. Etwas engerer Umfang, besonders durch Ausschluß ganz kleiner Handwerker, als anderswo. Gewerbesteuerpflichtig der Handel (d. i. Handels-, Kommissions-, Speditions-, Bank-, Leih-, Assekuranz-, Fabrik-, Rhedereigeschäft, auch Leihbibliotheken, Badeanstalten), die Gastwirtschaften (einschließlich gewerbsmäßiges Zimmervermieten von 3 oder mehr heizbaren Zimmern), „Verfertigen von Waren auf den Kauf", Betrieb von Handwerken mit mehreren Gehilfen (Weberei und Wirkerei nur bei mehr als 4 Stühlen), Betrieb von Mühlenwerken (bei Arbeit für Dritte), Gewerbe der Schiffer, Fracht- und Lohnfuhrleute, Pferdeverleiher, Gewerbe im Umherziehen betrieben. Hüttenwerke unter Gewerbesteuer seit Gesetz v. 20. Okt. 1862. Eisenbahngesellschaften, Bergbau (s. § 89) frei. Seit Aufhebung der besonderen Gewerbebesteuerung der Aktiengesellschaften (Ges. v. 18. Mai 1857, aufgehoben durch das Gewerbesteuergesetz vom 19. Juli 1861, § 22) diese mit unter der allgemeinen Gewerbesteuer. Bei der Beurteilung der Freilassung der kleinen Handwerker u. dgl. ist die in Preußen bestehende Klassensteuer dieser Personen zu beachten. Die landwirtschaftlichen Betriebe, die liberalen Professionen fallen nicht unter die Gewerbe-, sondern erstere unter die Grund- und Klassen- und Einkommensteuer, letztere nur unter diese zwei Steuern. Die Bergwerke unterliegen Spezial-Ertragssteuern.

Bayern. Ausgedehntere Gewerbesteuer: „die im Lande betriebenen Gewerbe und gewerbsmäßig ausgeübten Erwerbsarten"; letzteres wird angenommen, „wenn die Beschäftigung mit Gehilfen, mit gewerblichen Vor- und Einrichtungen oder sonstigem Betriebskapital, in einem offenen Laden oder mit offenem Angebot betrieben wird" (Ges. v. 1881, § 1). Betrieb der Land- und Forstwirtschaft, Jagd, Fischerei, Ausbeutung der Bergwerke, soweit hier die bezüglichen Produkte gewonnen werden, ebenso Verkauf der eigenen Erzeugnisse (roh oder in einem Zustand, der im Bereich des betreffenden Wirtschaftsbetriebs oder Erwerbs liegt) nicht gewerbesteuerpflichtig (Ges. § 2). Auch landwirtschaftliche Pächter von selb-

168) S. z. B. die Daten für die europ. Großstaaten nach einer italien. Arbeit von Cerboni, Finanzarchiv II. S. 847; um 1882 in Frankreich 91,22, Rußland 78,14, Oesterr.-Ungarn 67,85, Deutschland 39,31, Spanien 33,00, England 3,81 (?), Italien 0.

ständigen Gütern (wohl aber Gewerbepächter) sind nicht dieser Steuer, sondern der speziellen bayerischen Einkommensteuer unterworfen. Gleiches gilt von den liberalen Berufsunternehmungen und verwandten Thätigkeiten, ferner vom Bergbaubetrieb (s. unten § 91).

In Baden dagegen sind die Landwirte neben der Grundsteuer früher (Ges. v. 23. April 1854) im Prinzip auch gewerbesteuerpflichtig gewesen, freilich in sehr mäßigem Anschlage. Nach der jetzigen Gesetzgebung ist der Betrieb der Land- und Forstwirtschaft, einschließlich des Handels mit Produkten von eigenen und gepachteten Grundstücken, den davon ernährten Tieren und deren Erzeugnissen frei (Ges. v. 1884 Art. 2). Sonst ist das Betriebskapital, nur dieses, aller in Baden betriebenen „gewerblichen Unternehmungen", sowie der gesamte Geschäftsbetrieb gewisser Konsumvereine, gewisser eingetragener Genossenschaften und gewisser Gegenseitigkeitsversicherungsgesellschaften (gen. Ges. Art. 1) gewerbesteuerpflichtig.

In Oesterreich ist die Erwerbsteuer eine allgemeine auf Handel, Fabriken, Handwerke, Gast- und Schankgewerbe, Transportgewerbe, dann auch auf bestimmte liberale Berufsunternehmungen (Privatlehrer, doch nur in Orten über 4000 Einwohner, Unternehmer von Erziehungsanstalten, Börsensensale, Notare, Advokaten u. dgl.) sich ausdehnende Gewerbesteuer. Frei ausdrücklich die Landwirtschaft, sofern sie bloß rohe Produkte erzeugt und eigens erzeugte verkauft, desgleichen alle Hilfsarbeiter und „Arbeiter", die Staatsdiener und die an als öffentlich anerkannten Anstalten Angestellten, die Schriftsteller und Künstler, die Aerzte, Wundärzte, Hebammen; ferner manche einzelne Gewerbe (so z. B. die Tabak- und Salzverschleißer der Monopolartikel für dies Geschäft, manche Weber, s. das Detail bei Schlupp § 115), auch die Bergwerke, die nur rohe Produkte liefern (Sudwerke nicht). In eigentümlicher Weise dient aber in Oesterreich zur Ergänzung der Erwerbsteuer die Einkommensteuer (v. 1849). In die 1. Klasse der letzteren gehören die der Erwerbsteuer unterworfenen Gattungen, ferner Bergbau, Hüttenwerke, Pächter (landwirtschaftliche). Aktiengesellschaften, auch Eisenbahngesellschaften, Wirtschaftsgenossenschaften sind dabei ebenfalls erwerbs- und in der 1. Klasse einkommensteuerpflichtig. (Schlupp § 157, Hanel, Oesterreichische Steuergesetze V. S. 267 [Finanzministerialerlaß vom 21. Febr. 1876].)

Frankreich. Die Patentsteuer ist eine allgemeine Gewerbesteuer, von jedermann zu zahlen, der in Frankreich ein Handelsgeschäft, eine Industrie oder ein Gewerbe betreibt (Ges. v. 24. April 1844 und v. 15. Juli 1880, Art. 1). Ausgenommen sind ausdrücklich die öffentlichen Beamten des Staats, der Departements und Gemeinden, Professoren und Lehrer, einige andere liberale Berufe (Hebammen, als Künstler zu betrachtende Maler, Bildhauer, Graveure, Zeichner, dramatische Künstler, Herausgeber periodischer Blätter), Lohnarbeiter aller Art, auch kaufmännische Beamte gewerblicher Unternehmungen. Früher waren noch einige liberale Berufe nicht patentsteuerpflichtig, die Notare, Anwälte, Gerichtschreiber und einige andere ähnliche Kategorien, alle Aerzte, Architekten, Vorsteher von Bildungsanstalten, Lehrer an Pensionaten u. dgl. m., die jetzt dieser Steuer unterliegen (Gesetz vom 18. Mai 1850). Der land- und forstwirtschaftliche und der Bergwerksbetrieb ist bei Beschränkung auf Gewinnung und Verkauf der eigenen Produkte frei, auch der Pächter. Manche Ausnahmen bestehen auch für kleine Handwerker, kleine Weber auf Stückarbeit 2c. Aktien- und alle anderen Erwerbsgesellschaften stehen meist in der 3. Hauptabteilung der Patentsteuer mit anderen Gewerben zusammen. Die zahllosen Detailbestimmungen, auch in Betreff der Ausnahmen von der Steuer, mit den Auslegungen der Gesetze durch den Staatsrat s. bei Perroux-Joppen S. 92 ff. Block's Dict. de l'admin. fin. Art. Impôt de patentes, mit Nachträgen bis zur Gegenwart in den jährlichen suppléments dieses Werks, Wagner, F.W. III. § 199.

In Großbritannien besteht keine allgemeine Gewerbesteuer, aber die „Gewerbe" unterliegen in sched. D der Einkommensteuer (Gewinn aus Handel und Gewerben, auch aus gewissen liberalen Berufen), der landwirtschaftliche Pachtbetrieb steht in sched. B. Außerdem für einige Gewerbe Lizenzen, eine Art Spezial-Gewerbesteuer, in der Wirkung der Verbrauchsteuer, die zum Teil gerade auf die Artikel dieser Gewerbe fallen, wohl nahe kommend.

Die Masse der Gewerbe, welche teils unter die Gewerbesteuer und hier dann wieder unter die eine oder andere der oft im Gesetz gebildeten Abteilungen und Tarifklassen fallen, teils steuerfrei sind, nötigt, besondere amtliche Verzeichnisse (sogen. Patent- oder Gewerbesteuer-Tarife) der einzelnen Gewerbe den Gesetzen beizufügen [169]).

2. Aufgabe, Verhältnismäßigkeit, Ueberwälzung, Berechtigung der Steuer.

§ 82. Die Gewerbesteuer sollte als Glied der Ertragsbesteuerung — und ebenso als etwaiges Mittel zur Durchführung der Einkommensteuer — den einzelwirtschaft-

169) S. bes. französisches Gesetz vom 25. April 1844 (und Nachträge in späteren Gesetzen) bei Perroux-Joppen S. 209, jetzt Ges. v. a. m. 15. Juli 1880, Wagner, F.W. III. § 99. Bayerisches Gesetz vom 19. Mai 1881 u.

lichen Reinertrag des besteuerten Gewerbes und zwar nach Maßgabe der Höhe dieses Reinertrags treffen. Dies Ziel stellen sich aber die Gesetze nicht ausdrücklich. Ein Abzug für Schulden, bezw. deren Zinsen, findet regelmäßig auch hier nicht statt. Bei der ungemeinen Schwierigkeit, die wirklichen individuellen Reinerträge zu ermitteln, begnügen sich die Gesetze vielmehr in den meisten Fällen damit, nach einigen Merkmalen, welche mehr oder weniger sicher, gewöhnlich nur unsicher, einen Schluß auf den Reinertrag gestatten, die Gewerbesteuer zu normieren (s. unten § 83 über die Veranlagung). Ein roheres Verfahren als bei einer der anderen modernen direkten Steuern, selbst der Grundsteuer, das sich eben nur durch die Schwierigkeit, anderweit überhaupt zu einem Ergebnis zu gelangen, erklärt und natürlich nur relativ so rechtfertigt.

Der gewerbliche Reinertrag, welcher Steuerquelle und Bemessungsgrundlage sein sollte, enthält, in sehr verschiedenem Grade gemischt, Kapitalzins und Unternehmergewinn, bei kleinen Gewerben, wo der Unternehmer ohne Gehilfen oder neben denselben wie ein Arbeiter arbeitet, auch Arbeitslohn, bei Gebäuden und Grundstücken, die dem Unternehmer gehören und zum Gewerbe dienen, auch Grundrente. Diese Elemente werden durch die bisher übliche Gewerbesteuer zusammen getroffen, in etwas verschiedener Weise und Höhe nur durch die verschiedene Veranlagungsart (Klassifikationsschema u. dgl.) der einzelnen Gewerbe und durch die verschiedene Höhe der Steuersätze. Wiederum ein sehr rohes Verfahren: die richtige Verhältnismäßigkeit der Gewerbesteuer der verschiedenen Gewerbe fehlt trotz aller Klassifikationstarife doch thatsächlich in hohem Maße.

Von einer richtigen, wenigstens nach rationellen Gesichtspunkten bestimmten Höhe der ganzen Gewerbesteuer zu den anderen Ertrags- und den Einkommensteuern, also von einer richtigen Verhältnismäßigkeit in dieser Richtung kann noch weniger die Rede sein. Hier treten die oben (§ 49, auch § 67) gerügten Mängel der Ertragsbesteuerung auch bei dieser Steuer drastisch hervor.

Auf eine auch nur leidlich genügende Ausgleichung dieser Uebelstände und Ungleichmäßigkeiten durch Ueberwälzung ist gleichwohl wenig zu rechnen, so starke Tendenzen der Ueberwälzung gerade bei dieser Steuer nach der Art ihrer Veranlagung bestehen und sich gewiß auch „mehr oder weniger" verwirklichen.

Eine wirklich gleichmäßige allgemeine Gewerbesteuer — wie sie eben nicht besteht — würde allerdings nicht so leicht, wohl in der Regel nicht fortwälzbar sein, weil sie, voraussetzungsweise, den Gewerbsgewinn gleichmäßig träfe, weshalb eine Uebertragung der Unternehmerthätigkeit und der Kapitalien vom einen in ein anderes Gewerbe zum Zweck der Steuerüberwälzung nichts nützte [170]. Unsere vorhandenen höchst ungleichmäßigen Gewerbesteuern können, ebenso wie die Gewerbesteuer eines einzelnen Gewerbes, wohl eine Tendenz zur Ausgleichung mittelst größeren Andrangs zu den nicht oder den untersteuerten Gewerben hervorrufen. Aber nach der Art der Gewerbe — je mehr und je schwerer herauszuziehendes stehendes Kapital, desto schwerer und umgekehrt —, nach dem Umfang des Betriebs — Groß- und Kleinbetrieb! —, nach den Kredit- und anderen persönlichen Verhältnissen ist die Möglichkeit, diese Ueberwälzungstendenz zu realisieren, eine ganz ungleiche. Daher folgen gerade aus der verwirklichten Ueberwälzung vielfach nur neue Ungleichmäßigkeiten in der reellen Besteuerung der einzelnen Gewerbe. Soweit die Konkurrenzverhältnisse im Absatz es gestatten, wird die Gewerbesteuer öfters wohl auf den Preis der gewerblichen Produkte zu schlagen gesucht und wirklich geschlagen, also gerade sie wirklich als Kostenelement behandelt. In diesem Falle wirkt sie ähnlich wie eine

170) Unter der üblichen Voraussetzung, daß die Ueberwälzungstendenz die Folge eines Strebens nach Ausgleichung verschieden besteuerter Gewinne ist. Es kann freilich auch Ueberwälzungen geben, welche die Steuer erst recht ungleichmäßig machen, die vorhandene Ungleichmäßigkeit der Besteuerung noch steigern oder vorhandene Gleichmäßigkeit aufheben: s. m. F.W. II. 2. A. § 143.

Verbrauchssteuer [171]). Aber oft genug werden die Konkurrenzverhältnisse diese Ueberwälzung nicht gestatten oder eine Rückwälzung auf den Gewerbetreibenden herbeiführen. Namentlich kommt hierbei wohl die Konkurrenz des Großbetriebs gegen den Kleinbetrieb, des Auslands gegen das Inland in Betracht (daher die Bedeutung der Tarifpolitik im auswärtigen Handel auch in diesem Punkte).

Trotz aller dieser unverkennbaren und unbestreitbaren schweren Uebelstände, welche mitunter zur Verwerfung dieser Steuer in der Theorie den Anlaß gaben, kann über die Berechtigung, ja die Unentbehrlichkeit einer besonderen Gewerbesteuer als Glied der Ertragsbesteuerung in unseren heutigen Verhältnissen der wirtschaftlichen Arbeitsteilung kein Zweifel bestehen. Gerade bei dieser Steuer aber, vielleicht sogar noch mehr als bei der Grundsteuer, erscheint eine Hinüberführung aus der Objekt- in die Subjekt-, aus der Ertrags- in die Einkommenbesteuerung das notwendige Ziel, weil nur so die zahllosen individuellen Verschiedenheiten der einzelnen Gewerbe und Reinerträge und der für letztere so eminent wichtige Einfluß des leitenden Rechts- und Wirtschaftssubjekts einigermaßen gewürdigt werden können. Vorläufig ist auf einen ähnlichen Weg der Reform wie in § 65 bei der Grundsteuer hinzuweisen. Auch möchte der neuere Vorgang (Baden), die Gewerbesteuer zu einer bloßen Gewerbekapital- bezw. Betriebskapital-Steuer oder zu einer Steuer vom Ertrag des Gewerbekapitals allein zu machen und den übrigen Teil der Gewerbesteuer, welcher das mehr persönliche Einkommen trifft, überhaupt nur durch die Personal- oder Einkommensteuer zu treffen und für soviel die Gewerbesteuer zu beseitigen, trotz mancher Bedenken ein praktisch gangbarer und theoretisch richtiger Weg sein. Die Unvollkommenheit der Gewerbesteuer verlangt im übrigen auch eine angemessene Entwicklung der Verkehrsbesteuerung in der Art, daß die Gewerbetreibenden dadurch wenigstens mehr mit gefaßt werden, nach ähnlichen Gesichtspunkten wie in § 78 [172]).

3. Veranlagung.

§ 83. Die Hauptaufgabe wäre eben hier die Ermittlung des Reinertrags, analog den Fällen bei den anderen Ertragssteuern, namentlich der Grund- und Gebäudesteuer, da eine Rohertragsbesteuerung der Gewerbe vollends gegen die Gleichmäßigkeit verstößt. Aber die Ermittlung des Reinertrags hat ungewöhnliche, kaum überwindliche Schwierigkeiten, wenn man sich nicht allgemein zu einem Deklarationszwang gegenüber den Gewerbetreibenden und zur Gewährung von eingreifendsten Kontrollrechten der Behörde oder der Veranlagungskommission in Bezug auf Einsicht der Geschäftsbücher der Steuerpflichtigen u. dgl. entschließt. Die Maßregeln stehen mit den bei uns einmal herrschenden Auffassungen des „Geheimhaltungsrechts der Geschäftsverhältnisse" der Gewerbtreibenden in Widerspruch. Sie würden aber bei der Masse der kleineren Gewerbetreibenden, bei welchen keine gesetzliche Verpflichtung zu geordneter Buchführung besteht und letztere vielfach fehlt oder ganz ungenügend ist, nicht einmal zum Ziele führen. Wo

171) S. Wagner, F.W. II, 2. A. § 152 (über die Steuern, welche zu den Ausgaben aus dem Einkommen und zu den Auslagen im Betrieb gehören).

172) S. für manches Einzelne in Betreff der Reform Schäffle a. a. O. — Rau begeht in der Gewerbesteuer den ihm und den älteren Autoren eigenen Fehler, die Folge seines falschen Einkommenbegriffs, „von dem ganzen Gewerbsverdienst nur den über den Unterhaltsbedarf hinausgehenden Teil als reines steuerbares Einkommen anzusehen" (III. § 366). Gerade dieser Unterhaltsbedarf bildet auch bei vielen kleinen Gewerbetreibenden fast deren ganzes wahres „Einkommen", bei allen einen mehr oder weniger großen Teil desselben, welcher bei Ertrags- wie Einkommenbesteuerung prinzipiell als Steuerquelle mit gelten muß. Erst socialpolitische Rücksichten, auch Rücksichten auf andere Personal- und auf Verbrauchssteuern, die die „kleinen Leute" mit belasten, können zur Gewerbesteuerfreiheit solcher Leute führen. S. über diese Prinzipienfrage, im Anschluß an Hermann, bes. Schmoller, Lehre vom Einkommen, Z. f. St.W. 1863; Wagner, G. § 182 ff., F.W. II. 1. A. § 380, 381, 2. A. § 137; Rau I. § 243 ff., III. § 259 ff.

ausnahmsweise aus anderen Gründen der Zwang zur öffentlichen Rechnungslegung gesetzlich besteht, wie bei Hauptformen der Erwerbsgesellschaften, besonders der Aktiengesellschaften, erhält man so die Kenntnis des Reinertrags und wird auch danach besteuern können, wie es öfters geschieht (§ 84). Aber das Mißliche bleibt, daß dadurch die Gleichmäßigkeit der Behandlung der gewerblichen Unternehmungen vollends gestört wird.

Diese Umstände erklären es, daß die modernen Gewerbsteuern darauf *verzichten*, den *Reinertrag selbst*, individuell (Abschätzungskataster) oder selbst nur klassenweise (Einschätzungskataster), wie bei der Grundsteuer zu ermitteln. Sie suchen statt dessen gewisse *Merkmale* auf, aus denen man einigermaßen auf die *Höhe* des *Reinertrags* glaubt schließen zu können. Solche Merkmale bieten sich öfters fast von selbst oder lassen sich durch methodische Beobachtung leicht ermitteln. Viel Scharfsinn ist dabei angewandt worden. Das Uebel ist nur, daß man wohl die Merkmale und *ungefähr* den Einfluß derselben bezeichnen, aber auch nur einigermaßen genau ihren Einfluß gerade auf den *Rein*ertrag des einzelnen Gewerbes nicht bestimmen, geschweige messen kann. In der Regel sind sie mehr geeignet, auf den *Roh*ertrag, als auf den *Rein*ertrag, Licht zu werfen. Und in der That sind denn diese Gewerbesteuern mitunter auch eher *Roh*ertrags- als *Rein*ertragssteuern. Der auch hier so maßgebende Umstand, die *Persönlichkeit* des Unternehmers, bleibt meistens ganz unberücksichtigt, — wie bei den Grundsteuern. So liegt hier ein großartiges Gebiet feiner Steuerverwaltungstechnik vor, ohne daß doch die Ergebnisse dieser großen Arbeit irgend die gleichmäßige Verteilung der Gewerbesteuer verbürgen [173]).

Immerhin wäre die Aufgabe einer rationellen Gewerbebesteuerung in *früherer Zeit* mittelst der Benützung solcher Vergleichsmerkmale noch einigermaßen befriedigend zu lösen gewesen: bei der relativen Stabilität der Technik, bei mehr korporativer Gestaltung des Gewerbewesens wie in den Rechtsordnungen des Zunftwesens und bei der hiermit zusammenhängenden größeren Gleichmäßigkeit der Technik, Oekonomik, wirtschaftlichen Lage und der Reinerträge der einzelnen Unternehmungen ein und desselben Gewerbes. Aber bei der *heutigen* ungemeinen *Veränderlichkeit* der Technik, bei einem Gewerberecht, welches für jede solche Veränderung und für *völlig individualistische Gestaltung* des einzelnen Gewerbes in dessen technischen und ökonomischen Seiten so ziemlich alle Schranken beseitigt hat, ist die Sachlage eine ganz andere. Hier leisten *solche Merkmale keine genügend sichere Hilfe* und, selbst wenn es gelungen sein sollte, sie in einem Augenblick richtig zu wählen und die Bedeutung jedes einzelnen von ihnen für den Reinertrag einigermaßen richtig festzustellen, so würden sie wegen der erwähnten Verhältnisse stets bald wieder täuschen oder ganz den Dienst versagen. Im Zeitalter des *ökonomischen Individualismus*, unter der Herrschaft des Prinzips der freien Konkurrenz im Gewerberecht und in einer Epoche *fortwährender großartiger Umgestaltungen der Technik* im gewerblichen Produktionsprozeß und *steter Veränderungen* im *Kommunikations*- und *Transportwesen*, daher in den Absatzverhältnissen ist eine wirklich auch nur *halbwegs gleichmäßige Gewerbebesteuerung* nach jenen „Merkmalen“ ein *Ding der Unmöglichkeit*. Selbst unsere „rationellsten“ Gewerbesteuern mit dem entwickeltsten Klassenschematismus der „Merkmale“ erscheinen insofern doch als eine *recht rohe* Besteuerungsform. Es handelt sich dabei im Grunde immer nur um ein *Mehr oder Weniger* von *Willkür* in der

173) Selbst ein Mann wie *Hock* kommt diesen Schwierigkeiten gegenüber zu dem fast naiven Satze: „*Wenn* es gelänge, für alle Gewerbe die nach den Thatsachen der Erfahrung und der Wissenschaft den Ertrag bestimmenden Elemente wirklich aufzufinden und die Bedeutung jedes einzelnen Elements für den Geschäftsertrag numerisch auszudrücken, *dann* wäre das Ideal der Gewerbesteuer erreicht“ (öffentl. Abg. S. 211). Ja *wenn* —! Was eben unmöglich ist und wobei auch die folgenden Umstände nicht beachtet sind! Völlig optimistisch urteilt auch *Bocke*.

Belegung eines Gewerbes mit Steuersätzen. Auch die Erreichung eines solchen „Weniger" ist ja zu erstreben, aber die Lösung der eigentlichen Aufgabe forderte doch außerordentlich viel mehr und Besseres.

4. Einzelne Methoden der Veranlagung insbesondere.

§ 84. 1) Besteuerung direkt nach dem ermittelten Reinertrag. Diese Methode ist mit Sicherheit nur bei den unter öffentlicher, bezw. Staatskontrolle stehenden und bei den rechtlich zu öffentlicher Rechnungslegung verpflichteten gewerblichen Unternehmungen, daher besonders bei gewissen Kategorieen von Erwerbsgesellschaften (namentlich Aktiengesellschaften) anwendbar und neuerdings mehrfach in Anwendung gekommen. Sie kann auch, muß aber nicht notwendig zu der Form einer besonderen „Gesellschaftssteuer", neben und statt der allgemeinen Gewerbesteuer, führen.

Bei allen anderen Gewerbebetrieben fehlt es ohne wirksam kontrollierten Deklarationszwang in Bezug auf die Geschäftsergebnisse an auch nur einigermaßen genügenden Anhaltspunkten zur Feststellung des Reinertrags der Unternehmung, also bei den „Privatgeschäften" i. e. S. Wendet man daher diese Methode auf jene Gesellschaften 2c. an, so ergiebt sich die schwierige weitere Aufgabe, doch wenigstens eine gewisse Gleichmäßigkeit der Gewerbesteuer zwischen beiden Gruppen gewerblicher Unternehmungen herbeizuführen. Völlig befriedigend kann diese Aufgabe wieder mangels sicherer Berechnungen, wie hoch die Gewerbesteuersätze die nach den Methoden der „Merkmale" besteuerten Gewerbe, gruppenweise wie einzeln, eigentlich treffen, gar nicht gelöst werden. Man begnügt sich daher auch in der Praxis notgedrungen mit ziemlich rohen Veranschlagungen in diesem Punkte. Die Gefahr liegt aber nahe und wird nicht immer vermieden, diejenigen Gewerbe, welche man wirklich nach dem Reinertrage besteuern kann, stärker zu belegen. Das ist auch nicht schon immer an sich falsch, da es sich hier um kapitalkräftigere Unternehmungen zu handeln pflegt, selbst wohl sozialpolitische Rücksichten in gewissen Fällen ein höheres Steuermaß rechtfertigen. Aber es sollte nicht nach Willkür, sondern nach festen Grundsätzen geschehen, welche nach der Sachlage fehlen.

Die Durchführung der Methode ist sonst einfach. Es muß nur genau bestimmt werden, welches der „steuerpflichtige Reinertrag" ist. Dies zu entscheiden, kann der betreffenden Unternehmung nicht überlassen werden. Streitig können namentlich drei Punkte sein: die Behandlung der Passivrenten, besonders auf feste Schulden (Hauptfall: die Prioritätsobligationen der Gesellschaften), ferner die Behandlung der sonstigen Geschäftsunkosten, der „Verlustseite" des „Gewinn- und Verlust-Kontos", auch der etwaigen Verlustübertragungen und allmählichen Amortisationen, endlich die Behandlung der Rücklagen in den oder die (verschiedenen Zwecken dienenden) Reservefonds.

Daß die Passivrenten vom steuerpflichtigen Reinertrag abgezogen werden, entspricht zwar der eigentlichen Reinertragsbesteuerung, steht aber in Widerspruch mit den einmal bei den Ertragssteuern bestehenden Verhältnissen und mit der üblichen Praxis bei diesen Steuern (Grund-, Gebäudesteuer). Werden jene Renten mit besteuert, so kann die Gesellschaft den Steuerbetrag entweder zu den Geschäftskosten rechnen und die Dividende demgemäß verkürzen, oder, grade Gläubigern gegenüber, welche wie die Prioritätsobligationäre nicht beliebig kündigen können, die Steuerquote an den auszuzahlenden Zinsen abziehen, was ihr eventuell das Gesetz ausdrücklich gestattet. Dann wirkt hier die Gewerbesteuer wie eine Couponsteuer, bezw. Kapitalrentensteuer. Der Gesetzgeber wird daher hier genau zu erwägen haben, welche dieser Eventualitäten er herbeiführen will. Das Richtige ist wohl, die Gewerbesteuer nicht in der Form der Couponsteuer auf die Obligationäre überwälzen zu lassen, daher ein entsprechendes Verbot in das Gesetz aufzunehmen. Bei mäßigen Steuersätzen erscheint die Gewährung des Rechts, die Passivzinsen vom Reinertrage zum Zweck der Steuerbemessung abzuziehen, nicht geboten. (In der für alle solche Fragen besonders wichtigen österreichischen Steuergesetzgebung, wo die Einkommensteuer hier zur Gewerbesteuer hinzutritt, dürfen solche Zinsen nicht vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen, aber dafür die Steuer von den Zinsen dem Gläubiger abgezogen werden, wodurch diese die Erwerbssteuer mit repräsentierende Einkommensteuer hier eben für soviel zur Couponsteuer wird. S. Oesterreichisches Einkommensteuergesetz von 1849, § 11, 13, Vollzugsvorschrift dazu § 8. Jetzt 10%.)

Die Behandlung der sonstigen Geschäftsunkosten erfolgt bei den hierhergehörigen Gesellschaften schon nach bestimmten Rechtsgrundsätzen und den üblichen Prinzipien der Buchführung. Die betreffenden Ergebnisse werden meistens für die Besteuerung zu Grunde gelegt werden können. Nun kann aber der Fall vorkommen, daß in einem Geschäftsjahr (oder auch im Durchschnitt der z. B. 3 Jahre, welche die Periode für die Bemessung der Gewerbesteuer bilden) die Unkosten, namentlich wegen Verlusten, die nicht aus den Reservefonds gedeckt werden können oder dürfen, die Gewinne übersteigen und kein Reinertrag vorhanden ist, keine Dividende verteilt wird. Soll hier auch die Gewerbesteuer entfallen? Der Reinertragsbesteuerung würde das entsprechen, der Besteuerung bei den anders besteuerten Gewerben und bei Grundstücken, Gebäuden — hier von etwaiger Steuerfreiheit wegen „Leerstehens" abgesehen (§ 66) — nicht. Daher erscheint in solchem Falle wohl ein Steuerminimum angebracht, ein fixes oder ein etwa im bestimmten Verhältnis zum Gesellschaftskapital stehendes.

Die Dividende allein stellt den Reinertrag nicht dar. Die Rücklagen in den Reservefonds gehören wenigstens teilweise dazu, namentlich diejenigen in den Reservefonds zur „Erhöhung des Stammkapitals" und in den „zur Ausgleichung der Jahresdividenden" (s. Hdb. Bd. I. meine Abh. Kredit, § 71). Darauf muß sich die Steuer im Prinzip also mit beziehen. Das Gesetz wird aber, um Weiterungen zu verhüten, klare Bestimmungen treffen müssen.

Das aufgehobene preußische Gesetz vom 18. Nov. 1857 besteuerte die ganz oder teilweise auf einen Handels- oder Gewerbebetrieb gerichteten Aktiengesellschaften mit $^1/_{50}$ oder 2% der im vorhergehenden Jahre an die Aktieninhaber gezahlten Zinsen und Dividenden, unter Festsetzung eines Minimums von 36 Thlrn. Das noch geltende preußische Gesetz vom 30. Mai 1853 über die Besteuerung der Eisenbahnen (Aktiengesellschaften, später durch Gesetz v. 16. März 1867 ausgedehnt auf die anderen juristischen Personen, besonders fremden Staaten gehörenden Bahnen auf preußischem Gebiet) stellt keine eigentliche Gewerbebesteuerung dieser Unternehmungen dar (s. § 38 des Eisenbahn-Gesetzes vom 3. Nov. 1838), sondern eine teils gewerbesteuerartige, teils andersgeartete, höhere Abgabe, aber steuertechnisch ist es ein solches besonderes „Gesellschafts-Gewerbesteuergesetz". Hier gilt als Reinertrag der Ertrag, „welcher nach Abzug der Verwaltungs-, Unterhaltungs- und Betriebskosten, des erforderlichen Beitrags zum Reservefond, sowie der zur planmäßigen Verzinsung und Tilgung der etwa gemachten Anleihen erforderlichen Beträge auf das verwendete Aktienkapital zur Verteilung kommt." (Prioritätsaktien mit festem Zins ohne Anteil an der Dividende werden dabei wie Anleihen angesehen.) Steuerfuß $2^1/_2$% ($^1/_{40}$) bei Reinertrag bis 4% des Aktienkapitals, 5% vom 5ten, 10% vom 6ten, 20% vom 7ten und den höheren Ertragsprozenten, also bis dahin ein stark progressiver Fuß. — Besondere solche Gesellschafts-Gewerbesteuern in Ungarn, in Italien.

Ein besonderes Kreuz für die direkte Besteuerung überhaupt, die Gewerbebesteuerung insbesondere bilden die neueren „Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften". Die Einbeziehung derselben unter die Gewerbesteuer möchte als Regel wohl berechtigt sein, doch mit Ausnahmen. An das Moment der „Beschränkung des Verkehrs auf die Mitglieder" kann man sich als Kriterien für Nichteinbeziehung oder Einbeziehung nicht sicher halten. S. jetzt die reichhaltige Abhandlung von G. Schanz, Finanzarchiv III. S. 674—762, für Gesetzgebung und Litteratur; über Oesterreich Freiberger § 231.

§ 85. 2) Gewerbesteuerveranlagung nach äußeren Merkmalen. Diese Methode wird allgemein bei allen steuerpflichtigen Gewerben angewandt, für welche eine direkte Reinertragsermittlung nicht möglich oder nicht statthaft erscheint. Man findet die Merkmale oder „Kennzeichen" in den materiellen Bedingungen der Produktion, daher namentlich in der Größe des nach Schätzungen mutmaßlich erforderlichen oder des beobachtungsmäßig verwendeten oder des ausdrücklich zu deklarierenden Kapitals, in der Verteilung desselben auf stehendes und umlaufendes Kapital, in der Art und Beschaffenheit der einzelnen Kapitalbestandteile, daher der werkzeuglichen Vorrichtungen, Maschinen ꝛc., in der Ausdehnung, dem Mietwert der für die Produktion gebrauchten Arbeits- und Lagerräume, in der Menge der zu verarbeitenden Rohstoffe, in der Zahl und technischen Gattung des Arbeitspersonals ꝛc. Dazu kommt die Berücksichtigung der Absatzverhältnisse, besonders der Größe des Absatzes überhaupt, der Menge der erzeugten Waren, auch der „offenkundige Grad des Wohlstands", wie er sich gewerbeklassenweise herauszustellen pflegt, wird beachtet u. v. A. m. Für manche Einzelheiten kann man dabei die Unternehmer selbst zu einigen Angaben über die ökonomischen und technischen Verhältnisse ihres Gewerbes anhalten oder sie verpflichten, der Steuerbehörde oder Kommission Nachforschungen durch persönliche Besichtigungen zu gestatten [174]).

174) S. Rau III. § 367—375, mit reichem Detail, besonders aus der Gesetzgebung, in den

Die Kritik dieser Methode der Gewerbebesteuerung nach solchen Merkmalen hat zunächst zu konstatieren, daß nach der technischen Natur der Gewerbegattungen und nach den individuellen Verhältnissen der einzelnen gewerblichen Unternehmungen in einer Gattung schon in Bezug auf das Vorhandensein solcher Merkmale große Verschiedenheiten bestehen; ferner, daß die Ermittlung dieser Merkmale in ganz ungleichem Maße technische Schwierigkeiten macht, daher ungleichen Erfolg hat; weiter, daß der Zusammenhang zwischen den Merkmalen und dem Reinertrag von technischer Gewerbegruppe zu Gruppe, aber auch selbst innerhalb derselben Gruppe ein höchst verschiedener, der Schluß von jenen auf diesen überhaupt ein sehr gewagter, mithin der Wert der Merkmale für den Zweck der Steuerveranlagung wieder durchaus verschieden ist.

So ist es klar, daß zwischen großen Gruppen der gewerbesteuerpflichtigen Unternehmungen wie den folgenden außerordentliche Unterschiede bestehen: beim Geld- und Bankgeschäft (der Privaten, „Banquiers", „Wechsler", im Gegensatz zu den Gesellschaften), großenteils auch beim Handel und seinen Hilfsgeschäften (Kommission, Agentur) fehlen sichere oder sicher zu konstatierende solche Merkmale weit mehr, als bei der Industrie, dem Fabrikwesen, dem Handwerk; auch Groß- und Kleinbetrieb zeigen in diesem Punkte dauernde Verschiedenheiten. Daher die Gefahr, jene meist an sich besonders leistungs- und steuerfähigen Geschäfte im Vergleich mit den anderen zu niedrig zu veranlagen (übliche mäßige Maxima des Steuersatzes) und mit Rücksicht darauf überhaupt die Gewerbesteuer niedriger anzusetzen, als es der Verhältnismäßigkeit gegen die anderen Ertragssteuern entspricht. — Bei einigen Gewerben kann man die Merkmale des Gesetzes leicht und sicher ermitteln, nemlich bei denen, welche zugleich verbrauchssteuerpflichtig sind und etwa nach der Menge der Rohstoffe, nach Betriebseinrichtungen, nach der Menge der Fabrikate besteuert werden (Branntweinbrennerei, Bierbrauerei, Mühlenbetrieb, Zuckerfabrikation u. dgl.). Hier wird auch wohl die Benutzung der durch diese andere Besteuerung festgestellten Thatsachen vom Gewerbesteuergesetz vorgeschrieben. Darin liegt aber wieder eine Ungleichmäßigkeit der Behandlung gegenüber anderen, nicht auch noch verbrauchsteuerpflichtigen Gewerben, welche unbillig und bedenklich erscheint. — Die benutzten Merkmale gestatten ferner in zahlreichen Fällen mehr nur einen etwaigen Rückschluß auf den Rohertrag, nicht auf den Reinertrag eines Gewerbes, so die Größe der Arbeiterzahl, viele der Merkmale, welche in Verhältnissen des Kapitals, der technischen Einrichtungen gefunden werden. Nach den individuellen Umständen der Technik des einzelnen Gewerbes ist wiederum das Verhältnis zwischen Betriebseinrichtungen und Rohertrag und dasjenige zwischen diesem und dem Reinertrag unendlich verschieden, vollends heutzutage. Ueber alle diese notorischen Thatsachen geht die hier besprochene Besteuerungsmethode einfach hinweg oder thut ihnen Gewalt an. Ihr „rationeller" Charakter ist daher ein höchst problematischer, ihr wirklicher Wert gering genug. Einen Einfluß auch auf den Reinertrag haben jene Merkmale gewiß meistens, aber „in welchem Grade?", das bleibt das X in dem Exempel.

Genaue Berechnungen der Belastung eines Unternehmens mit Gewerbesteuern in Prozenten des Reinertrags sind natürlich schwierig, weil eben letzterer selten sicher zu konstatieren ist. Amtlich wurde in der Steuerkommission des preußischen Abgeordnetenhauses (1884) mitgeteilt,

Noten, aber mit zu wenig Kritik des Werts dieser Merkmale. Für weiteres Detail s. die Gesetze selbst, die Tarife und die Ausführungsverordnungen, Instruktionen ꝛc. dazu, die oft bis in kleine Einzelheiten, mindestens in Beispielen, gehen, nach denen sich dann vergleichungsweise zu richten ist. Bei der Mannigfaltigkeit der technischen Hilfsmittel in Handwerken und Fabriken handelt es sich natürlich hier um ein fast unübersehbares Detail, beinahe Gewerbe für Gewerbe müßten oder könnten andere Merkmale benutzt werden: eine an sich richtige Konsequenz dieser Besteuerungsmethode, woraus sich aber unvermeidlich wiederum bei der praktischen Benutzung die reichste Gelegenheit zu fehlerhaftem, irrtümlichem und willkürlichem Vorgehen ergibt. Hauptbeispiele Frankreich, Württemberg, Bayern, weniger spezialisierend Preußen.

daß die gezahlte Gewerbesteuer bei 2 größeren Bankgesellschaften 0,13 und 0,05% vom Dividendenbetrag, bei einer andern Verkehrsgesellschaft 0,51% sei, bei einem Gewerbetreibenden der Klasse A II. (Handel) in einem konkreten Beispiel 2,22% von dem einkommensteuerpflichtigen Einkommen des Betreffenden, in einem andern Fall 4,25%, mitunter bis 7%. Also: Ueberlastung des kleinen Betriebs, wenn man den Maßstab der Einkommensteuerveranlagung einigermaßen für korrekt halten darf.

§ 86. Praktische Durchführung der Besteuerungsmethode nach „Merkmalen“. Hier walten in der positiven Gesetzgebung bei der Verwertung der Merkmale einige tiefergreifende und viele kleinere Verschiedenheiten ob. Doch ist das Vorgehen im Grunde überall prinzipiell dasselbe: man hält sich zunächst an die Thatsache des Gewerbebetriebs und bildet dann nach jenen Merkmalen und nach anderen davon unabhängigen oder damit zusammenhängenden Unterscheidungsmomenten Klassen, in welche die einzelnen Gewerbe nach ihren speziellen, im Gesetze bestimmten Merkmalen eingereiht („klassiert“) werden. Diese Klassen sind entweder mit festen Steuersätzen versehen, welche dem einklassierten Gewerbe aufgelegt werden oder es wird auch nur angegeben, in welcher Weise nun ein einklassiertes Gewerbe etwa nach einem bestimmten Merkmal, z. B. dem Mietwert der gewerblichen Lokalitäten (französisches System), weiter besteuert werden soll. So ergiebt sich ein in den einzelnen Gesetzgebungen mehr oder weniger detaillirt durchgeführter Gewerbe-Klassenschematismus, nach welchem diese Methode der Gewerbesteuer als eine Gewerbe-Klassensteuer zu charakterisieren ist. Einzelne neuere Gesetze, z. B. die französischen, die süddeutschen, haben in diesem Schematismus das Aeußerste geleistet, dadurch freilich an sich richtig individualisiert, aber dennoch ist der Wert für die Erreichung des Hauptzwecks gleichmäßiger Gewerbebesteuerung sehr zweifelhaft.

In den Grundzügen ist die Ausführung die folgende:

1. Anmeldepflicht für jedes steuerpflichtige Gewerbe, zum Zweck der Gewerbesteuerveranlagung, eine Pflicht, von deren Erfüllung eventuell das Recht des Gewerbebetriebs selbst abhängt. Dies eigentlich die ursprüngliche Idee in der französischen Patentsteuer, speziell bei der dann aber selbst wieder nach verschiedenen Merkmalen abgestuften fixen Gebühr derselben für jedes Gewerbe, und in den ihr mehr oder weniger nachgeahmten Gewerbesteuergesetzen (auch dem preußischen).

2. Bildung von Klassen, bezw. Aufstellung von Gewerbe-Kategorieen.

a. Unterscheidung von Gewerben, welche ausschließlich oder wesentlich lokaler Art sind und für den Ortsbedarf arbeiten, von den übrigen, welche für den weiteren Absatz produzieren. Danach eventuell von vornherein verschiedene Höhe der Steuersätze.

b. Bei den Lokalgewerben Bildung eines Systems von Ortsklassen, regelmäßig nach der Einwohnerzahl des Orts, eventuell nach anderen brauchbaren Momenten (große Städte, kleine, plattes Land, entwickelte günstigere oder weniger entwickelte ungünstigere gewerbliche Gesamtverhältnisse). Dann steigende Steuersätze in der höheren Ortsklasse (mit bevölkerteren Wohnorten): Also Annahme einer demgemäß steigenden Höhe des Reinertrags, gewiß vielfach zutreffend, vielfach, besonders bei manchen Handwerken auch nicht.

c. Bildung von Gewerbe-Gattungsklassen, wesentlich nach der „notorischen“, d. h. praktisch meist doch auch nur so „angenommenen“ ungefähren Bedeutung der Gewerbe, nach dem regelmäßig erforderlichen größeren oder kleineren Kapital, dem Umfang, nach den Unterschieden der absoluten Höhe der Reinerträge, nach dem notwendigen und üblichen Bildungsstand des Unternehmers, z. B. Handels- und Bankgeschäfte, Fabriken, Handwerke, verschiedene Gruppen der letzteren, Gast- und Wirtsgewerbe dsgl., überhaupt Groß- und Kleingewerbe im Allgemeinen (abgesehen von dem folgenden Punkte). Danach wieder die Höhe der Steuer kategorieenweise verschieden. (Feste Sätze

nach der „Normalanlage“, Bayern, abgestuft nach Ortsklassen; verwandtes Prinzip: Besteuerung nach dem „persönlichen Verdienst“, Abstufung auch mit nach Ortsklassen, früher Baden.)

d. Innerhalb der vorigen Klassen weitere Betriebsumfangsklassen: Unterscheidungen nach dem individuellen Umfang der einzelnen Gewerbe Einer Gattung, z. B. gewisser Fabriken nach der Art und Zahl der Arbeiter, nach Zahl, Stärke, Größe der Maschinen, Apparate maßgebenden technischen Betriebseinrichtungen (Mahlgänge von Mühlen, Spindelzahl von Spinnereien, Zahl der Webstühle, Drucktische, Walzenpaare, Oefen, Feueressen, Pferdezahl von Lohnkutschern, Zimmerzahl von Gasthöfen, Dampfkraft der Dampfmaschinen u. dgl. m.), nach der Menge der verbrauchten Stoffe oder der hergestellten Fabrikate, nach der Größe, dem Mietwert der Gewerberäume ꝛc. Danach treten alsdann entweder zu dem aus den vorausgehenden Klassenschema hervorgehenden festen (oder nur nach Ortsklassen abgestuften) Steuersätzen veränderliche Zuschläge (z. B. nach Zahl der Arbeiter, Höhe des Mietwerts, nach letzterem die „proportionale“ Gebühr in Frankreich u. dgl.), oder es erfolgt Abstufung jener Sätze unmittelbar selbst nach diesen Merkmalen des bei mehreren Gewerben verschiedenen oder bei Einer Unternehmung zeitweise wechselnden Betriebsumfangs.

„Veränderliche“ Sätze nach solchen äußeren Merkmalen des Betriebsumfangs für gewisse Gewerbe, außerdem verschiedene Höhe der Einheitsbeträge dieser Sätze nach Gewerbegattungen, noch neben dem „proportionalen“ Satz verschiedener Höhe, nach dem Mietwerte, Frankreich; Besteuerung nach der „Betriebsanlage“: Bayern, veränderliche Sätze „nach dem auf bestimmte Zeitabschnitte bemessenen Betriebsumfang eines Gewerbes“; verwandt früher in Baden, Zuschläge zum „Steuerkapital des persönlichen Verdienstes“ nach Art und Zahl der Arbeitsgehilfen, nach Werthöhe des Betriebskapitals. Doch auch ähnliches Prinzip in der preußischen Gewerbesteuer, drei Steuerklassen für den Handel, je nach größerem, mittlerem und kleinerem Geschäftsumfang und danach verschiedene Mittel- und Minimalsätze der Gewerbesteuer.

Die Gesetze selbst stellen die Grundsätze für die Klassenbildung fest und enthalten die Steuertarife für die Ortsklassen, die Gattungsklassen und die Betriebsumfassungsklassen. Am umfänglichsten ist natürlich der Tarif der Gattungsklassen, in welchem für jedes einzelne irgendwo vorkommende, wie immer benannte Gewerbe die Gattungsklasse bezeichnet sein muß. Einzelnes wird hierbei wohl der Verwaltung im Wege der Verordnung zu bestimmen überlassen, z. B. in Betreff der Einreihung neu aufkommender Gewerbe oder beim Eintritt von Veränderungen in bisherigen Gewerbebetrieben. Die Steuerbehörde, eventuell und regelmäßig, unter Mitwirkung von Veranlagungs- oder Einschätzungskommissionen oder letztere, zusammengesetzt aus gewählten Vertretern der Gemeinde, der Steuersubjekte und aus Vertretern der Verwaltung, auch selbständig für sich besorgen das Geschäft der Klassierung. Reklamationen der Pflichtigen dawider gehen an die Kommission oder im Instanzenzug an höhere Reklamationskommissionen, eventuell bis zur obersten Finanzbehörde. Diese Dinge sind im Wesentlichen ebenso geregelt wie bei der Veranlagung anderer direkten Steuern. Häufige Erneuerung der Veranlagung und der betreffenden „Gewerbesteuerkataster“ ist wegen des raschen Wechsels in den Verhältnissen, speziell in den „Merkmalen“ geboten, mindestens in Bezug auf den Betriebsumfang[175]).

Wenn nun auch dieser ganze Klassenschematismus in an sich sehr ingeniöser und prinzipiell richtiger Weise das Problem der Individualisierung der Gewerbebesteuerung der einzelnen gewerblichen Unternehmungen zu lösen sucht, so erreicht dieses schematische

175) S. als charakteristisches Beispiel den Tarif der französischen Patentsteuer. Er umfaßt mit der „Nomenklatur“ in der amtlichen Oktavausgabe des Gesetzes von 1880 272 ziemlich eng gedruckte Seiten! Nicht hier genannte Gewerbe werden einstweilen von der Verwaltung rubriziert und die Listen darüber alle 5 Jahre der Legislatur zur Genehmigung vorgelegt (Ges. v. 1880 Art. 4). Vgl. die Darstellung der Steuer in Wagner, F.W. III. § 199 ff.

Verfahren dieses Ziel gleichwohl nur mangelhaft. Das liegt in dem Wesen dieser Besteuerungsmethode nach solchen Merkmalen und läßt sich überhaupt nicht völlig beseitigen. Indessen kann die Aufgabe der richtigen Individualisierung der Gewerbesteuerverteilung auf die Steuersubjekte noch etwas vollkommener in Verbindung mit dem Repartitionssystem erfüllt werden. Hier würde ähnlich wie bei der Verteilung der Grundsteuer (§ 65) vorzugehen sein. Die Gewerbesteuer-Hauptsummen könnten nach der allgemeinen Einschätzung für Staat, Provinzen, Kreise, Gemeinden, Gewerbegruppen festgestellt werden. Die Unterverteilung auf die einzelnen Gewerbesteuersubjekte wäre den Interessenten selbst, unter Kontrolle der Verwaltung oder der Steuerkommission bezw. mit Reklamation an sie, zu übertragen, mit dem Rechte, zur Aufbringung der Summe vom Kataster bei der Festsetzung der individuellen Steuerschuldigkeiten abzuweichen, namentlich die nicht oder nicht ausreichend berücksichtigten individuellen Verhältnisse des Gewerbes und die persönlichen des Unternehmers dabei mit zu beachten: eine Hineinziehung von Subjektsteuer-Gesichtspunkten, die gerade bei der Gewerbesteuer sehr wünschenswert wäre. Diese Idee liegt der Bildung von „Steuergesellschaften" unter den Gewerbetreibenden einer Gruppe zur Unterverteilung der Gesamtsteuerschuldigkeit, wie in Preußen (s. u.), zu Grunde, ist im Prinzip wohl richtig und hat sich in Preußen bewährt. Ein Hauptmangel, die gewöhnlich unverhältnismäßig niedrige Gewerbebesteuerung gerade der stärksten (privaten) Steuerkräfte, möchte sich durch dies Verfahren auch zugleich wenigstens etwas verbessern lassen.

§ 87. Beispiele aus der Gesetzgebung. Preußen. Gattungsklassen die oben § 81 genannten; dann innerhalb derselben Betriebsumfangsklassen nach Merkmalen, welche im Gesetz selbst nicht näher angegeben, nur teilweise angedeutet sind, statt dessen von den Steuerpflichtigen bez. der Steuerbehörde nach eigenem Urteil festgestellt werden; Kombination mit Klassen von Landesteilen (Provinzen) und Ortsklassen und in den Hauptfällen **Mitwirkung der Gewerbetreibenden bei der Verteilung der Steuern unter sich** selbst mittelst Bildung von Steuergesellschaften. Die Spezialisierung im Klassenschematismus also nicht so weit als in den meisten anderen neueren Gesetzgebungen durchgeführt: eine Konsequenz des Prinzips umfassenderer Mitwirkung der Steuerpflichtigen bei der Steuerverteilung, wodurch das Mechanische in der letzteren vermindert wird. Beispiel: in der Gattungsklasse des „Handels" (mit den verwandten Zweigen, s. oben § 81, auch Fabrikgeschäften, Maklern, Handelsagenten) nach dem Gesetz von 1861 drei Betriebsumfangsklassen, A I, A II und B, in der mittleren Klasse A II die betreffenden Geschäfte mittleren, in der ersten Klasse A I diejenigen bedeutenderen Umfangs („wo teils nach der Höhe des dazu erforderlichen Anlage- und Betriebskapitals, teils nach der Erheblichkeit des jährlichen Umsatzes auf einen Betrieb von bedeutendem Umfange zu schließen ist"), in der dritten Klasse B die Handelsgeschäfte geringsten Umfangs (einschließlich der nicht handwerksmäßigen Anfertigung von Waren auf Kauf, wie Höker, Trödler, Viktualien-, Obst-, Gemüsehändler). Die zwei ersten Klassen bilden getrennt für sich Steuergesellschaften, bei der dritten Klasse, B, erfolgt die Veranlagung der einzelnen Gewerbetreibenden durch die Kommunal-, bez. Kreisbehörde (unter einzuholendem Rat der Gewerbetreibenden). Die Steuergesellschaften der ersten Klasse umfassen in der Regel den ganzen Regierungsbezirk, Berlin bildet einen solchen für sich allein. S. über die Bildung dieser Gesellschaften Gesetz von 1820 § 26 ff., von 1861 § 4, 9. Gewöhnlich 7 Abgeordnete, von den betreffenden Gewerbetreibenden aus ihrer Mitte gewählt, wobei mindestens je einer zu den Höchst- und Niedrigstveranlagten, 2 zu den Mittelveranlagten gehören müssen. Funktion 3 Jahre. Nach dem vorherrschend mehr oder weniger industriellen und merkantilen Charakter 2 Landesabteilungen mit verschiedenen Mittelsätzen, nach dem Gesetz von 1861 96 und 72 Thlr. Durch Königliche Verordnung sind bei wesentlichen Veränderungen der gewerblichen Verhältnisse Abänderungen der Zugehörigkeit eines Bezirks zu den Abteilungen durch Versetzung in eine andere, ebenso die Zerlegung eines Regierungsbezirks in mehrere Steuerbezirke, die nicht notwendig derselben Abteilung zuzuweisen sind, zulässig (Ges. v. 1861, § 6). Bildung der Gesamt-Steuerschuldigkeit (Hauptsumme) des Bezirks, bez. der Gesellschaft durch Multiplikation des Steuer-Mittelsatzes mit der Zahl der betreffenden Gewerbetreibenden. Bei der Unterverteilung dann Minimum (48 Thlr. in jeder Abteilung) und steigende Sätze nach einer bestimmten Skala, die von den Abgeordneten den übrigen, höher als mit dem Minimalsatz besteuerten Personen aufgelegt werden. Aehnliche Einrichtung nach dem Gesetz von 1820, bez. 1861 bei der Klasse A II des Handels, aber Kombination mit Ortsklassen (die erheblicheren Städte in 3 Abteilungen und eine vierte Abteilung im Kreise selbst einschließlich der übrigen Städte), in Verbindung mit den Gast-, Speise- Schankgewerben, den Bäckern und Schlächtern. In jeder Stadt die Handelsklasse A II und die 3 letztgenannten Gewerbe je eine Steuergesell-

schaft für sich, im Kreise alle 4 Gewerbe zusammen vereinigt, um 4 Steuergesellschaften zu bilden. Mittelsatz der Handelsklasse A II 24, 16, 10 Thlr. (letzterer in Abteilung 3 und 4), Minimum 12, 8, 6 Thlr., dann ähnliche Repartition. Bei der Handelsklasse B die Mittelsätze in den 4 Abteilungen 8, 6, 4, 2, die Minima 2 (in Abteilung 1—3) und 1 Thlr. (in Abteilung 4). Aehnlicher Modus nach den früheren Gesetzen bei den Gast- ꝛc. Gewerben; dann bei den Bäckern und Schlächtern, bei denen früher (Gesetz von 1820) die zu verteilende Steuer-Hauptsumme durch das Produkt der Ortsbevölkerungszahl und einer, im Gesetze für den Ortskopf fixierten Geldsumme (Gesetz von 1820: 8 und 6 Pfg.) gebildet wurde: natürlich ein ziemlich willkürliches Verfahren (aufgehoben durch Gesetz vom 5. Juni 1874). Bei anderen Gattungsklassen anderer Modus, mit bestimmten festen Steuersätzen nach ungefährem Betriebsumfang, mitunter nach Sätzen genauer in Gemäßheit dieses Umfangs (so bei Brauerei und Brennerei im Anschluß an den Verbrauch des Schrots), für Hausierer ehemals feste Sätze von 2—4—16 Thlrn. Neuerdings (durch die Gesetze von 1872, 1874, 1876, 1880) mehrfach ziemlich eingreifende Abänderungen. So 1872 das Müllergewerbe nach dem Umfang unter Handelsklasse A I und A I', eventuell bei kleinem Umfang unter Handwerk zu stellen. Gleiche Bestimmungen 1874 für Gewerbesteuer der Bäcker, Fleischer, Brauer; seitdem auch keine selbständigen Steuergesellschaften für Bäcker und Fleischer mehr. Steuersatz für Gewerbebetrieb im Umherziehen (seit 1876) als Regel 48 M. jährlich, doch Ermäßigungen auf 36, 24, 18, 12, 6 M. und Erhöhungen auf 72, 86, 144 M. durch die Regierung zulässig. Wanderlagerbetrieb p. Woche (1880) mit Sätzen von 50, 40, 30 M. (je nach der Zugehörigkeit zu den Gewerbesteuerabteilungen) belegt[176].

In Bayern nach den angeführten Gesetzen ein entwickelter Klassenschematismus. „Normalanlage": im wesentlichen ein System von Gattungsklassen mit festen Steuersätzen; „Betriebsanlage": im wesentlichen ein System von Betriebsumfangsklassen mit veränderlichen Steuersätzen nach diesem Umfang, unter Benutzung folgender Merkmale (§ 6 des Gesetzes von 1881): Zahl der verwendeten Gehilfen und Arbeiter, Menge des Verbrauchs oder der Erzeugnisse, Zahl und Art der zum Zweck des Gewerbebetriebs aufgestellten und im Gebrauch befindlichen Vor- und Einrichtungen, Maschinen u. dgl.; wo diese Merkmale fehlen oder ungenügend sind, Bemessung der Betriebsanlage nach dem Ertragsanschlage, von diesem ¾—1½, ausnahmsweise in speziell bezeichneten Fällen bis 2½% als Betriebsanlage angesetzt. In einigen Fällen auch noch anderer Modus. Bei Normal- und Betriebsanlage dann noch Ortsklassen (4, unter 1000, 1—4000, 4—20 000, über 20 000 Einwohner); wo keine Rücksicht auf Ortsbevölkerung des Standorts des Gewerbes erfolgt, tritt der Steuersatz der höchsten Klasse ein. Das Nähere in Betreff der Berechnungsverhältnisse besagt der Gewerbesteuertarif. Hier 6 Hauptgattungsklassen und 141 Rubriken, nämlich A. Handwerksbetrieb, mechanische Künste und wissenschaftliche Gewerbe, mit 34 Rubriken, mehrere davon mit Unterrubriken, z. B. Schmiede mit 5, nach den Ortsklassen mit Steuersätzen versehen; bei jeder Rubrik dann Bezeichnung der anderweiten Gewerbe, die sich unter sie reihen; B. Handelsgeschäfte, mit 4 Hauptrubriken und 33 Rubriken, nämlich: 1) Großhandel, Handel mit Geld und umlaufenden Papieren, und dem Großhandel verwandte Unternehmungen, mit 7 Rubriken, bei einigen mit Unterabteilungen, 2) Detailhandel mit bestimmten Gegenständen, mit 10 Rubriken, 3) Licitations-, Leih- und Mietanstalten, mit 8 Rubriken, 4) mit dem Handel in Verbindung stehende Erwerbsarten, z. B. auch Sensale, Makler, mit 8 Rubriken; C. Fracht-, Stadt- und Reisefuhrwerk, Schiffahrt, (Eisenbahnen, auch Schiffbau- und Straßenbau-Unternehmungen, mit 11 Rubriken; D. Gast- und Schankwirtschaften, Unternehmer öffentlicher Vergnügungen und Schaustellungen, mit 8 Rubriken; E. Fabriken und größere gewerbliche Unternehmungen, mit 9 Hauptrubriken und 55 Rubriken, nämlich: 1) Textilindustrie und Industrie der Bekleidung, 2) Metallindustrie, 3) dem Bergbau verwandte Unternehmungen, auch Stein-, Erde-, Thon-, Glasindustrie, 4) Industrie der Maschinen, Werkzeuge, Instrumente, Apparate, Transportmittel, 5) chemische und Industrie der Heiz- und Leuchtstoffe, 6) Industrie des Holzes und anderer Schnitzstoffe, der Polsterwaren, Papier-, Leder-, Gummiindustrie, 7) Industrie der Nahrungs- und Genußmittel, 8) Kunstanstalten und Anstalten für Kunstgewerbe, 9) Mühlen; F. Bierbrauereien und Branntweinbrennereien, mit 2 Rubriken. Bei den größeren Unternehmungen, so der Gattungen B. 1, E. und F. meist der Maximalsatz der größten Orte der allgemeine für die Normalanlage. Für die Betriebsanlage z. B. nach Arbeiterzahl teils ein fester Steuerzuschlag für jeden Arbeiter (so meist bei den Fabriken u. dgl., z. B. bei Baumwollfabriken, Normalanlage 18 M., für jeden Arbeiter ꝛc. weiter 1 M. 80 Pf.), teils eine Quotenerhöhung der Normalanlage (so z. B. bei Detailhandel für den ersten Gehilfen der halbe, für jeden folgenden der ganze Betrag der Normalanlage). S. die zahlreichen Details im Tarif. Unter Umständen Ermäßigungen der Sätze (§ 19 ff.). Steuererklärungspflichten der Gewerbetreibenden, über Gewerbebetrieb selbst und über die Merkmale, nach welchen veranlagt wird (§ 22 ff.); daneben entsprechende Kontrollrechte des Rentamts und Strafandrohungen. Prüfung der Steuererklärungen und Festsetzung der Einträge in die Steuerliste durch die „Gewerbesteuer-Ausschüsse": bestehend aus 6 Mitgliedern, wovon Vorsitzender ein von gewissen Behörden zu ernennender Verwaltungsbeamter, 4 Mitglieder, in Städten gewählt von Gemeindebehörde und

176) Kommentare u. dgl. der preußischen Gewerbesteuergesetze von Winiker (1876), Oesfeld (1877), Held (2. A. 1883), Falkmann (1886) u. a. m.

Gemeindevertretung, 1 Mitglied besonders bestellt von Gemeindeverwaltung. Normalsatz immer auf 2 Jahre[177]).

Bemerkenswert wegen mancher Eigentümlichkeiten, besonders der Scheidung von persönlichem Arbeitsverdienst und von Ertrag aus dem Betriebskapital die württembergische und ähnlich die frühere badische Gesetzgebung. Z. B. in ersterer dann eine Klassentafel für Gewerbetreibende mit Betriebskapital von 400 fl., 4 Ortsklassen dabei; ferner für solche mit höherem Betriebskapitals und mehr Gehilfen, wobei Kombination zwischen Höhe des Betriebskapitals und Zahl der Gehilfen[178]). Das Nähere ist nur aus den Gesetzen selbst zu ersehen. Prinzipiell ja alles richtig; praktisch doch nur auf Grund vielfach willkürlicher Fiktionen eine solche Scheidung möglich, eigentlich hier vollends alles reiner Schematismus und Formalismus und zufälligste Gestaltung im Schlußeffekt! Das deutsche Partikularrecht hat auf wenigen Gebieten so mancherlei, zum Teil wundersame Blüten getrieben wie in der Gewerbesteuerung!

Jüngst ist das bisherige badische Gewerbesteuersystem erheblich modifiziert und vereinfacht worden (1884), indem die Gewerbesteuer zu einer reinen Objektsteuer vom bloßen Betriebskapital (abgesehen von gewissen Genossenschaften 2c., s. oben § 81 S. 277) gemacht, die frühere Gewerbebesteuerung „vom persönlichen Verdienst“ hier ausgeschieden und letzterer dafür der neuen allgemeinen Einkommensteuer mit unterworfen wurde: ein bemerkenswerter Vorgang. Ueber das, was als „Betriebskapital“ gerechnet wird, s. Badisches Gesetz über Gewerbesteuer vom 20. Juni 1884 Art. 7, 8. Steueranschlag dieses Kapitals nach dem mittleren Wert im mittleren Jahresstand[179]).

§ 88. In Oesterreich (s. § 81) bei der Erwerbsteuer zunächst 4 Hauptgattungsklassen (I. landesbefugte Fabrikanten, Großhändler, II. Handelsleute, III. Gewerbsleute, die nicht Handelsleute sind, und gewisse Kunstindustrielle, IV. gewisse Gewerbe der persönlichen Dienstleistung und der Ueberlassung von Sachen zur zeitweiligen Nutzung). Dann weitere Spezialgattungsklassen und Betriebsumfangsklassen, nach allgemeinen Merkmalen, die nur in den Ausführungsverordnungen angegeben sind, besonders: Art der Beschäftigung oder des Gewerbes, Zahl der Hilfsarbeiter oder Werkstühle, Größe des Betriebskapitals, Lage oder Standpunkt des Gewerbes im Orte, auch persönliche Eigenschaft des Unternehmers. Ferner zwei Abteilungen nach Unabhängigkeit (so bei Gattungsklasse I) und Abhängigkeit (bei Klasse II—IV) vom Ortsbedarf. In letzterem Falle 5 Ortsklassen, bei den einzelnen Gattungsklassen nicht völlig die gleichen, meist so: Wien für sich (einschließlich 2meiligem Umkreis), die Landeshauptstädte (in 2 Abteilungen), andere Orte über 4000 Einwohner, Orte zwischen 1—4000, Orte unter 1000, auch bei den letzten 3 Klassen für Tirol noch eine unterste Klasse mehr. Im Gesetz sind nun für jede sich so ergebende Klassenpost der Gattungs- und Ortsklassen abgestufte feste Steuersätze nach dem Betriebsumfang angeordnet, welche gegenwärtig (außer bei ganz kleinen Gewerbebetrieben mit 30 fl. Maximalschuldigkeit an Erwerbssteuer und Einkommensteuer 1. Kl., wo der Zuschlag nur 70% des Ordinariums ist) im vollen Betrage des Ordinariums einem außerordentlichen Zuschlage unterliegen, also m. a. W. im doppelten Satze erhoben werden. Das Ordinarium ist z. B. in Gattungsklasse I, also unabhängig von der Ortsbevölkerung, 42—1575 fl. österr. W. in 8 Klassenstufen für Fabriken, 315—1575 fl. in 5 Stufen für Großhandlungen (die seltsamen „unrunden“ Steuersätze des Ordinariums erklären sich hier, wie in anderen österreichischen Finanzsachen, aus der Umrechnung des ursprünglichen Konventional-fl.-Fußes in denjenigen österreichischer Währung im Verhältnis von 100:105). Zur Gattungsklasse II sind die Sätze des Ordinariums in Wien 105—1050 fl, in 8 Stufen, in den Landeshauptstädten 52½—315 fl. in 4 Stufen (Tirol auch 26¼ fl.), in den drei unteren Ortsklassen 42—105 fl. in 3 Stufen, 31½—84 fl. in 3, 2 fl. 10 kr. bis 16 fl. 10 kr. in 4 Stufen (in Tirol noch eine unterste im halben Satze der sonstigen niedersten). Aehnlich in Gattungsklasse III und IV, mit weiteren Spezialgattungsklassen innerhalb derselben und mehrfach niedrigeren Minimis und Maximis. — Zur Erwerbssteuer tritt nun aber, wie bemerkt, in Oesterreich die Einkommensteuer, indem die der Erwerbsteuer unterworfenen Erwerbsgattungen auch noch daneben in der Klasse I der österreichischen Einkommensteuer stehen. Hier gilt nun, wie bei der österreichischen Einkommensteuer überhaupt, gesetzlich der Deklarationszwang, mit genau vorgeschriebenen Angaben, sogar in der Regel unter eidesstattlicher Versicherung. Aber wie verhält es sich trotzdem mit diesen Angaben in der Wirklichkeit?! Speziell soll nach Art und Betrag das stehende und umlaufende Betriebskapital, Zahl und Art der Hilfspersonen, Einnahme, Ausgabe und eventueller Ueberschuß (das „reine Einkommen“) angegeben werden, doch sind gerade für die Gewerbetreibenden Erleichterungen bei diesen Fassionen gewährt worden (Finanzministerialerlaß vom 18. April 1850, s. Schlupp § 165—169). Der Steuersatz für diese Einkommensteuer der Erwerbssteuerpflichtigen ist ursprünglich 5, jetzt mit dem außerordentlichen Zuschlage 10% vom „Reineinkommen“ (mit der schon erwähnten Erleichterung bei kleinen Gewerben). Von den Ausgaben gehen auch hier im Prinzip die an Dritte gezahlten Schuldzinsen nicht ab, wofür aber dem Gläubiger die Steuerquote abgezogen werden darf. — Die Veranlagung

177) S. bes. Bocke's gen. Kommentar des bayerischen Gesetzes; auch J. Hock, Bayerns Finanzverwaltung II. S. 93—220.

178) Vgl. Maier, Die neue Gewerbesteuer in Württemberg, 1873.

179) v. Philippovich, Badens direkte Steuern, 1888, S. 34, 46, 59. Beurteilung des neuen Prinzips übrigens abweichend (Neumann).

der österreichischen Erwerbsteuer ist eine überwiegend büreaukratische, sie erfolgt durch die Steuerverwaltung bloß unter gutachtlichem Mitwirken der Gemeindeverwaltung. Die ganze Gesetzgebung vielfach veraltet und noch reformbedürftiger als die preußische[180]).

In Frankreich war die Patentsteuer ursprünglich einfacher gedacht, aber sie hat, unter dem notwendigen Drange der Individualisierung zum Zweck einer wenigstens leidlichen Gleichmäßigkeit der Steuerverteilung, doch einen in den Hauptpunkten ähnlichen Entwicklungsgang wie in Deutschland genommen. Die Steuer setzt sich aus einer festen — die nur für die 4. Klasse, die liberalen Berufe, fehlt — und einer proportionalen Abgabe zusammen (von letzterer sind die 2 untersten Gattungs- bez. Betriebsumfassungsklassen in den 4 untersten Ortsklassen frei). Dazu tritt als ein dritter Satz noch in gewissen Fällen der sogenannte „veränderliche". Für den festen Satz besteht ein System von (4) Gattungs-, Betriebsumfangs- und Ortsklassen. Der proportionale Satz richtet sich nach der Höhe des Mietwerts der gebrauchten gewerblichen Lokalitäten. Ursprünglich gleichmäßig 10 %, hat er sich allmählich sehr differenziert. Einige Veränderungen im Gesetz von 1880. Der Satz variiert (die Erhöhungen nach dem letzten Kriege sind jetzt teilweise wieder beseitigt) zwischen $^1/_{10}$, $^1/_{15}$, $^1/_{20}$, $^1/_{30}$, $^1/_{40}$, $^1/_{50}$, $^1/_{60}$ des Mietwerts. $^1/_{20}$ ist der Normalsatz, nach der allgemeinen Bedeutung des Gewerbes und unter Berücksichtigung einiger besonderer Umstände ist er höher oder niedriger. Er wird teils nur von den gewerblichen, teils auch von den Wohnräumen berechnet. Für die 1. Hauptgattungsklasse (amtliche Tabelle A), die gewöhnlichen Kaufleute und Handwerker, bestehen 8 Betriebsumfangsklassen und 9 Ortsklassen (unter 2000 bis über 100 000 Einwohner, dann Paris) mit 67 festen Steuersätzen von 2 bis 400 Fr., die proportionale Abgabe ist bei den 3 (ersten) Umfangsklassen $^1/_{20}$, bei der 4.—6. $^1/_{30}$, bei der 7. und 8. $^1/_{50}$ der Wohnung und der gewerblichen Anstalt. 84 % aller Steuerpflichtigen gehören der 1. Hauptklasse an. Die 2. Hauptgattungsklasse (Tab. B) trifft einzelne größere Spezialgewerbe (z. B. Banquiers, größere Kaufleute) mit höheren als den allgemeinen (der 1. Kl.) festen Sätzen, mit Abstufung nach der Ortsbevölkerung (z. B. Banquiers 200—2000 Fr. in 5 Stufen) und $^1/_{10}$ proportionale Abgabe, dazu Zuschläge für jeden Kommis. Die 3. Hauptgattungsklasse (Tab. C) umfaßt größere industrielle und kommerzielle Unternehmungen, Hüttenwerke, Fabriken, Aktien- und ähnliche Gesellschaften (auch Hausiergewerbe), ohne Abstufung in 5 Spezialgattungsklassen mit zahlreichen einzelnen Rubriken, mit Sätzen der fixen Gebühr, welche nicht nach der Ortsbevölkerung des Standorts, wohl aber nach gewissen Merkmalen des Betriebsumfangs des einzelnen Unternehmens variieren (Zahl der Arbeiter, maschinelle und andere technische Einrichtungen, Oefen, Kessel, Stühle u. dgl., Kapitalgröße bei Aktiengesellschaften für Bank- und ähnliche Geschäfte), wobei jedoch stets auch für diese Veranlagung ein ziemlich mäßiges Maximum dieses „variablen fixen Satzes" festgehalten wird: insofern eine Begünstigung des Großbetriebs. Diese 3. Hauptgattungsklasse gleicht also am meisten den deutschen Gewerbesteuern nach der Methode der „Merkmale des Betriebsumfangs". Die proportionale Abgabe auch hier zwischen $^1/_{20}$—$^1/_{60}$, mit weiteren Unterscheidungen, ob Wohnung, ob Gewerbslokal getroffen wird. In der 4. Hauptklasse stehen die patentsteuerpflichtigen liberalen Berufe (s. oben § 81), die bloß die proportionale Gebühr von der Wohnung zu $^1/_{15}$ zahlen. Die Veranlagung und Katasteraufstellung ist im wesentlichen eine rein büreaukratische und erfolgt durch die Kontrolleure der direkten Steuern unter Mitwirkung und Kontrolle des Maire, des Unterpräfekten, des Direktors der direkten Steuern, worauf schließlich der Präfekt die Rollen festsetzt. In der Mairie wird die Rolle 10 Tage lang den Interessenten zur Einsicht und zur Anbringung von Reklamationen aufgelegt[181]).

Ueber mancherlei Einzelheiten muß natürlich die Gesetzgebung, bez. die Verordnung noch Bestimmungen treffen, so z. B. wie in dem Falle verfahren werden soll, wenn derselbe Gewerbetreibende an einem und demselben Orte mehrere Gewerbe gleichzeitig betreibt. Nur wenn hier ein innerer technischer (nicht notwendig ein unmittelbar nachbarlicher) Zusammenhang besteht, werden die mehreren Gewerbe als eines, sonst werden sie getrennt zu versteuern sein (vgl. preußisches Gesetz von 1820 § 18, bayerisches Gesetz von 1881 § 9). (Rau III. § 375.) Manche Verschiedenheiten in der positiven Gesetzgebung in diesem Punkte. — In der neuerlich mehr ausgebildeten Gewerbesteuer vom Hausierhandel, den Wanderlagern treten auch gewerbepolizeiliche Rücksichten mit hervor.

5. Besondere Besteuerung der Bergwerke[182]).

§ 89. Die Bergwerksabgaben haben sich in den meisten europäischen Ländern in

180) Das legislative und Verordnungsmaterial u. a. in Geller, Oesterr. Steuergesetze II. S. 273 ff. 1882. Chlupp, § 110—151, über die mit der Erwerbsteuer zusammenhängende „Einkommensteuer" § 152—186. Freiberger, § 130—213, speziell über die Einkommensteuerbemessung der zur öffentlichen Rechnungslegung verpflichteten Unternehmungen und Vereine (Sparkassen, Lebensversicherungs- und Versorgungs-, Aktiengesellschaften, bes. Banken, Versicherungsgesellschaften, Eisenbahnen, Bergwerke, Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, Vorschußkassen), § 207—213.

181) S. das große Detail nach dem Stand der Gesetzgebung vor 1880 bei Perroux-Joppen. Block, Dict. Art. patentes. v. Kaufmann, Finanzen Frankreichs S. 215—251. Wagner, F.-W. III. § 199—203, in § 204 Statistik.

182) Rau III. § 362, § 181, 162 (beim Bergwerksregal behandelt); Wagner, F.-W. I.

enger Verbindung mit der Regalität des Bergbaues, der Verleihung von Bergwerksrechten an Private und der Beaufsichtigung dieser Werke entwickelt. Sie hatten daher und haben zum Teil bis in die Gegenwart hinein nicht den Charakter eigentlicher Steuern, Gewerbesteuern vom Bergbau u. dgl., sondern denjenigen von Gegenleistungen an den Bergherrn für die Verleihung (so der alte Bergzehent, meist 10%, mitunter auch eine andere Quote vom Rohertrage, auch das Rezeßgeld, eine Art von Lehenzins, nach der verliehenen Raumgröße des Grubenfelds gemessen). Ferner sind andere Bergwerksabgaben als Gebühren für die Staatsaufsicht („Aufsichtssteuer“) und als Beiträge zu den Kosten dieser Aufsicht und der ganzen staatlichen Verwaltung des Privatbergwesens („Quatembergelder“) anzusehen. In der neueren Entwicklung des Bergrechts ist meist entweder das alte Bergregal beibehalten oder dasselbe beseitigt und die Freierklärung des Bergbaus (Bergbaufreiheit) neu konstituiert oder geregelt und demgemäß sind die am oder im Boden zu gewinnenden (im Gesetze speziell genannten) Mineralien dem Verfügungsrecht des (Oberflächen-) Grundeigentümers entzogen worden (so in Preußen, Berggesetz vom 24. Juni 1865, das manchen anderen deutschen zum Muster gedient hat, so dem bayerischen vom 20. März 1869, dem württembergischen vom 7. Okt. 1874, einigen thüringischen und sonstigen kleinstaatlichen). In beiden Fällen siegte mehr und mehr der volkswirtschaftspolitische Gesichtspunkt einer möglichsten Förderung des heimischen Bergbaus über den fiskalischen einer Ausnutzung des Privatbergbaus zu Finanzzwecken, wie in der älteren Regalperiode. Infolge dessen sind auch die früheren Bergwerksabgaben, besonders der zumal bei unergiebigem Bergbau öfters drückend hohe und außerdem je nach der Ergiebigkeit der einzelnen Werke sehr ungleichmäßige Bergzehent, teils stark vermindert, teils in andere, einer wirklichen Steuer und Gebühr mehr sich nähernde Abgaben verwandelt, teils auch gänzlich beseitigt worden (Eisenerzgruben in Preußen).

Der geschichtliche Zusammenhang auch noch der jetzigen selbständigen Bergwerksabgaben mit den früheren und mit dem Ursprung der letzteren im Bergregal tritt aber noch darin deutlich hervor, daß regelmäßig „Bergwertsabgaben an den Staat nur von den durch den Staat verliehenen, dem Verfügungsrecht des Grundeigentümers unbedingt entzogenen Mineralien“ entrichtet werden[1-3]. Wo daher, wie in einzelnen Fällen nach dem noch geltenden Partikularrecht auch in deutschen Landesteilen, die Gewinnung der Mineralsubstanzen (wie mehrfach der Kohle) ohne weiteres zum Recht des (Oberflächen-) Grundeigentümers gehört, fehlen diese besonderen Bergwerksabgaben. Aus diesen Verhältnissen, welche von Land zu Land mehrfach abweichen, erklärt sich zum Teil die verschiedene Behandlung der Bergwerke in der modernen direkten Besteuerung, namentlich in der Grund- und der Gewerbesteuer. Wo jene besonderen Bergwerksabgaben bestehen, sind die Bergwerke von solchen Ertragssteuern, mindestens von der allgemeinen Gewerbesteuer, frei, während, wenn neben Ertragssteuern noch Personalsteuern für dasselbe Einkommen vorhanden sind, dann doch das Einkommen aus dem Bergbau bei dem beziehenden Subjekt etwa noch besteuert wird.

De lege ferenda die Frage der Bergwerkssteuern behandelnd, wird man bei der jetzigen Auffassung des etwa noch beibehaltenen Bergregals oder der reinen Bergbaufreiheit, sowie vom Standpunkte heutiger Steuerpolitik für besondere Bergwerksabgaben wesentlich nur mit steuertechnischen, aus der Natur des Bergbaus entnommenen Gründen fechten können. Solche Gründe bestehen und rechtfertigen teils mäßige Aufsichtsabgaben, von Gebührencharakter, entweder feste Sätze oder — und besser — Sätze bemessen nach dem Grubenmaß oder nach dem Rohertrage; teils eigentliche Steuern, welche jetzt aber von allen — einerlei ob (auf Grund eines noch bestehenden Regals oder nach dem auf dem Prinzip der Freierklärung beruhenden Bergrecht) verliehenen oder ob auf eigenem Boden, als Zubehör des Grundeigentumsrechts angelegten Bergwerken — erhoben werden müßten, und zwar in einer Höhe, welche derjenigen der allgemeinen Gewerbesteuer (welche mehr als die Grundsteuer als das Analogon der Bergwerkssteuer erscheint) einigermaßen ent-

3. A. § 249. Namentlich Arndt, Besteuerung (36. B.) S. 174 ff., 630 ff., sehr reichhaltig. der Bergwerke in Hildebrand Conrad J. 1881. 183) Arndt a. a. O. S. 651.

spricht. Ein niedrigerer Satz dieser Steuer oder ein völliger Erlaß derselben, worauf neuere Bestrebungen der Interessenten im deutschen Bergbau hinzielen, ist wenigstens neben allgemeinen Grund- und Gewerbesteuern, welche als Ertragssteuern gleichfalls im Prinzip alle einschlagenden Unternehmungen und Böden treffen, nicht wohl zu rechtfertigen. Ein Steuerprivileg oder eine Exemtion aus volkswirtschaftspolitischen Gründen läßt sich dann auf den Bergbau doch wohl nicht allein beschränken.

Die Form der Bergwerkssteuer anlangend, so ist freilich auch hier die Reinertragssteuer die eigentlich rationelle. Doch kämpft man bei ihr mit der dem Bergbau eigentümlichen Schwierigkeit, daß die Berechnung des „Rein"ertrags hier unvermeidlich auf unsicheren Fiktionen beruht. Denn die Scheidung des jeweilig, z. B. in einem Jahre, disponiblen, an die Interessenten (Besitzer von Kuxen, Aktionären 2c.) ausgeworfenen Ueberschusses stimmt mit dem wirklichen Reinertrag nur dann überein, wenn die Ergiebigkeit des Bergbaus, Schwankungen des Ertrags unbeschadet, eine dauernde wäre: die unsichere Größe, mit der man hier rechnet. Solche Erwägungen, neben anderen Gründen der Steuertechnik, erklären es, daß man mäßige Bergwerkssteuern auch in der neuesten Gesetzgebung mitunter noch nach dem Rohertrage anlegt — (Preußen): freilich immer ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit, da das Verhältnis zwischen Roh- und Reinertrag so sehr verschieden und unergiebigere, bez. kostspieliger zu bebauende Werke dann schwerer belastet werden. — Wo die Bergwerke statt durch besondere Steuern durch die allgemeine Gewerbesteuer oder durch eine diese mit vertretende andere direkte Ertragssteuer besteuert werden, wird man noch am passendsten die Methode der Besteuerung nach „Merkmalen" (§ 85 ff.) anwenden, was gerade hier auch auf eine ziemlich rohe Form der Rohertragsbesteuerung hinauskommen wird.

Beispiele aus der Gesetzgebung. S. das reiche Material bei Arndt a. a. O. mit interessanter und im wesentlichen überzeugender rechtshistorischer Entwicklung, namentlich was den Zusammenhang zwischen den Bergwerksabgaben und dem Regal betrifft. Hier jetzt nur Einiges aus der geltenden Gesetzgebung, bezw. der ihr unmittelbar vorangehenden.

Preußen, Gesetz vom 12. Mai 1851 (für das rechtsrheinische Gebiet), Herabsetzung des Bergwerkzehent auf die Hälfte, Aufhebung vieler alter Abgaben (24) und der Quatembergelder, statt deren Aufsichtsteuer von 1% des Bruttoertrags für die wirklich betriebenen und Produkte absetzenden Werke, ferner Beibehaltung des Rezeßgeldes für jedes vom Staat verliehene Bergwerk, ob in Betrieb oder nicht, jährlich 1 Thlr. Weitere Ermäßigungen des Bergzehents durch Gesetz vom 22. Mai 1861 (rechtsrheinisches Gebiet), dann im ganzen Staate durch Gesetz vom 20. Okt. 1862: Eisenerzbergbau von den bisher erhobenen Abgaben befreit, die Rohertragssteuer (Rest des alten Bergzehent) bis 1865 nach und nach und von da dauernd auf 1% vom Rohertrage herabgesetzt, woneben die 1%ige Rohertrags-Aufsichtsteuer blieb, das Rezeßgeld wegfiel. In dem linksrheinischen Gebiet wurden die bis dahin bestehenden französischen Bergwerksabgaben aufgehoben und eine 2%ige Steuer vom Wert der Produkte zur Zeit des Absatzes eingeführt. Von der Gewerbesteuer sind die Bergwerke (streng genommen nur die verliehenen, thatsächlich auch, wie es scheint, allgemein die übrigen) in Preußen frei, von der Grundsteuer desgleichen. Der preußische Etat für 1888/89 führt 3755000 M. 2%ige Steuer, 171375 M. 1%ige Aufsichtssteuer, 9700 M. andere Abgaben von Bergwerken, zus. 3931700 M., außerdem 34900 M. Gefälle aus besonderen Gesetzen und Verträgen auf, im ganzen 3972000 M. Bergwerksabgaben.

In Bayern sind die alten Bergwerksabgaben beseitigt und durch Gesetz vom 6. April 1869 die (verliehenen) Bergwerke einer Grubenfeldabgabe und der speziellen Einkommensteuer des Gesetzes vom 31. Mai 1856 mit unterstellt worden. Jetzt gilt dafür das Gesetz vom 19. Mai 1881, betr. die Einkommensteuer, wo „das Einkommen aus dem Betriebe des Bergbaus" in Abt. II. steht und darin einer Klassensteuer im vollen Normalsatz von 1% unterliegt. Das „Einkommen" wird berechnet „nach Abzug der eigentlichen Betriebskosten, d. h. der auf die Erwerbung des Einkommens notwendigen Auslagen" (§ 7; Schuldzinsen, die nicht zu den auf den Erwerb notwendigen Ausgaben gehören, sind nicht abzurechnen).

Im K. Sachsen sind die alten Bergwerksabgaben aufgehoben und durch Gesetz vom 10. Okt. 1864 die Bergwerke der Gewerbesteuer, daneben die Erzbergwerke einer Grubensteuer (nach Maßeinheiten) und einer Schürfsteuer nach der Größe des Schürffelds unterzogen. An Stelle der Gewerbesteuer ist jetzt auch hier die Einkommensteuer getreten.

In Oesterreich sind gewisse Grundstücke der Bergwerke als „Parifitationsland" der Grundsteuer unterworfen (so die zu Stollen, Schachten, Wasserbehältern dienenden Flächen), der Erwerbsteuer, soweit sie die Produkte nicht erst weiter verwandeln, nicht, wohl aber der Ein-

kommensteuer in Klasse I (also mit 10% vom Reinertrage). Die Bergwerksfrohne, zuletzt meist gleich der Hälfte des Bruttozehents, wurde durch Gesetz vom 20. April 1862 aufgehoben. Maßen- und Freischürfgebühren bestehen noch.

In Frankreich unterliegen die Bergwerke zunächst der Grundsteuer, nach Maßgabe der Oberfläche des zur Ausbeutung gebrauchten Bodens, in der Höhe der angrenzenden Grundstücke. Der Patentsteuer unterliegen sie nur, wenn sie die Produkte weiter verarbeiten und damit handeln, sonst nicht. Außerdem bestehen besondere Bergwerksabgaben (Gesetz vom 21. April 1810, Art. 33), wie bei der Patentsteuer eine feste Abgabe (10 Fr. für den Quadratkilometer Grubenfeld jährlich) und eine proportionale Abgabe, im Maximum 5% vom Reinertrag, und thatsächlich in diesem Satze erhoben [184].

In Elsaß-Lothringen ist mit einem neuen, dem preußischen nachgebildeten Bergrecht auch eine ermäßigte Besteuerung an Stelle der französischen Gesetzgebung getreten (2 Gesetze vom 16. Dezember 1873): eine 2%ige Reinertragssteuer, woneben die französische feste Flächensteuer blieb.

In England unterstehen die Bergwerke nur der staatlichen Einkommensteuer, früher in Sched. A. (Grunderträge), jetzt in Sched. D. (gewerbliche Erträge), dann auch der Lokalbesteuerung, zu deren gesetzlichen Steuerobjekten sie gehören.

5. Lohn- und Besoldungssteuer
oder Ertragssteuer von diesem und verwandtem persönlichen Erwerb.
(„Spezielle Einkommensteuer" als Glied der Ertragsbesteuerung.)

Gesetzgebung in § 23–28. Besonders Bayern („Einkommensteuer", Ges. v. 19. Mai 1881), Württemberg (Ges. v. 19. Sept. 1852, mit kleinen Aenderungen später), Baden (frühere Klassensteuer, Ges. v. 10. Juli 1837, v. 25. August 1876 bis zur Einkommensteuer von 1884), Frankreich (Personal- und Wohnsteuer, Ges. v. 21. April 1832), Oesterreich (Einkommensteuer, Ges. v. 1849, nur bei einigen liberalen Berufen auch Gewerbesteuergesetz von 1812). — In Preußen und anderen Ländern mit allgemeiner Einkommensteuer (Sachsen, jetzt auch Baden, England, auch Italien) ist die etwaige direkte Besteuerung von Lohn, Besoldung und verwandtem Einkommen in der Einkommensteuer (bezw. Klassensteuer) enthalten. Hier besteht dann, wie im typischen Beispiel Preußens, bei diesem Erwerb nur eine einmalige, bei dem anderen aus Grund und Boden, Gebäuden, Gewerben (in Preußen nicht aus verliehenem Kapital) formell eine doppelte direkte Steuer. Die steuertechnischen und zum Teil auch die prinzipiellen Fragen sind namentlich bei der direkten Lohnsteuer wesentlich dieselben, wie bei allgemeinen Personal- und Einkommensteuern, welche Personen mit kleinem und mit bloßem Lohneinkommen mit treffen. Daher ist hier auf die folgenden, von diesen Steuern handelnden Abschnitte, auch auf die dort genannte Gesetzgebung und Litteratur mit zu verweisen (§ 97 ff.). — Rau III. § 391–396; Stein 4. A. II. S. 96—108, 5. A. II. 2. Abt. S. 168—180; Schäffle, Steuerpolitik, S. 344—351; Umpfenbach 2. A. § 129–131; Roscher, S. IV § 84, 85; Vocke, Abgaben, S. 410–420; Antoni, im Finanzarchiv V. S. 968 ff. (Beamte), S. 960 ff. (Militärpersonen).

1. Wesen, Aufgabe, Umfang.

§ 90. Die genannte Steuer will den Reinertrag des rein persönlichen Erwerbs aus Arbeit treffen. Nach erreichter persönlicher Freiheit der sogenannten unteren arbeitenden (d. i. vornemlich der handarbeitenden) Klassen ist eine solche direkte Lohnsteuer an sich ein berechtigtes Glied einer alle verschiedenartigen Reinerträge einzelwirtschaftlicher Erwerbsarten umfassenden, insofern wirklich systematischen Ertragsbesteuerung. Bei den Berufsarbeitsteilungs-Verhältnissen entwickelter Volkswirtschaften wie der modernen ist die direkte Steuer von den Besoldungen u. dgl. persönlichen Erwerbserträgen, ferner (wenn sie nicht schon von der Gewerbesteuer getroffen werden) von den analogen Erträgen anderer liberaler Berufsunternehmungen (Arzt, Advokat, Privatlehrer, Schriftsteller, Journalist, Künstler 2c.) ebenfalls an sich eine notwendige Konsequenz eines Ertragssteuersystems.

Wie man diese Steuer praktisch und nach Rücksichten steuertechnischer Zweckmäßigkeit gegen die anderen Ertragssteuern abgrenze, also ihren Umfang bestimme, das hängt folgerichtig von der Gestaltung dieser anderen Ertragssteuern ab. An die Bestimmung des Umfangs der letzteren sind aber demgemäß auch umgekehrt Anforderungen zu stellen, wes

184) S. näheres bei Perroux Joppen S. 186 ff. und bei Arndt S. 631 ff. Wagner, F.W. III. § 207.

halb die Frage der direkten Besteuerung des Erwerbs aus rein persönlicher Arbeit auch in den vorausgehenden Abschnitten, besonders bei der Gewerbesteuer (§ 80, 81), bereits mit zu berühren war. Als zweckmäßig erwies es sich, den Ertrag aus gemeiner Handarbeit u. dgl. im Dienstverhältnis („Arbeitslohn“), ferner den Ertrag aus höherer („liberaler“) Arbeit ebenfalls im Dienstverhältnis („Gehalt“, „Besoldung“, „Gage“, „Pension“ u. dgl. des Beamten) nicht schon mit durch die Gewerbesteuer zu treffen. Darum ist die Hauptaufgabe der hier zu behandelnden fünften Hauptsteuer des Ertragssteuersystems, vor allem diese Erträge, Lohn und Besoldung, zur direkten Steuer heranzuziehen, vorbehaltlich des Bedenkens gegen die direkte Lohnsteuer in § 92.

Bei den liberalen Berufsunternehmungen besteht eine Aehnlichkeit des Erwerbs mit denen der liberalen Berufsdienste, aber auch mehr als bei diesen mit rein gewerblichen Thätigkeiten. Ersteres spricht für die Besteuerung durch die Lohn- und Besoldungssteuer (bezw. für die Bildung einer eigenen Abteilung dieser Steuer zu diesem Zweck), letzteres für die Einbeziehung in die Gewerbebesteuerung. In Betreff beider Verfahrungsarten lassen sich weitere Gründe für und gegen geltend machen. Für eine unbedingte Entscheidung reichen alle diese Gründe nicht aus. Man hat insofern die Wahl, muß nur, wenn sie einmal erfolgt ist, konsequent vorgehen. Einen Teil der liberalen Berufsunternehmungen zur Gewerbesteuer, einen anderen Teil zur Lohn- und Besoldungssteuer zu stellen oder wieder gewisse solche Berufe von der direkten Besteuerung ganz frei zu lassen, erscheint etwas prinziplos und kaum zweckmäßig. Doch kommen solche Willkürlichkeiten, aus vermeintlich guten Gründen, in der Praxis vor (Oesterreich, Frankreich).

Einzelne Gesetzgebungen, welche die Lohn- und Besoldungssteuer bewußt als Ergänzungsglied ihrer Ertragsbesteuerung aufgenommen haben, haben sie zu einer speziellen Ertragssteuer von allem „Einkommen“ ausgebildet, das nicht bereits durch eine ihrer anderen Ertragssteuern direkt getroffen wird (Bayern, Württemberg, „spezielle Einkommensteuer“). Dann sind hier auch andere Erträge, bezw. Erwerbsarten mit besteuert: an sich folgerichtig, nur daß dieselben wohl passender von einer dieser anderen Ertragssteuern (so z. B. der Pachtbetrieb von der Gewerbesteuer) oder von einer Spezial-Ertragssteuer (so der Bergbau) mit umfaßt werden sollten.

§ 91. Beispiele aus der Gesetzgebung. Preußen, jetzt auch Sachsen, Baden wie schon bemerkt, hier nur die allgemeine Klassen-, bezw. Einkommensteuer. S. unten § 97 ff., Hauptbeispiel einer besonderen Steuer als Glieds des Ertragssteuersystems: Bayern, Gesetz vom 19. Mai 1881 über die „Einkommensteuer“. Gegenstand derselben: „das Einkommen, das nicht bereits mit Grund-, Haus-, Gewerbe- oder Kapitalrentensteuer angelegt ist, gleichviel ob das Einkommen ständig oder unständig, ob es in Geld, Geldeswert oder in geldwertem Nutzgenuß besteht“ (§ 1). Dann 3 Abteilungen: I. Einkommen aus Lohnarbeit (d. h. der nach einfacher Tagearbeit bemessene Verdienst der gewöhnlichen Tagelöhner, Dienstboten, Lohndiener, Gewerbsgehilfen, Fabrikarbeiter), ferner: Verdienst von Schreibern und anderen Personen, wenn ihr Dienstverhältnis durch den Dienstvertrag nicht für einen Monat oder länger gesichert ist. Also: Abteilung I ist eine direkte Lohnsteuer. Abteilung III ist im wesentlichen eine direkte Besoldungssteuer (für die Gehalte, Pensionen u. dgl. im öffentlichen Dienst, ferner für die nach dem Dienstvertrag mindestens für einen Monat gesicherten Bezüge der Privatbediensteten; außerdem hier auch das Einkommen aus Wittumen, Präbenden, Austrägen, Leibrenten und anderen dergleichen Bezügen ohne Verpflichtung zur Dienstleistung). Abteilung II enthält eine direkte Steuer der liberalen Berufsunternehmungen (Einkommen aus wissenschaftlicher und künstlerischer Beschäftigung, Rechtsanwalt, Arzt, Verdienst aus litterarischer Arbeit, Unterrichtserteilung, Musik und bildende Kunst, Bezirksgeometer, Gerichtsvollzieher, Steuer- und Gemeindeeinnehmer, Verifikator ꝛc., überhaupt „aus allen sonstigen Berufsarten, welche eine wissenschaftliche oder künstlerische Vorbildung zu fordern pflegen, sofern solche nicht wegen gewerbsmäßiger Ausübung sich zur Einreihung unter die Gewerbesteuer eignen“). Außerdem steht in Abteilung II das Einkommen aus dem Betrieb des Bergbaus und dasjenige aus „erpachteten Oekonomiegütern mit selbständigem Wirtschaftsbetrieb“, sowie aus der Verpachtung von Gewerben[185]).

185) Näheres in J. Hock, Bayerns Finanzverwaltung II. § 203—216.

Mehrfach ähnlich in Württemberg[186]), Baden (frühere Klassensteuer), mit Abweichungen, welche sich aus dem abweichenden Umfang der anderen Ertragssteuern (besonders der Gewerbesteuer) ergeben.

Ueber Oesterreich s. schon oben in § 81 die Angaben über den Umfang der dortigen Gewerbesteuer. Die österreichische Erwerbssteuer ist keine Lohnsteuer mit, auch keine Besoldungssteuer, wohl aber trifft sie einige liberale Berufsunternehmungen, während andere von ihr frei bleiben; eine willkürliche Abgrenzung. Dagegen gehört die österreichische Einkommensteuer von 1849 hieher, deren Klasse II wesentlich eine Besoldungssteuer und zum Teil eine direkte Steuer der liberalen Berufsunternehmungen ist (öffentliche und Privatbeamte und Diener, Gehalte und Pensionen derselben hierher, Einkommen von Schriftstellern, bildenden und freien Künstlern, Aerzten, Wundärzten, Hebammen, Privatlehrern u. dgl. [in Orten unter 4000 Einw., wo diese Lehrer erwerbssteuerfrei sind], Kollegiengeld der Universitätslehrer). Die Steuer auf diese Einkommen ist eine von 1—10% progressive, indem für das erste 1000 fl. (K.-M., gleich 1050 fl. ö. W.) 1%, für jedes weitere 1% mehr, von 9000 fl. an 10% für jeden höheren Betrag erhoben wird, dazu 100% außerordentlicher Zuschlag, — bei öffentlichen Gehalten doch wie eine Gehaltsreduktion. Ueberhaupt bedenklich, gerade bei dieser Steuer allein eine solche Skala des Steuerfußes. Eine eigentliche Arbeitslohnsteuer ist auch diese Steuer in Oesterreich übrigens nicht, indem die Hilfsarbeiter, Knechte, Gesellen, Diener, Tagelöhner, „Arbeiter" und überhaupt alle Einkommen der Klasse II unter 630 fl. ö. W. frei sind. Eine direkte „Lohnsteuer" besteht also in Oesterreich nicht, überhaupt keine direkte Steuer der „Arbeiter", da eine allgemeine Klassen- und Einkommensteuer fehlt. Es ist dabei aber an die hohen und ausgedehnten indirekten Steuern, auch an die hohen Gebäudesteuern zu denken, die wohl durch Ueberwälzung den Lohnarbeiter mehr oder weniger mit treffen[187]).

Ueber Frankreich s. ebenfalls oben § 81. Die Patentsteuer trifft von den zu der hier behandelten fünften Hauptertragssteuer gehörenden Kategorien nur einige liberale Berufsunternehmungen, s. oben. Dagegen gehört hierher nun die französische Personal- und Wohnungssteuer, die eine Art allgemeiner Personalsteuer (von jedem Einwohner, In- oder Ausländer, in Frankreich, der sich im Genuß seiner Rechte befindet und nicht verarmt ist) darstellt und insofern auch eine Lohn-, Besoldungs- und liberale Berufsunternehmersteuer ist, in dieser Hinsicht ähnlich den allgemeinen Klassen und Einkommensteuern. Auch die „Arbeiter" und die öffentlichen und Privatbeamten, sowie alle liberalen Berufsunternehmer sind hiernach steuerpflichtig, frei nur die Dienstboten. Durch die Verbindung der Personalsteuer, einer Personaltaxe vom Betrag des Werts dreier Arbeitstage (Minimum ½, Maximum 1½ Fr. zu rechnen), mit der Wohnungs- oder Mietsteuer kommt diese Besteuerung auf eine Personalabgabe, zu der ein Zuschlag nach Verhältnis des Wohnungswerts hinzutritt, hinaus. Die Steuer ist nach Art ihrer Veranlagung indessen überwiegend eine Familiensteuer, nicht eine reine Kopfsteuer. Auch diese Steuer ist eine Repartitionssteuer, die Personalsteuer wird zunächst verteilt, der Rest des vom Departement, der Gemeinde schuldigen Steuerkontingents, der nach Abzug der Personalsteuer bleibt, wird als Wohnungssteuer verteilt. In größeren Städten werden mehrfach die unteren Steuerklassensätze nicht erhoben, sondern mit aus dem Oktroi gedeckt[188]).

In Großbritannien fungiert die Einkommensteuer rechtlich mit als Lohn-, Besoldungs- und liberale Berufsunternehmersteuer (Staatsdienst in Sched. E, liberale Berufe in Sched. D). Thatsächlich fallen die Arbeitslöhne bei dem Beginn der Steuerpflicht erst bei 100, jetzt bei 150 Pfd. St. wohl ganz aus dieser Steuer hinaus.

In Italien tritt die Steuer von den beweglichen Vermögenseinkünften hier mit ein (im Normalsatz von 12%).

2. Berechtigung und steuertechnische Zweckmäßigkeit der Steuer.

§ 92. Die Berechtigung, ja die folgerichtig anzuerkennende Notwendigkeit dieser Steuer an und für sich in einem umfassenden System der Ertragsbesteuerung ist vorhin in § 91 schon anerkannt worden. In den beiden wichtigsten hierhergehörigen Kategorien von Fällen, bei der Steuer auf den gewöhnlichen Arbeitslohn und auf die Besoldungen im öffentlichen, namentlich im Staatsdienst selbst, ist eine solche direkte Steuer aber gleichwohl fragwürdig und prinzipiell sowie steuertechnisch betrachtet vielfach beanstandet worden. In beiderlei Hinsicht kehrt dieselbe Frage im Personal- und Einkommensteuersystem wieder. Sie kann hier gleich für dieses (§ 98) mit erledigt werden. Die Er-

186) Riecke, Württembergs Verfassung ꝛc. S. 196 ff. Das betreffende Gesetz von 1852 umfaßt zugleich die Kapitalrentensteuer mit und trifft auch die auf dem Kammergut haftenden, im k. Hausgesetz begründeten Bezüge der Mitglieder des k. Hauses („Apanagensteuer").

187) Chlupp, § 158, 161, 170. Freiberger, § 169, 172. 186—190.

188) S. Perroux-Foppen, N. 17—24, 286 ff., 410 ff., v. Kaufmann, Finanzen Frankreichs S. 195—208. Wagner, F.W. III. § 191—194.

örterung ist getrennt für die direkte Besteuerung des Arbeitslohns und für diejenige der öffentlichen Besoldungen zu führen.

1. Die direkte Besteuerung des Arbeitslohns ist zunächst prinzipiell aus denselben Gründen wie jede Besteuerung dieses Lohns angefochten worden, nämlich weil ein solches, regelmäßig kleines, unsicheres, schwankendes, zumal unfundiertes Einkommen überhaupt steuerfrei bleiben müsse, mindestens in dem praktisch regelmäßigen Falle, daß es eine mäßige Höhe nicht übersteige, ganz, in dem anderen Falle wenigstens teilweise, nämlich nur für das Plus nicht. Auf diese Forderung laufen zwei verwandte, aber zu unterscheidende Steuerprinzipien hinaus: das Prinzip des sogenannten „steuerfreien Existenzminimums" und das Prinzip der Ueberschuß- (auch wohl der Reineinkommen"-) Besteuerung.

Beider Prinzipien Konsequenz, zwar auch bei kleinem Gewerbsverdienst (einschließlich bäuerlicher Unternehmung) gezogen, ist besonders bei der (direkten wie indirekten) Lohnsteuer wichtig und führt zur Forderung gänzlicher oder doch überwiegender Steuerfreiheit des Arbeitslohns. Man hat es hier eben mit allgemeinen Prinzipienfragen der Steuertheorie (Lehre von der Steuerquelle und von der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Steuer) zu thun, welche in dieser Abhandlung schon berührt wurden, näher in der allgemeinen Steuerlehre zu erörtern sind und hier nur unter Hinweis darauf kurz erledigt werden können. Die Ueberschußbesteuerung beruht auf einer falschen Lehre vom „Einkommen", im volks- und einzel-wirtschaftlichen Sinne dies Wort genommen: an sich ist alles „Einkommen", diesen Begriff richtig gefaßt, Steuerquelle, auch der Arbeitslohn [189]). Diese Verwerfung der Lohnsteuer ist also unrichtig. Wegen der Kleinheit (und Unsicherheit) des Lohneinkommens kann auch nicht allgemein prinzipiell Steuerfreiheit verlangt werden, wohl aber diese selbst, eventuell wenigstens eine mäßigere Besteuerung unter Anerkennung socialpolitischer Gesichtspunkte in der Besteuerung, wonach man hier absichtlich von der strengen Durchführung der Allgemeinheit und (proportionalen) Gleichmäßigkeit absieht [190]). Bei der Berechtigung solcher Gesichtspunkte unter unseren heutigen Verhältnissen, zumal da die folgenden Gründe hierfür mitsprechen, empfiehlt sich eine Steuerfreiheit wenigstens ganz kleinen Lohneinkommens, wie auch in anderen Fällen kleinen Einkommens, eine Anschauung, die sich neuere allgemeine Einkommensteuergesetze (Preußen, Sachsen, Baden, dann Oesterreich), wie spezielle Lohnsteuergesetze (Bayern, Württemberg) auch angeeignet haben [191]).

Ferner wird speziell die direkte Lohnsteuer prinzipiell angegriffen, weil sie, neben unseren üblichen indirekten Verbrauchssteuern auf Arbeiter-Konsumtibilien, zumal auf solche des notwendigsten Bedarfs (z. B. Salz) eine bedenkliche Doppel- und Ueberbesteuerung enthalte.

Dieser Einwand ist an sich richtig, soweit die Voraussetzung faktisch zutrifft: nemlich die Steuer ganz oder teilweise den Preis des Artikels erhöht hat. Dies hat allerdings die Theorie bisher zu unbedingt ohne weiteres angenommen [192]). Aber auch in solchen Fällen nötigt jener Einwand jedenfalls gerade die Lohnsteuer im Zusammenhang mit der gesamten Besteuerung, namentlich der Verbrauchssteuern und deren möglichst genau untersuchten Wirkungen auf den Preis zu betrachten und demgemäß zu ordnen. Dabei kommt es im einzelnen auch auf die Art der steuerpflichtigen Artikel, die Höhe der Steuersätze dafür und eben vor allem darauf an, in welchem Betrage die Verbrauchssteuer den Preis des Artikels gesteigert hat, — also auf die Ueberwälzung dieser Steuer

189) S. darüber oben § 82 Note 172 und die dort citierte Litteratur.

190) S. darüber unten § 98 und Wagner, F.W. II. 1. A. § 405 vgl. mit 398, 399, 510, 511. 2. A. § 167, 159, 160, 271, 272.

191) S. Burkart in Hirth's A. 1876. S. 690. Antoni, Finanz-Archiv V, S 930 ff.

192 Wagner, F.W. II, 1. A. § 382—395. 2. A. § 138—155. Sehr lehrreich ist in dieser Hinsicht die Untersuchung von Schanz über die bayrische Biersteuer in Schmollers J. f. G.V. 1882. S. 563 ff.

auf den Preis, die vielleicht als Regel anzunehmen ist, aber doch mehr Ausnahmen hat, als man früher annahm. Da hier mitunter, z. B. bei Salzsteuern, sogar eine umgekehrt progressive Besteuerung kleiner Einkommen erfolgt, so wird um so mehr Vorsicht bei der direkten Lohnsteuer nötig sein. Auch dieser Zusammenhang der letzteren mit der Verbrauchssteuer rechtfertigt die Forderung, kleine Lohneinkommen lohnsteuerfrei zu lassen, größere nur mit mäßigen Sätzen, auch mit niedrigeren als höhere, als fundierte Einkommen und als die Reinerträge bei den anderen Ertragssteuern zu belegen: was die Praxis im allgemeinen auch thut (vgl. u. § 98—100).

In der Frage der Ueberwälzung der Verbrauchssteuern muß ein Doppeltes unterschieden werden: 1) ob und wie weit und unter welchen Bedingungen die Steuer durch Preiserhöhung des Objekts auf den Konsumenten und 2) ob und wie weit und wie sie von diesem, z. B. dem Arbeiter auf Andere (Arbeitgeber, Konsumenten der Arbeitsprodukte) überwälzt wird. In ersterem Punkte muß die übliche Theorie, auch meine frühere – in der ich übrigens nicht übersehen habe, wie sich die Dinge in der Praxis modifizieren — nach Schanz' schöner Untersuchung etwas vorsichtiger verallgemeinern. Der Kern meiner Ausführungen, besonders im 2. Punkte, bleibt aber doch bestehen[193]).

Endlich wird die Lohnsteuer, ebenso wie jede auf ganz kleine Einkommen herabgehende Personalsteuer, steuertechnisch unzweckmäßig genannt, weil die Erhebung der zahlreichen, doch nur kleinen Beträge unvermeidlich viel Mühe und Kosten mache, viel Odium mit sich führe, viel Mahnungen und Exekutionen erfordere, öfters, zumal bei der heutigen Beweglichkeit der unteren Klassen (Kommunikationen, Freizügigkeit ꝛc.), auch gar nicht zu bewerkstelligen sei. Diese Klassen besteuere man steuertechnisch viel zweckmäßiger durch passende indirekte Verbrauchssteuern, als durch direkte Steuern, wie die Lohn- oder eine allgemeine Personalsteuer. Dieser Grund möchte in der That in Verbindung mit den vorherigen ausschlaggebend gegen die direkte Lohnsteuer sein, mindestens erscheint eine solche (wie auch eine andere Personalsteuer) erst von einem nicht zu niedrigen Minimum des Lohns an steuertechnisch überhaupt rätlich.

In Ländern, wie den süddeutschen Staaten und Frankreich, welche keine allgemeine Einkommensteuer, wohl aber viele und hohe indirekte Steuern haben (Biersteuer in Bayern!), ist nach dieser Ansicht eine Beseitigung der Lohnsteuer in den dortigen genannten Steuern zu verlangen, ebenso wie in Preußen und Sachsen die Freiheit von der Klassen- und Einkommensteuer bis zu ca. 1200–1500 M. (s. § 98): um so mehr, da wie gesagt auf eine Ueberwälzung solcher einmal auf den Preis geschlagener Steuern vom Arbeiter auf einen Anderen nicht zu rechnen ist[194]). Auch als Glied des Ertragssteuersystems ist bei dem inhärenten Subjektsteuercharakter der Lohnsteuer (s. u.) die letztere doch anders anzusehen, als Ertragssteuern bei kleinen Bauern und Gewerbetreibenden.

Aus diesen verschiedenen prinzipiellen und steuertechnischen Gründen haben neuere Gesetzgebungen dann, wie bemerkt, mehrfach wenigstens das ganz kleine Einkommen überhaupt, daher faktisch insbesondere das Lohneinkommen freigelassen und das höhere nur mit mäßigen, allmählich steigenden Sätzen belegt (Progressiv- bezw. Degressivskalen). So in Preußen die Klassensteuer nach der Novelle von 1873 erst bei 420 M. Einkommen beginnend, Steuersatz in der ersten Stufe (420–660 M.) 3 M. oder ca. 0,55% vom Mittel der Klasse, zweite Stufe 660—900 M.) 6 M. oder desgleichen ca. 0,77% ꝛc. (zwölfte Stufe ca. 2½%). Seit 1883 Beginn der Klassensteuer bei 900 M., Steuersatz 6¾ M. — K. Sachsen: Beginn mit 300 M., Normalsatz in erster Stufe von 3—400 M. ½ M. oder vom Mittel ca. 0,14%, in zweiter Stufe von 4–500 M. 1 M. oder desgl. ca. 0,22%, in dritter Stufe von 5–600 M. 2 M. oder ca. 0,36%, in vierter Stufe von 6—700 M. 3 M. oder ca. 0,46%, in siebenter Stufe 950—1100 M. 8 M. oder ca. 0,78% ꝛc. — Baden: frei Einkommen unter 500 M., Ermäßigung im Steueranschlag, besonders für die kleinen Einkünfte (übrigens erst von 30000 M. an voller Anschlag). — In Italien Arbeits- (wie auch gewerbliches und bedingt Gehalts-) Einkommen unter 400 Lire frei. — Bayern, in der ersten Abteilung (Lohnsteuer) 4 Stufensätze von 60, 90, 140 und 180 Pfennig, doch hier auf Antrag Steuerfreiheit bei nachweisbarem Gesamteinkommen von nicht über 400 M. In der zweiten Abteilung (s. oben) Einkommen bis 350 M. mit 90 Pfennig, 350–500 M. mit 180 Pfennig, 5–600 M. mit 270 Pfennig, 650–850 M. mit 360 Pfennig, 850—1000 M. mit 450 Pfennig besteuert. — In Württemberg Beginn der Steuer bei

193) Eine eingehende Revision der Ueberwälzungslehre habe ich jüngst in der zweiten Auflage meiner Finanzwissenschaft II vorgenommen, auf welche Ausführungen in den in Note 190 genannten Stellen ich mich hier beziehen möchte.

194) Wagner F.W. 1.A. §511, 2. A. §272. Ueber die Erfahrungen mit den früheren niedrigen Stufen der preußischen Klassensteuer in Betreff der Unmenge Exekutionen und Pfändungen s. 1 A. §501. 2. A. §263 die belehrenden statistischen Daten.

350 M., in Oesterreich (zweite Stufe der Einkommensteuer) bei 600 fl. K.-M. Einkommen. Die preußische Steuerreform im J. 1883 (Aufhebung der 2 untersten Stufen der Klassensteuer, also für das Einkommen unter 900 M.) und die Forderung der Regierung, daß auch die 2 folgenden Stufen (bis 1200 M. Einkommen) aufgehoben werden sollten, ist vornehmlich durch den Hinweis auf die technischen Erhebungsschwierigkeiten dieser Steuern (allerdings besonders in den Großstädten) begründet worden, mehr als mit steuerpolitischen Erwägungen, s. oben § 23.

§ 93. 2. Die direkte Besteuerung der öffentlichen, besonders der Staatsbesoldungen. Diese hat man ebenfalls aus einem prinzipiellen und aus einem steuertechnischen Grunde angefochten, sie sei ein ungerechtfertigter, eigentlich einen Rechtsbruch enthaltender Abzug, den sich der Staat als Arbeitgeber an dem seinem Arbeiter, dem Beamten im Staatsdienervertrag, bez. im Anstellungsdekret zugesagten Gehalt einseitig erlaube, und es sei thöricht, dem Beamten mit der einen Hand den Gehalt zu geben, den man ihm mit der anderen durch die Besteuerung verkürze. Dann sei es noch immer einfacher und müheloser, lieber von vornherein den Gehalt entsprechend niedriger zu normieren. Der erste Grund ist jedoch nicht stichhaltig, der zweite rechtfertigt wohl die Steuerfreiheit des Beamten von der betreffenden Staatssteuer, aber er nötigt nicht dazu.

Die Hinfälligkeit des ersten Grunds ist ebenso zu erweisen wie diejenige der Forderung einer unbedingten Rentensteuerfreiheit der vom Staate gezahlten Schuldzinsen (§ 77): Es liegen hier zwei ganz verschiedene Rechtstitel, einmal für die Gehaltszahlung an den Beamten, sodann für die Besteuerung des letzteren als Staatsbürger vor. Den zweiten Grund anlangend, so ließe sich die Steuerfreiheit als eine nominelle, welcher im Staatsdienst eine andere Leistung entspricht, an sich rechtfertigen: sie wäre für ihren Betrag eine verhüllte Gehaltszahlung und der Staat vermiede bei ihrer Gewährung allerdings den Aufwand für die Berechnung und die Erhebung, der übrigens bei der vielfach üblichen Erhebungsform in Gestalt des Abzugs bei der Gehaltszahlung unbedeutend ist. Die absichtliche Gleichstellung des Beamten als Staatsbürgers mit der übrigen Bevölkerung, ein politisches Motiv, ferner der Umstand, daß das Verhältnis zwischen Einkommenhöhe und Steuerbetrag manchem Wechsel unterliegt, was sich bei der Gehaltsregelung nicht wohl immer genügend berücksichtigen ließe, haben neuerdings meist zur Einbeziehung der Staatsbeamten in die entsprechenden direkten Steuern (die hier behandelte fünfte Hauptertragssteuer, wie die allgemeine Einkommensteuer) geführt. Doch bestehen Ausnahmen noch jetzt, z. B. mehrfach in gewissen Fällen für Militärs[195]. Auch bei der Staatsbesteuerung der Besoldungen kann aber, ja müßte eigentlich verglichen mit anderem Einkommen eine Ermäßigung des Steuerfußes gewährt werden. Denn die Besoldung ist stets sicher und nach ihrem neuesten Stande zu ermitteln, wird daher gewöhnlich vollständiger als irgend ein anderes Einkommen getroffen[196]. Sie ist auch nicht einmal immer ganz „Reinertrag“ in derselben Weise wie bei den anderen Ertragsquellen. Einseitig nur bei der Besoldungssteuer einen Progressivsteuerfuß anzuwenden (Oesterreich, früher Baden) erscheint vollends nicht als zulässig und ist keine bloße Besteuerung, sondern eine absichtliche Verkürzung der höheren Gehalte. Sind diese zu hoch, dann ermäßige man sie offen.

Etwas anders liegt die Frage der Kommunalbesteuerung der Besoldungen der Staatsdiener. Die hier mitunter noch bestehenden Privilegien der letzteren (so in Preußen, wo sie im allgemeinen nur mit dem halben Satze der Kommunalsteuer, Einkommensteuer, auch Mietsteuer [Berlin] **herangezogen werden dürfen, nach Gesetz v. 11. Juli 1822) sind von seiten der Kommunen vielfach angefochten worden, — aus dem Gesichtspunkt der modernen Allgemeinheit und Gleich**mäßigkeit der Besteuerung, auch weil die Beamten an allen Vorteilen des Gemeindeverbands teilnähmen, direkt und indirekt der Gemeinde Kosten machten ꝛc. Durchschlagend sind diese Gründe nicht. Denn der Beamte kann seinen Wohnsitz nicht frei wählen, die Gemeinde hat selbst wieder regelmäßig große Vorteile davon, wenn sich in ihr Staatsanstalten mit Beamten ꝛc. befinden, petitioniert darum oft ausdrücklich und der Staat müßte seinen Beamten eventuell doch in Ge-

195) S. über die Bestimmungen der deutschen Gesetze besonders Antoni, Fin.Arch. V. S. 960 ff.

196) Für die Ermäßigung in der Kommunalbesteuerung der Beamten wird diese Begründung ausdrücklich in dem preußischen Gesetz vom 11. Juli 1822 § 2 mit angegeben.

haltserhöhungen die Gemeindesteuern erst ersetzen, er trüge also die Last. Gleichwohl dürfte auch hier das politische Moment der Gleichstellung aller Bewohner vor dem Steuergesetz allmählich zur vollen Kommunalbesteuerung der Staatsbeamten führen.

Beispiele aus der Gesetzgebung. Preußen: allgemeine Einbeziehung der Staatsbeamten in die Klassen- und Einkommensteuer. Befreit von ersterer einzelne Kategorien und Militärpersonen, u. a. auch die Offiziere, Aerzte und Beamte für die Zeit der Mobilmachung (auch in diesem Fall für die Militäreinkommen einkommensteuerfrei). — Bayern: die Bestimmungen über Militär wesentlich wie in Preußen (ebenso in ganz Deutschland nach Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1876 § 47); auch von dortiger Einkommensteuer frei die Unteroffiziere und Mannschaften der Gendarmerie. Sonst die Staatsbeamten allgemein steuerpflichtig. Steuersatz in der betreffenden 3. Abteilung 1/3 % von den ersten 1020 M., 2/3 von den nächsten 510 M., jeder weitere Betrag mit 1 %. Also bis dahin mäßige Progression. Verglichen mit der bayerischen Kapitalrentensteuer ergibt sich hier und bei der Lohnsteuer eine erheblich leichtere Besteuerung des „unfundierten" Einkommens. — Aehnliche Vorschriften in anderen deutschen Staaten. — Oesterreich: von der Einkommensteuer der 2. Klasse allgemein frei die Dienstbezüge der im aktiven Dienst stehenden Soldaten und Offiziere (nicht der Militärbeamten) Beamte sonst allgemein einkommensteuerpflichtig und zwar nach dem oben in § 91 schon erwähnten stark steigenden Progressivfuß der betreffenden Klasse II. Frei auch hier Bezüge unter 600 fl. K.-M. Von Gemeindezuschlägen zur Einkommensteuer sind die Amtsbezüge der Staatsbeamten und Diener aber frei (Finanzministerialerlaß vom 13. März 1853), ebenfalls seit 1858 von Landes- und Grundentlastungs-Zuschlägen. — In Frankreich die öffentlichen Beamten patentsteuerfrei, aber der Personal- und Mobiliarsteuer und eventuell der Thür- und Fenstersteuer unterworfen, auch die Offiziere.

Mehrfach finden sich in den Gesetzen und Verordnungen einige weitere Kategorien von Personen oder von Einkommen von den hierhergehörigen Steuern befreit, z. B. in Preußen Personen unter 16 Jahren in der ersten Stufe der Klassensteuer, Inhaber gewisser Militär-Ehrenzeichen in den 2 ersten Stufen; in Bayern Personen unter 18 Jahren für den Arbeitsverdienst, Witwen und Hinterlassene von Beamten 2c. für Pensionen u. dgl. nicht über 500 M., falls sie nicht wenigstens noch 500 M. anderes Einkommen haben; Unterrichts- u. dgl. Stipendien auf bestimmte Jahre auch steuerfrei [197].

3. Veranlagung.

§ 94. Sie wird nach den großen Kategorien der in diese Steuer fallenden Personen verschieden bewerkstelligt. Für die eigentliche Lohnsteuer der „Arbeiter" u. dgl. empfiehlt sich wegen der Schwierigkeit, das wirkliche Einkommen individuell zu ermitteln und wegen der klassenweisen Aehnlichkeit der ökonomischen Verhältnisse die Form einer Klassensteuer mit festen Steuersätzen, wohinein die Einzelnen nach gewissen Merkmalen eingeschätzt werden. Das Verfahren ist ganz dasselbe wie bei der allgemeinen Personal-Klassensteuer (§ 105), worauf hier verwiesen wird. Für die Besoldungssteuer der öffentlichen Beamten erfolgt die Veranlagung nach den Angaben der betreffenden Dienstbehörden und die Steuerhebung passend gleich als Abzug bei der Auszahlung der Gehaltsraten durch die Kasse. Amtliche Nebeneinnahmen (z. B. Kollegiengelder u. dgl.) sollten ebenfalls durch die betreffende Behörden zur Steuerveranlagung angemeldet werden [198]. Für die Besteuerung der einschlagenden liberalen Berufe, auch der nichtamtlichen Nebeneinnahmen der öffentlichen Beamten (schriftstellerisches Honorar u. dgl.) wird man ohne Deklarationspflicht der Steuersubjekte wie bei der allgemeinen Einkommensteuer, nichts Genügendes erreichen.

Für die Besoldungssteuer der Privatbeamten (bei Anstalten und Unternehmungen mehr öffentlicher Stellung, wie bei Erwerbsgesellschaften, Grundherrschaften, Lehranstalten, Stiftungen u. dgl.) kann wohl der anstellenden und Gehalt zahlenden Anstalt oder Unternehmung ein Zwang zu Deklarationen auferlegt („Meldangabe" in diesem Sinne) und durch deren Kassenverwaltung auch gleich die Steuerquote bei der Gehaltszahlung abgezogen und im ganzen an die Staatsbehörde abgeführt werden; eventuell aber hier auch die Steuer-

197) Das Einzelne hier in dem fleißigen Aufsatz von Antoni.

198) Was in Preußen erst seit einigen Jahren und nach Ueberwindung mancher Schwierigkeiten und Hemmnisse erreicht, aber ganz in der Ordnung ist. Die Steuerpflichtigen genießen dafür auch für dieses Einkommen das erwähnte Kommunalsteuerprivileg.

veranlagung nur nach den Angaben der Anstalt und die Erhebung direkt durch das Steuerorgan beim Pflichtigen. Fraglicher ist das Verfahren gegenüber dem „höheren Arbeiterpersonal", das man nicht unbedingt zum Privatbeamtentum rechnen kann: Commis, technisches Hilfspersonal u. dgl. in den gewöhnlichen Privatgeschäften. Doch läßt sich auf diese Personen das eben geschilderte Verfahren auch anwenden. Eventuell Klasseneinsteuerung wie bei den gewöhnlichen Arbeitern.

Am meisten Mühe machen wohl die eigentlichen liberalen Berufsunternehmungen und die Honorar- und ähnlichen Einnahmen vieler hierher (Aerzte, Advokaten, Schriftsteller, Journalisten) und zu den Beamten gehörenden Personen (öffentliche Lehrer, praktizierende medizinische Professoren ꝛc.), wo gegenwärtig die reelle Besteuerung kaum weniger als bei großen Gewerbetreibenden, Kaufleuten, Rentiers meist erheblich hinter der gesetzlichen zurück bleiben möchte. Auch hier gilt es, „Prioritätsrenten" mehr zur Steuer heranzuziehen (Schäffle). Diese und einige andere Aufgaben sind die gleichen, wie bei der allgemeinen Klassen- und Einkommensteuer und in gleicher Weise zu lösen (§ 101 ff.)

Aus der Spezialgesetzgebung über die Veranlagung der hier behandelten speziellen Ertragssteuer s. besonders die neue bayerische mit Deklarationszwang für alle Einkommensteuerpflichtigen (§ 21, 22), desgleichen für alle „Arbeitgeber" (Private, Gesellschaften, Anstalten, Behörden ꝛc.) in Bezug auf die von ihnen gegen Gehalt, Lohn, sonstiges Entgelt beschäftigten Personen und hinsichtlich des vom Arbeitgeber herrührenden Einkommens (§ 19). (Eine ähnliche Bestimmung im preußischen Entwurf eines Einkommensteuergesetzes v. 1884 (§ 21) fand großen Widerspruch, besonders seitens der Fortschrittspartei, und ist in der Kommission gestrichen worden. Sie lautete: „Staats- und Kommunalbehörden sowie Privatpersonen, Anstalten, Stiftungen, Gesellschaften und Vereine, bezw. deren Vertreter sind verpflichtet, dem Gemeindevorstande auf Erfordern über Besoldungen und Löhne, welche steuerpflichtige Personen von ihnen beziehen, Auskunft zu geben" [199]). Stein a. a. O. zerlegt die besprochene Steuer in drei verschiedene, eine „Verdienststeuer" auf den Ertrag der eigentlichen Leistungen der höheren qualifizierten Arbeit im Dienstverhältnis, eine „Berufssteuer" für die selbständig ausgeübten liberalen Berufe, und eine „Besoldungssteuer" für alle fest besoldeten Personen, also vornehmlich die Beamten.

4. Die Stellung der Lohn- und Besoldungssteuer im Ertragssteuersystem.

§ 95. Auf einen mißlichen Umstand stößt man bei dieser Steuer in einem solchen System (Hauptbeispiel: die süddeutschen Staaten) immer, daß nämlich die Lohn- und Besoldungssteuer unvermeidlich einen Subjektsteuer-Charakter hat, eine Einkommensteuer und damit kein den eigentlichen Ertragssteuern homogenes Glied ist. Das läßt sich durch keinerlei Spezialbestimmungen bei der Einrichtung und Veranlagung dieser einzelnen oder der vier anderen Steuern des Systems genügend ausgleichen. Allerdings sind auch die anderen vier Hauptglieder durchaus nicht streng homogen. Nur bei den beiden eigentlichen Realsteuern, der Grund- und der Gebäudesteuer, und bei jener auch nur unter mancherlei Fiktionen und willkürlichen Annahmen, besteht wirklich einigermaßen streng der Objektsteuer-Charakter, bei der Kapitalrentensteuer schon nicht immer in gleichem Maße, noch weniger in vielen Fällen bei der üblichen Gewerbesteuer, wenn sie sich nicht, wie jetzt in Baden, auf die Besteuerung des Betriebskapitals beschränkt, selbst hier aber nicht genau. Und die verschiedenen Veranlagungs- und Katastrierungsmethoden bedingen weitere Unterschiede unter ihnen, namentlich der Grundsteuer gegen die drei anderen.

Aber so störend sind die Unterschiede dieser vier Steuern in dieser Hinsicht doch nicht, daß man nicht — innerhalb der Grenzen, mit denen man sich auf diesem Gebiete überhaupt einmal begnügen muß — aus ihnen ein einigermaßen genügendes „System" von Steuern bilden könnte. Bei der Lohn- und Besoldungssteuer liegt die Sache ungünstiger. Da die Reinertragsquelle hier die rein persönliche Arbeit ist, erweist sich eine Trennung von Steuerobjekt und Steuersubjekt und die dem Charakter der Ertragsbesteuerung gemäße selbständige Besteuerung des Objekts eben schlechterdings unmöglich. Eine Lohn-

199) S. sonst auch hier König, Die Meldangabe, Schanz' Finanzarchiv II.

und Besoldungssteuer wird ihrer Natur nach immer als partielle Einkommensteuer für bestimmte Klassen erwerbender Personen erscheinen. Dies erklärt es und rechtfertigt es auch in gewissem Maße, daß man, wie in Preußen, die Ertragsbesteuerung grundsätzlich auf jene anderen Glieder des Systems beschränkt (nur daß hier die besondere Kapitalrentensteuer fehlt) und Lohn und Besoldung nur in der allgemeinen Personal- und Einkommenbesteuerung mit trifft, soweit überhaupt eine direkte Besteuerung dieser Erwerbsarten bezweckt wird. Freilich erfolgt dann für letztere keine Doppelbesteuerung, während die Einkommensteuer das durch die anderen Ertragssteuern getroffene Einkommen noch einmal besteuert. Durch die Normierung des Steuerfußes (gerade in diesem Falle höherer Fuß dieses nicht schon einmal getroffenen Einkommens) ließe sich hier übrigens eine Ausgleichung herbeiführen, wenn man nicht in den Ertragssteuern für Grund-, Haus-, Kapitalbesitz und zum Teil auch für Gewerbebetrieb eine an sich zu billigende höhere Besteuerung des fundierten Einkommens bezweckt (freilich mit ungenügendem Erfolge schon wegen der „Steueramortisationen" bei Besitzwechsel). Auch diese prinzipiell abweichende Stellung der Lohn- und Besoldungssteuer weist aber darauf hin, daß auch bei den anderen vier Ertragssteuern durch eine wenigstens teilweise Hinüberführung derselben in oder Ersetzung durch die Einkommensteuer eine größere Homogenität der gesamten direkten Besteuerung erreicht werden würde. Der neuere Vorgang Badens, — mehr als der frühere sächsische — bewegt sich in dieser Richtung.

2. Personal- und Einkommensteuern.

1. Kopf- und reine Personalsteuern.

Rau III. § 397, Schäffle S. 356 357. Ueber die russische Kopfsteuer: Annuaire des finances russ. 6. année, 1879 (offiz.), S. 392. Walcker, Selbstverwaltung des Steuerwesens und russische Steuerreform, 1869, S. 188 ff.; über die Wirkungen, die Steuerüberlastung und die Gemeinde-Steuerhaft in Rußland A. Thun, Landwirtschaft und Gewerbe in Mittelrußland, 1880 (Schmoller, F. III. H. 1, S. 82 ff.). Ueber die neuesten Reformen (Abschaffung der Kopfsteuer und damit Zusammenhängendes, russisches Ges. v. 25. Mai oder 9. Juni 1885) s. v. Käußler, im Finanzarchiv III. S. 264 ff., IV. S. 1144 ff., auch v. Falck, eb. V. S. 412 ff. (Paßsystem und Besteuerung der unteren Stände).

§ 96. Diese Steuer hat in Deutschland und in Westeuropa jetzt großenteils nur noch historisches Interesse, ragt indessen in Resten bis in unsere Zeit hinein und besteht auch hie und da in dem genannten Ländergebiet noch als untergeordnete selbständige oder mit einer anderen Steuer näher verbundene Abgabe oder als unterstes Glied einer abgestuften (Klassen-) oder Erwerbssteuer. Das wichtigste Beispiel ist die Personal- und Wohnungssteuer Frankreichs (s. oben § 91). Früher war die reine oder wenig abgestufte Kopfsteuer verbreitet (s. oben § 12—19), kam auch ausnahmsweise, z. B. als Kriegssteuer, noch bis ins 19. Jahrhundert vor (Preußen 1811) und ist jetzt noch nicht nur im Orient, sondern war bisher auch in Rußland noch eine, ja hier geradezu die direkte Hauptsteuer. Nach modernen Steuerprinzipien wird sie in der Regel ohne Weiteres verworfen, da sie auf die Höhe und Art des Vermögens und Einkommens keine Rücksicht nimmt, mag sie im übrigen wirklich allgemein jedermann (eventuell mit Ausnahme privilegierter Stände) oder nur das männliche Geschlecht (Rußland) oder bloß die Erwachsenen (von den Männern) oder nur die selbständigen Erwerbenden treffen. Steuertheoretisch ließe sich indessen eine sehr mäßige allgemeine solche Steuer doch rechtfertigen, neben einem System anderer Steuern als Konsequenz der „rein finanziellen gleichmäßigen Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit"[200]. Doch selbst wenn man das zugibt, erscheint statt einer solchen direkten Kopf-

200) v. Hock. Oeff. Abgaben § 4, 13; Wagner, F.W. II. 1. A. § 427, 2. A. § 186, worauf hier zur näheren Begründung der These von der relativen Berechtigung mäßiger Kopfsteuern (insbesondere bei Beschränkung derselben auf die Erwerbsfähigen u. Selbsterwerbenden) zu verweisen ist.

steuer eine passende indirekte Verbrauchssteuer zu diesem Zweck vorzuziehen. Im übrigen hat die direkte Personalsteuer unter unseren Verhältnissen in eine Klassen- oder Einkommensteuer überzugehen, was durch die qualitative und quantitative Differenzierung des Nationaleinkommens im Einzeleinkommen notwendig bedingt wird. Die Bequemlichkeit der Veranlagung der Kopfsteuer kann nicht allein entscheiden, die Ungleichmäßigkeit der Belastung wäre zu bedenklich.

Die russische Kopfsteuer verlangte lange notwendig eine Reform, war aber praktisch wegen ihrer Verbindung mit Gemeindebesitz, Landlos, Gemeindehaftung überhaupt vielfach keine eigentliche Kopfsteuer des Einzelnen, sondern nur ein Berechnungsmodus von Gesamtsteuer-Schuldigkeiten der Gemeinden, welche die Steuer selbst dann mit auf andere Weise, nach den Ländereien, als eine Art Grundsteuer u. dgl., verteilen und aufbringen. Im russischen Staatshaushalt für 1883 stand diese „Kopf- und Grundsteuer" und was damit zusammenhängt, mit 117,38 Mill. R. als direkte Hauptsteuer, neben der Patentsteuer von 20,06 Mill. R., der damals noch einzigen sonstigen direkten Steuer, also absolut und relativ ein sehr hoher Betrag (neben 411,74 Mill. R. Zöllen, inneren Verbrauchssteuern — allein 230,5 Mill. R. Getränkesteuer! —, Stempel-, Verkehrs- und einigen anderen Steuern). Davon eigentliche Kopfsteuer etwa die Hälfte. Gesetzlicher Individualbetrag verschieden provinzweise, 1 R. 15 Kop. bis 2 R. 61 Kop. per Kopf. Im Etat für 1889 nur noch 43,25 Mill. R. Grundsteuer, neben 31,75 Patent- und 11,42 Kapitalrentensteuer, also immerhin eine erhebliche Erleichterung der unteren Stände, der Bauern und zum Teil auf Kosten der wohlhabenderen; die Zölle, Verbrauchs-, Verkehrs- und andere ähnliche Steuern auf 487 Mill. R. gesteigert: mithin auch hier die Richtung der Steuerpolitik auf Ersatz von direkten Personalsteuern der Massen durch indirekte Steuern. S. für die Gesamtheit der Reform besonders v. Käußler. Der Druck der früheren Kopf- und Grundsteuer war, wie Thun a. a. O. zeigt, zumal mit den Zuschlägen für andere Zwecke mitunter fast unerträglich: „Kolonenflucht", wie in Alt-Rom zu Zeiten, drohte der Steuer wegen mitunter schon [201]).

2. Klassen- und eigentliche allgemeine Einkommensteuer.

Rau III. § 398–401 b. Stein, 4. A. II. S. 316–340, 5. A. II. 2. Abt. S. 408–435. Schäffle, Steuerpolitik, passim, bes. S. 210—212, 291—294, 351—355. Roscher, S. IV. B. 3. K. 1. Bocke, Abgaben, S. 455—503. Cohn, Fin. S. 409—436. Die Gutachten des Vereins für Socialpolitik und die Referate, s. oben S. 167, bes. von Neumann, Nasse, Held. Held, Die Einkommensteuer. 1872. v. Scheel, Progressive Besteuerung, in Z. f. St.W. 1875. Burkart, Die bestehenden Einkommensteuern, reichhaltige systematische vergleichende Darstellung in Hirths Annalen, J. 1876, 77, 79, 80, in welchem Sammelwerk, wie auch im Finanzarchiv auch sonst viel Material zur Einkommensteuer der deutschen Staaten. — J. G. Hoffmann, Lehre von den Steuern, S. 140—189. v. Heckel, Einkommensteuer und Schuldzinsen, 1890. Reiche Broschüren- u. dgl. Litteratur, zum Teil im Anschluß an die 1848er Strömung, dann an die Reformbewegungen in den einzelnen Ländern.

Aus der Gesetzgebung am wichtigsten die preußische (s. oben S. 195 ff. geltende Hauptgesetze v. 1. Mai 1851, 25. Mai 1873, 16. Juni 1875, 26. März 1883); s. darüber Kries, in Z. f. St.W. 1855, 56; Nasse, Bemerkungen über das preußische Steuersystem, 1861, S. 43 ff.; Held in Hildebrand J. 20 (1873); Engel in der preuß. statist. Ztschr. 1861; dann aus der oben S. 195, Note 35 genannten Litteratur besonders Hoffmann, Bergius, Dieterici jun., Herrfurth, Gräßer, Mamroth, Referat von Wegner auf der Versammlung des Vereins für Socialpolitik 1877 (S. V. f. S. 14), Neumann, Progressive Einkommensteuer. S. auch Einkommensteuer für Berlin vom 10. März 1869. Das legislative und Verordnungsmaterial über die preußische Klassen- und Einkommensteuer in der größeren Schrift von A. Meitzen „Die Vorschriften" ꝛc. 1879, 2. A. 1887. Ueber die neueste Reformbewegung (besonders 1882—84) s. oben § 23. Dazu noch der — zuerst auch gescheiterte — Entwurf eines Kommunalsteuer-Notgesetzes betr. Bestimmungen über Erhebung der auf das Einkommen gelegten direkten Kommunalabgaben vom 18. Febr. 1884; besonders über Besteuerung der Forensen und der Aktiengesellschaften; jetzt Gesetz v. 17. Juli 1885, darüber Herrfurth, Finanzarchiv III. S. 168 und ders., Die Kommunalabgabepflicht ꝛc. 1886. — Ferner die k. sächsische Gesetzgebung, Hauptges. v. 2. Juli 1878, s. oben S. 202 und die dort angegebene Litteratur, besonders Gensel, Conrad; die badische, Ges. v. 20. Juni 1884, darüber Lewald im Finanzarchiv III. S. 763 ff., v. Philippovich, Direkte Steuern Badens; die hessische, Ges. v. 8. Juli 1884, darüber Schanz, Finanzarchiv S. 235; die hamburgische Gesetzgebung v. 26. März 1866, 9. Jan. 1871, 7. März 1873, 7. März 1881; die sachsen-weimarsche, Ges. v. 10. Sept. 1883, s. auch Borst, Grund- und Einkommensteuer in S.-W. 1879; die anhaltische, Ges. v. 18. April 1886, darüber Schanz, Finanzarchiv S. 961 u. a. m. Uebersicht der einzelstaatlichen deutschen Gesetze bei Burkart a. a. O., Hirths A. 1876. S. 22, Antoni, Finanzarchiv V. S. 922. Ueber die gescheiterten Versuche in Bayern, Baden, Oesterreich s. oben § 25, 26.

201) Ueber die wieder fallengelassenen Pläne der Einführung einer Klassen- und Einkommensteuer in Rußland s. Mithoff, Die russische Classensteuer ꝛc. 1878.

Ueber Oesterreich bes. A. Beer, Schäffle, v. Lesigang. — Die britische Gesetzgebung, v. 22. Juni 1842, mehr ein „System der Ertragsbesteuerung" als eine Einkommensteuer im vollen Sinne des Worts, s. oben § 19, 28, darüber Gneist, Vocke a. a. O., Wagner, F.W. III. § 111—116, Kries in Z. f. St.W. 10 (1854). — S. auch die Aufsätze von Vocke über britische und bayerische, von Helferich über bayerische Steuerverhältnisse in Z. f. St.W. — Aus der Schweiz: z. B. Einkommensteuer im Kanton Bern, Ges. v. 18. März 1865, darüber v. Scheel in Hildebrand J. 22 (1874); Vermögens-, Einkommen-, Aktivbürgersteuer im Kanton Zürich, vom 2. März 1870 (abgedruckt in Hildebrand J. 34 S. 310), darüber G. Cohn eb. S. 309; ders. in Hildebrand-Conrad 1 (1880) und im Finanzarchiv I. S. 45. Jetzt: Schanz, Steuern der Schweiz 1890 (I allgemein, II—IV die einzelnen Kantone, V die geltenden Gesetze). — Versuch, die Personal- und Mobiliarsteuer in Frankreich zu einer Einkommensteuer umzubilden, Gesetzentwurf v. 1887, Bull. de statist. XXI. S. 276; darüber König, Un nouvel impôt sur le revenu, 1887; Wagner, F.W. III. § 191; im allgemeinen Yves Guyot, Impôt sur le revenu, 1886. — Die österreichische (Ges. v. 1849 über Einkommensteuer), die italienische Gesetzgebung (Ges. v. 14. Juli 1864, v. 24. Aug. 1877, über Besteuerung des mobilen Vermögens, Reglement v. 25. Aug. 1870, darüber Burkart, Finanzarchiv VI. S. 1) stellen keine allgemeine Einkommensteuer dar, nur sehr erhebliche Teile einer solchen. Die hie und da, wie in Süddeutschland, besonders in Bayern (Ges. v. 31. Mai 1856, 19. Mai 1881, s. oben § 90 ff.) sogenannten „Einkommensteuern" sind spezielle, bloß vom persönlichen Einkommen, aus Lohn, Besoldung ꝛc., und nach ihrem amtlichen Namen mit den allgemeinen Einkommensteuern nicht zu verwechseln.

1. Wesen, Umfang, Aufgabe, Berechtigung der Steuer.

§ 97. Während die Ertragsbesteuerung mehr oder weniger konsequent das Steuerobjekt vom Subjekt loslöst (§ 42 ff.), jenes als Ertragsquelle auffaßt und unmittelbar besteuert, knüpft sich die Einkommenbesteuerung, insoferne zugleich Personalbesteuerung, zunächst an das Steuersubjekt als solches an. Sie besteuert dann die Steuersubjekte entweder nach verschiedenen Merkmalen, aus denen man wenigstens etwas mit auf die ungefähre Höhe des Einkommens schließt — so die sogenannte personale Klassensteuer — oder nach einer irgendwie erfolgten genaueren ziffermäßigen Ermittlung der Höhe dieses Einkommens — so die „Einkommensteuer" im strengeren Sinne. Ein solches Anlehnen an die Verschiedenheit des Einkommens nach Höhe (und Art) wird durch die Größe und Bedeutung dieses Differenzmoments heute geboten, weshalb eben die Umbildung der reinen Kopf- und Personalsteuern (§ 96) zu Einkommensteuern eine notwendige Folge moderner volkswirtschaftlicher Entwicklung und der diese begleitenden Einkommenverteilung ist. Wenn auch die Art und die Höhe des Einkommens nicht allein den Maßstab der „wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit" darstellen, vielmehr andere die letztere beeinflussende Momente daneben berücksichtigt werden müssen (aber auch können), so sind sie doch mit Recht als der im ganzen wichtigste und praktisch am einfachsten anzuwendende Maßstab dafür gegenwärtig anzuerkennen.

Auch die „Klassensteuer", selbst wenn sie, wie früher in Preußen, ausdrücklich nicht ziffermäßige Einkommenbeträge zur Veranlagung der Steuer erstrebt und ihre Befürworter vor ihrer „Entartung" in eine Einkommensteuer warnen (J. G. Hoffmann), muß doch ihrem Grundprinzip und Wesen nach als eine Art der Einkommensteuer aufgefaßt werden (mit Rau und wohl ziemlich allen neueren deutschen Theoretikern gegen Stein). Die Klassifikation bei der Klassensteuer hält sich freilich mitunter absichtlich nicht nur oder direkt und offenkundig gar nicht an das Einkommen, aber wenigstens die ungefähre Art und Höhe des letzteren steht bei ihr doch regelmäßig als einer der, wenn nicht der wesentlichste Punkt hinter den Merkmalen, nach denen klassifiziert wird. Wie das wichtigste Beispiel, die Entwicklung der neueren preußischen Gesetzgebung, auch zeigt, hat man es bei der Klassensteuer nur mit einer durch die Verhältnisse der Naturalwirtschaft, die Lage der „kleineren Leute" ꝛc. bedingten, in solchen Fällen gewiß richtigeren, aber doch an sich technisch unvollkommeneren Form der Einkommensteuer zu thun, zu welcher sich die Klassensteuer denn auch mehr und mehr entwickelt.

Das Charakteristische der allgemeinen (Klassen- und) Einkommensteuer ist, daß dieselbe im Prinzip alle (selbständig erwerbenden) physischen Personen, einerlei wel

cher Art und welcher Höhe ihr Einkommen ist, umfaßt, womit gewisse Ausnahmen von Personalkategorien nach Art und namentlich nach Höhe des Einkommens und nach anderen Umständen im konkreten Fall ganz wohl vereinbar sind.

Erst die Anerkennung des Prinzips der Allgemeinheit der Besteuerung im öffentlichen Recht und die Beseitigung der Vorrechte steuerfreier Stände hat in politischer Hinsicht den Boden für solche allgemeine Einkommensteuern (und ebenso: Vermögenssteuern) geebnet, wenngleich auch vordem hie und da, z. B. in Kriegszeiten, solche Steuern vorgekommen sind. Die wichtigste Ausnahme von der „Allgemeinheit" dieser Steuern bildet heute — aus prinzipiellen und aus steuertechnischen Gründen — die übliche Steuerfreiheit der Personen mit ganz kleinem Einkommen, das thatsächlich meist Lohneinkommen ist, wenn auch nicht grundsätzlich nur solches sein muß (§ 98): „Steuerfreiheit des sog. Existenzminimums. Ein verschiedener Steuerfuß für die verschiedenen Arten des Einkommens („fundiertes", „unfundiertes", „Renten"-, „Arbeits"-Einkommen) und für die verschiedenen Größenbeträge (progressiver, degressiver Fuß, § 99) steht mit dem Wesen der allgemeinen Einkommensteuer nicht in Widerspruch.

Schwierig, theoretisch strittig und in der Praxis abweichend entschieden ist die Frage, ob und wie weit neben physischen Personen auch juristische Personen, des öffentlichen Rechts, Korporationen und dgl., dann des Privatrechts, die Aktien- und derartige Erwerbsgesellschaften, Genossenschaften als selbständige Steuersubjekte der Einkommensteuer unterliegen (§ 103). Diese Frage kann, ebenso wie diejenige inbetreff der Ausdehnung der Steuerfreiheiten, wegen Kleinheit des Einkommens, und hinsichtlich des verschiedenen Steuerfußes für fundiertes und unfundiertes, für größeres und kleineres Einkommen für die Praxis nicht wohl allgemein, sondern nur je nach der Einrichtung der sonstigen, namentlich der Ertragsbesteuerung entschieden werden, wenn auch prinzipielle Gesichtspunkte dabei mitsprechen.

Die Ausdehnung der Einkommensteuer auf alle physischen Personen ist im modernen Rechte (Verfassungen, Steuergesetze) größtenteils erreicht, in Deutschland meist mit Ausnahme des Monarchen, eventuell auch der Mitglieder seiner Dynastie (Preußen) und mit Ausnahme der vormals reichsunmittelbaren Fürsten und Grafen (preußischer Entwurf v. 1884 § 4 Nr. 3, von der Kommission beanstandet und zur Aufhebung gegen Entschädigung beantragt, Zusatz § 53aa). Im einzelnen ist manches kontrovers, inwieweit die ehemals Reichsunmittelbaren Steuerfreiheit haben. Auch Spezialverträge liegen vor [202].

Die generelle Aufgabe der allgemeinen Einkommensteuer ergibt sich aus ihrem betonten Subjekt-Steuercharakter, wofür auf die frühere Vergleichung mit der Ertragsbesteuerung (§ 42—46) zu verweisen ist. Die spezielle Aufgabe der Einkommensteuer eines bestimmten Landes läßt sich wieder nur im Zusammenhang mit dessen sonstiger, besonders mit seiner Ertrags- und Verbrauchssteuer genauer bestimmen. Danach richtet es sich, ob diese Steuer mehr nur Ergänzung (Supplement) oder Ersatz etwa einzelner fehlender Glieder der Ertragsbesteuerung (auch etwa einer Verbrauchssteuer) sein oder mehr oder weniger ausgedehnt als Ersatz ganz an die Stelle von aufzuhebenden oder in diese Einkommensteuer hinüberzuführenden Ertragssteuern treten oder von vornherein den Platz der letzteren einnehmen soll. Auch dafür ist auf die Kritik und Vergleichung in § 42—46 und nunmehr auf die vorausgehende spezielle Darstellung der einzelnen Ertragssteuern zu verweisen. Schwere prinzipielle, technische und praktische Mängel dieser Steuern haben sich hier überall ergeben. Sie resultieren vielfach gerade aus dem Objektsteuer-Charakter der letzteren. Mindestens die Eingliederung einer allgemeinen Einkommensteuer in das System der direkten Besteuerung, zunächst neben den Ertragssteuern, als Supplement, allmählich die Ausdehnung dieser Steuern, dann auch die partielle — nicht wohl die totale, worin ich von Schäffle abweiche, § 45 — Ersetz-

202) S. auch darüber die Abh. von Antoni, Finanzarchiv V S. 951 ff.

ung der Ertragssteuern durch sie und nach und nach die Ausbildung der letzteren, das heißt der zu ersetzenden Quoten derselben zu Teilen einer allgemeinen Einkommensteuer, wie es ähnlich neuerdings besonders Schäffle befürwortet hat, kann für unsere Länder wohl als das richtige Ziel bezeichnet werden, auch wenn man Neumann's Kritik des Schäffle'schen Plans für teilweise berechtigt hält. Wie dabei im einzelnen vorzugehen ist, das muß sich wesentlich nach dem geschichtlich überkommenen und bisher in Geltung stehenden Ertragssteuersystem eines jeden Landes richten und kann hier nicht weiter untersucht werden[203]. Im folgenden wird die Frage der Berechtigung einer allgemeinen Einkommensteuer, teils neben, teils statt gewisser Ertrags- und Verbrauchssteuer als bejaht angenommen. Es gelangen dann einige der sich in solchem Falle ergebenden prinzipiellen und technischen Fragen allgemeiner Art hier noch zur Erledigung[204].

2. Prinzipielle Streitfragen bei der allgemeinen Einkommensteuer.

§ 98. 1) Soll sich die letztere auf alles, auch das ganz kleine Einkommen ausdehnen oder dieses von dieser Steuer frei bleiben, ein „steuerfreies Existenzminimum" gewährt werden? Im bejahenden Falle: wo ist etwa die Grenze für den Beginn der Einkommensteuerpflicht zu ziehen? Weiter: soll das an sich steuerpflichtige Einkommen gleich mit dem vollen Normalsteuersatze oder bis zu einer bestimmten Höhe (eventuell zugleich wieder unter Voraussetzung einer bestimmten Art, so etwa nur als Lohneinkommen) mit einem mäßigeren Steuerfuße belegt werden (Prinzip der Degressivskala, die Frage der weiteren förmlichen Progression des Steuerfußes noch dahin gestellt sein gelassen, s. § 99)?

Diese Fragen, welche sich noch etwas weiter spezialisieren lassen, sind im Vorausgehenden schon mehrfach mit berührt (z. B. in § 31) und die vorangestellte Hauptfrage ist in § 92 bereits im wesentlichen erledigt worden.

a) An sich hat zwar auch das kleine Einkommen und auch das kleine Lohneinkommen keinen allgemeinen Anspruch auf Steuerfreiheit, auch nicht bei dieser Einkommensteuer. Aber sozialpolitische Rücksichten auf die im kleinen Einkommen enthaltene geringere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sowie solche auf die — fast überall mehr oder weniger, wenn auch nicht immer ganz sicher für den vollen Steuerbetrag eines Artikels (§ 92) anzunehmende — meist schon mehr als genügende Besteuerung der „kleinen Leute" durch die üblichen indirekten Verbrauchssteuern (nicht nur diejenigen auf erste Lebensbedürfnisse, Salz, Brot, Fleisch, Licht, sondern auf „Massen-Luxusartikel", wie Getränke, Tabak, gewisse Kolonialwaren), mitunter auch mittelst Ueberwälzung anderer Steuern (z. B. Gebäude, Mietsteuern); ferner steuertechnische Rücksichten auf die Schwierigkeit, Lästigkeit, Kostspieligkeit der Erhebung kleiner direkter Steuerbeträge von Hunderttausenden oder Millionen Kontribuenten; endlich die Unthunlichkeit, solche Klassen und Personen anders als durch eine doch nur als Ersatz der formellen Einkommensteuer dienende Klassensteuer zu besteuern oder wenigstens die Unzulässigkeit, die notwendigen strengen Grundsätze für die Veranlagung der Einkommensteuer (Deklarationspflicht ꝛc., § 32) auf diese Steuerpflichtigen anzuwenden —: das alles läßt es rätlich erscheinen, Personen unter

203) Die jüngste badische Reform erscheint mir als die auch theoretisch besonders beachtenswerte. Ferner die neueren Reformen in Hessen, auch Anhalts. Von außerdeutschen Staaten sind die wiederholten Anläufe in Oesterreich und die italienische Gesetzgebung über die Steuer auf Einkünfte aus beweglichem Vermögen wichtig.

204) S. Schäffle a. a. O. und zum Vergleich die in Einigem richtige Kritik von Neumann in Betreff der Umbildung der Ertragssteuern in die Einkommensteuer in Schmollers J. f. G.V. 1882, S. 1309 ff. Auch meine F.W. II. 2. Aufl. § 216—223, und überhaupt daselbst die Abschnitte von der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Steuern, 1. A. § 396—429, jetzt bes. 2. A. § 150—188; dazu die genannten Arbeiten von Antoni, Schanz und Lewald im Finanzarchiv.

einer gewissen Höhe des Einkommens grundsätzlich von der Einkommen-, bez. auch von der sie vertretenden Klassensteuer frei zu lassen.

b) Wie weit man darin gehen soll, hängt wesentlich von den konkreten Verhältnissen, Maß des allgemeinen Wohlstands, Verteilung des Volkseinkommens, Gestaltung der übrigen Besteuerung, Finanzlage ꝛc. ab. Eine erheblich weitere Ausdehnung der Einkommensteuerfreiheit, als nach den neueren in § 92 citierten gesetzlichen Bestimmungen für die allgemeine Einkommensteuer in Preußen, Sachsen, Baden oder für die spezielle in Baiern, Württemberg scheint schon jetzt, wenigstens für die Staatsbesteuerung, angezeigt, etwa bis zu 10—1200, vielleicht selbst bis 1500 M. Einkommenhöhe. Gewährt man Steuerfreiheit bis ca. 12—1500 M., so erlangt man auch den Vorteil für das alsdann nur steuerpflichtige höhere Einkommen wohl die strengere formelle Einkommensteuer ziemlich allgemein an die Stelle der Klassensteuer setzen zu können, wenn auch die Deklarationspflicht etwa erst von 2500—3000 M. an unbedingt verlangt wird.

Es wird bei uns jetzt namentlich von der zweckmäßigen Weiterentwicklung der indirekten Verbrauchssteuern (Tabak-, Branntwein-, Bier-, Zuckersteuer, Finanzzölle) abhängen, wann und wie weit man sich in Deutschland diesem Ziele nähern kann. Wenn die Getreidezölle in bedeutenderer Höhe verbleiben, so liegt darin ein weiterer praktischer Grund, die Personalsteuern der unteren Klassen zu beseitigen oder doch noch mehr zu beschränken. Die indirekte Besteuerung ist sonst wohl die technisch passendste Form der Besteuerung der unteren Klassen, soweit die letztere überhaupt gerechtfertigt und erforderlich ist.

Bei der Kommunalbesteuerung wird ein früherer Beginn der Einkommensteuerpflicht zuzugestehen sein, wenigstens solange die Kommunen nicht durch Uebertragung von bisherigen Kommunalausgaben auf Staat (oder Reich) mehr entlastet oder ihnen andere Steuerquellen (eventuell durch Uebertragung von Staats-Ertragssteuer-Quoten) eröffnet sind. Die Klassen- oder Einkommensteuerfreiheit grundsätzlich bei uns aber noch über ein Einkommen von ca. 1500 M. hinaus (bis 2000 oder 3000, gar bis 6000 M., wie Fürst Bismarck gelegentlich wünschte) zu gewähren, möchte für unabsehbare Zeit nicht rätlich sein. Hatte doch selbst England bis vor kurzem nur Steuerfreiheit bis 100 (2000 M.), jetzt bis 150 Pfd. Sterl. (3000 M.). Die Bestimmungen in heutigen Gesetzen s. oben § 92.

c) Eine Beschränkung des Anspruchs auf Steuerfreiheit auf Lohneinkommen unter Ausschluß anderer Arten des Einkommens (kleines gewerbliches, landwirtschaftliches) erscheint nicht geboten und besteht auch in der Gesetzgebung nicht. Selbst kleines Renteneinkommen soll steuerfrei sein, falls es eben das einzige ist oder mit dem übrigen Einkommen zusammen sich innerhalb der Steuerfreiheitsgrenze hält, ähnlich wie bei der Kapitalrentensteuer (oben § 79).

d) Eine Ermäßigung des Steuerfußes des kleineren steuerpflichtigen Einkommens ist im allgemeinen in ähnlicher Weise zu begründen, wie die Steuerfreiheit des ganz kleinen Einkommens und wiederum für jede Art des Einkommens berechtigt. Wo der Normalsteuersatz beginnen (bez. von wo an abwärts die Degressivskala eintreten oder, wenn das Progressivprinzip nicht als solches grundsätzlich gebilligt wird, von wo an aufwärts die in solcher Abstufung des Steuerfußes wenigstens formell ja immer enthaltene Progressivskala enden soll), das wird wieder nach den vorhin (unter b) erwähnten konkreten Verhältnissen zu entscheiden sein. Da man hier, wie auch für die Steuerfreiheit in der Staatsgesetzgebung die eigentlichen maßgebenden lokalen Verhältnisse kaum wird berücksichtigen können, handelt es sich wieder um eine Bestimmung nach Durchschnittsverhältnissen. In Deutschland möchte dann der Eintritt des Normalsteuersatzes etwa bei 6—8000, vielleicht auch (größere Städte) erst bei ca. 10 000 M. empfehlenswert sein. Ich würde aber auch den Beginn des Normalsteuersatzes selbst erst bei 20—30 000 M. nicht für unzulässig halten.

Viele Erörterungen über diesen und verwandte Punkte in England, neuerdings in Sachsen. Die sächsische Einkommensteuer trifft mit ihrer allmählichen Steigerung des Steuerfußes von ca. 1/6 bis auf 3% bei Einkommen über 5400 M. wohl ziemlich das Richtige, — wenn weitere Progression abgelehnt wird. Die preußische Klassen- und Einkommensteuer steigt etwas rasch von ca. 0,55 bisher (jetzt in 3. Stufe, nunmehr der untersten, ca. 0,7) auf ca. 2,5 und im Maxi-

mum 3% in der Einkommensteuer, also bei 1000 Thlr., hier wäre die langsamere Steigerung auf diesen Satz bis zum Einkommen von 6—8000 M. wohl richtiger (vgl. § 92). Im neuen Entwurf von 1884 sollte der Normalsatz von 3% erst bei 10 000 M. beginnen, was die Kommission im Prinzip annahm. In Baden jetzt voller Steueranschlag erst bei 30 000 M.

Mehrfach ist in Theorie und Praxis auch darüber gestritten worden (England, Mill u. A.), wie im Falle der Gewährung der Steuerfreiheit kleinen Einkommens und der ermäßigten Besteuerung des steuerpflichtigen kleineren Einkommens der Steuerfuß bestimmt und angelegt werden soll, namentlich, ob der ganze Betrag des steuerpflichtigen Einkommens nach dem einheitlichen Fuße der betreffenden Einkommenstufe oder für die einzelnen Teilbeträge nach deren jedesmaligem Steuerfuß belegt werden soll, so daß erst für den letzten Teilbetrag der betreffende höchste Satz eintritt. Letzteres oder ein annähernd verwandtes Verfahren (z. B. Abzug eines bestimmten gleichen steuerfreien Betrags bei allem Einkommen oder bei demjenigen bis zu einer gewissen Höhe) ist mehrfach befürwortet und mitunter in der Praxis befolgt worden und hat den Vorteil, die Steuerprogression zu einer allmählicheren zu machen, die sprungweise Steigerung zu vermeiden (Beispiel: bayerische spezielle Einkommensteuer Klasse III, bei den Besoldungen, s. oben S. 298; in England jetzt bis zum Betrage von 400 Pfd. Sterl. Abzug von 120 Pfd.). In Baden (Einkommensteuergesetz Art. 13) eine demgemäße Abstufung, indem zur Bildung des Steueranschlags für das steuerbare Einkommen vom Gesamteinkommen ein allmählich sinkender Betrag abgezogen wird. So gilt als steuerbar bei 500 M. 100, bei 1000 M. 250, bei über 1000 M. vom 1. Tausend 250, bei 10 000 9000, bei 20 000 19 000, bei 29 500 28 500, bei 30 000 dann voll 30 000, also hier doch zwischen 29 500 und 30 000 ein Sprung von 1500 M. — Ueber diese und ähnliche Nebenfragen [Steuer-Degressions-Prinzip] der „gerechten" Steuerverteilung hat man in England und bei uns die Hauptfragen über progressiven Steuerfuß ꝛc. öfters recht vernachlässigt oder in diesen „kleinen" Fragen „Mücken der Gerechtigkeit" geseigt, und in den großen Fragen „Elephanten der Ungerechtigkeit" verschluckt.

§ 99. 2) Die Frage des progressiven Steuerfußes[205]). Diese allgemeine Prinzipienfrage der Besteuerung ist nach Lage der Dinge vornehmlich bei einer allgemeinen Einkommensteuer (ähnlich: bei einer allgemeinen Vermögenssteuer) wichtig („allgemeine progressive Einkommensteuer"). Sie wird u. E. folgerichtig, rein prinzipiell aufgefaßt, überhaupt verschieden beantwortet, je nachdem man sich, nach dem Geiste und den leitenden Anschauungen der „staatsbürgerlichen Epoche" und der liberal-individualistischen Nationalökonomie, auf den „rein finanziellen Standpunkt" stellt, die Einkommen- und Vermögensverteilung demgemäß durch die Besteuerung nicht ändern will, bez. das durchaus zu vermeiden sucht — oder, in kritischer Stellung zum System der freien Konkurrenz und der aus ihm resultierenden Einkommen- und Vermögensverteilung, den „sozialpolitischen Standpunkt" einnimmt und durch die Besteuerung absichtlich in jene Verteilung eingreift oder diese Folge wenigstens nicht scheut. Dieser zweite Standpunkt erscheint uns der berechtigte. Auf eine nähere Begründung dieser großen allgemeinen Prinzipienfrage kann aber hier nicht eingegangen werden, sie gehörte in die „allgemeine Steuerlehre". Von diesem Standpunkt aus gelangt man zur Befürwortung der Steuerprogression, von dem ersten aus zu ihrer Verwerfung.

205) S. über die ganze Frage besonders Neumann, Progressive Einkommensteuer S. 112—154, mit den statistischen Nachweisen, daß eine begrenzt progressive Einkommensteuer mehrfach, besonders in Kommunalhaushalt, besteht; v. Scheel, in dem gen. Aufsatz, die Tabellen von Wegner in dem gen. Referat; Vorschlag eines besonderen Progressions- bezw. Degressionsmodus von G. Hirth, in s. Annalen 1874, S. 1015. Lehr, Ueber die Gründe für und wider den progressiven Steuerfuß. Hildebrand J. B. 29. Weitere Litteratur in meiner F.W. II. 2. A. § 156. Jetzt auch Schanz, Schweizer. Steuern I. S. 110. Meine Auffassung schon oben berührt, näher begründet und ausgeführt F.W. II. 1. A. § 397—399, 405, 425—429. Diese Ausführungen revidiert, unter Berücksichtigung der ihnen gewordenen Angriffe, jetzt in der 2. A., bes. § 156—160, 183—188. Gegen meine Trennung der beiden steuerpolitischen Standpunkte G. Cohn in Hildebrand-Conrad J. 35 (1880), desgl. in diesem Werke 1. A. S. 141 Helferich, dessen Einwendungen mich nicht treffen, sie beruhen auf einer irrigen Auffassung meiner Lehre. Wenn Helferich, wie viele andere, z. B. nur die Degression, nicht die Progression des Steuerfußes billigt, so halte ich das zwar für falsch, aber für folgerichtig von dem „rein finanziellen" Standpunkte aus und für „gerecht" hier desgleichen; für „ungerecht" von dem socialpolitischen aus. S. sonst zur ganzen Frage, auch mit Polemik gegen meine Auffassung, an der ich gleichwohl festhalte, G. Cohn a. a. O. S. 206, und Rob. Meyer, Principien der gerechten Besteuerung § 66 u. 67, auch Schall, Abh. Aufwandsteuern in der 2. Auflage dieses Werks passim — Ueber „freies" und „gebundenes" Einkommen Roscher S. I, § 145, Wagner, G. § 85.

Speziell ist für die Progression noch geltend zu machen, — lauter Gründe, die freilich nur unter Annahme des sozialpolitischen Standpunkts den Ausschlag geben dürften —, daß die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit" in stärkerem Verhältnis als das Einkommen steigt, indem mit der Vergrößerung des letzteren das „freie" Einkommen, selbst neben besserer Bedürfnisbefriedigung mit Hilfe des größeren „gebundenen", eine immer größere Quote des Einkommens ausmacht. Auch die Gründe, welche für Steuerfreiheit kleiner und für Steuerermäßigung des niedrigeren steuerpflichtigen Einkommens sprechen, sind folgerichtig für Progression des Steuerfußes bei höherem Einkommen anzuführen. Die Befürwortung der Steuerdegression für mäßigeres Einkommen steht mit der Ablehnung der Steuerprogression für höheres in Widerspruch (sächsische Steuerdebatten). Die üblichen Einwände wegen der „Ungerechtigkeit" der Progression, ihrer „Unwirtschaftlichkeit", ihrer „Willkür", wegen der schließlichen Aufzehrung des weiteren Einkommenzuwachses bei fortgesetzter Progression beruhen teils auf Vorwegannahme des erst zu Beweisenden (auf „petitiones principii"), teils lassen sie sich unschwer widerlegen.

Für die praktische Erledigung der Frage des Steuerfußes muß man indessen unvermeidlich Rücksicht auf den „Stand der öffentlichen Meinung" nehmen. Hier ist die Anerkennung der „Gerechtigkeit" und Notwendigkeit des progressiven Steuerfußes noch nicht allgemeiner durchgedrungen. Deshalb muß und kann man sich auch mit der Annahme des Degressiv-Prinzips, das implicite eben doch das der weiteren Progression in sich enthält, vorläufig begnügen. Es würde dann zunächst nur eine mäßige weitere Steigerung des Steuerfußes zu erstreben sein, bis auf ein Maximum von 4—5, ausnahmsweise 6—8% in gewöhnlichen, 6—10% in Kriegs- u. dgl. Zeiten, gemäß dem noch zu besprechenden Prinzip der Beweglichkeit des Einkommensteuerfußes und der Verwendung gerade einer solchen Steuer (sowie einer etwaigen Vermögenssteuer) zur Deckung vorübergehender außerordentlicher Bedürfnisse (§ 110)[206].

Nicht zu übersehen ist in der Frage des progressiven Steuerfußes auch, daß es sich dabei mehr um die Durchführung eines allerdings richtigen Gerechtigkeitspostulats als um eine in finanzieller Hinsicht praktisch sehr gewichtige Maßregel handelt. Denn dazu ist die Zahl der größeren und größten Einkommen zu klein, wie alle Steuerstatistik zeigt (Preußen, Sachsen, Großbritannien), selbst wenn sich mutmaßlich bei schärferem Veranlagungsverfahren die Zahl und Größe dieser Einkommen relativ nicht unerheblich erhöhen sollte. Indessen folgt daraus kein Einwand gegen das speziell Gesagte.

So ergibt sich z. B. in Sachsen, dessen Einschätzungsverfahren dem preußischen jetzt gewiß überlegen ist, für 1879, (I) und 1888 (II) sogar mit Inbegriff der moralischen Personen, die großenteils den höheren und höchsten Klassen angehören, Folgendes[207].

	I. Einkommensteuer 1879.				II. Einkommensteuer 1888.			
Einkommen	Censiten		Einkommen		Censiten		Einkommen	
in Mark.	Zahl	Prozent	Mill. M.	Proz.	Zahl	Prozent	Mill. M.	Prozent
Bis 800 (steuerfrei)	830 456	76,33	381,44	39,74	943 930	71,09	467,41	34,95
Ueber 800—3300	227 839	20,94	321,14	33,48	341 660	25,73	465,87	34,82
„ 3300—9600	24 414	2,24	124,62	12,99	33 328	2,52	171,08	12,80
„ 9600	5 293	0,49	132,24	13,79	8 853	0,66	233,27	17,43
	1 088 002	100	959,44	100	1 327 771	100	1337,62	100.

206) Vorschläge, den Normalsteuerfuß bei hohem Einkommen bis auf 4% zu erhöhen, gingen in der preußischen Steuerkommission von 1884 nicht durch.

207) S. die interessante Statistik für Sachsen, mit mancherlei weiteren Daten und Kombinationen, in dem Aufsatz von Böhmert, Ztschr. d. K. sächs. Stat.Bur. 1889, S. 57—131. Vgl. überhaupt über die Einkommenverteilung nach der Steuerstatistik (Preußen, England) Soetbeer, Umfang 2c. des Volkseinkommens in Preußen, 1879, dessen Schlüsse übrigens nicht alle haltbar sind. Forsetzung in Conrad's Jahrb. 1881, 1889. Kaum begreiflich schlägt er bei höherem Einkommen weniger (10%) als bei kleinerem (25%) zu, um das geschätzte Einkommen dem wirklichen näher zu bringen. Besser umgekehrt, da gerade die großen Einkommen (Rente!) beim jetzigen preußischen Verfahren am Ungenügendsten getroffen werden.

Bloß physische Personen der „reichen Klassen“ (über 9600 M.) waren in Sachsen eingeschätzt 1879 und 1888: 9600—26 000 M. 4091 und 6582, 26 000—54 000 M. 592 und 1258, 54 000 bis 100 000 M. 170 und 344, 100 000—200 000 M. 50 und 118, 200 000—300 000 M. 12 und 30, 300 000—500 000 M. 4 und 10, ½—1 Million M. 2 und 1, über 1 Million M. 0 und 1.

Folgende Uebersicht preußischer Steuerdaten über die Einschätzung physischer Personen ist gleichfalls für die hier erörterten Prinzipienfragen von allgemeinem Interesse. Sie bezieht sich (I) auf das letzte Jahr vor Aufhebung der untersten Stufen der Klassensteuer, auf das Finanzjahr 1. April 1882—83 und (II) auf das Jahr 1889—90, das letzte, worüber Ausweise vorliegen[208].

	I (1882)		II (1889)	
	Zahl(1000)	Prozent	Zahl(1000)	Prozent
Bevölkerungszahl in den Klassensteuerrollen	26 820	100	28 705	100
Davon unterliegen der klassif. Einkommensteuer (also mit mehr als 3000 M. Einkommen des Censiten)	658	2,45	808	2,81
Von der Klassensteuer sind befreit	8 036	29,96	22 222	77,42
1. wegen Jahreseinkommen unter 420 M.	7 046	—	7 294	—
2. wegen Alters unter 16 Jahr in Stufe 1	3,7	—	2,3	—
3. als Militärs, Inh. d. eis. Kreuzes, Veteranen 2c.	313	—	320	—
4. wegen beeinträchtigter Leistungsfähigkeit in Stufe 1 (420—660 M.)	623	—	805	—
Frei in Kl. 1 u. 2	—	—	13 801	—
Es unterliegen der Klassensteuer (bis 3000 M. Eink.)	18 126	67,59	5 675	19,77

Veranlagte Censiten.

Klassensteuer.			I (1882)		II (1889)	
	Eink.größe M.	Steuersatz (normal) M.	Zahl d. Pers. (1000)	Steuerbetrag (in 1000 M.)	Zahl d. Pers. (1000)	Steuerbetrag (in 1000 M.)
Stufe 1.	420—660	3	2 719	8 156	—	—
„ 2.	660—900	6	1 023	6 138	—	—
„ 3.	900—1050	9	342,4	3 082	437,8	3 940
„ 4.	1050—1200	12	276,5	3 319	302,9	3 635
„ 5.	1200—1350	18	170,4	3 068	178,6	3 215
„ 6.	1350—1500	24	135,1	3 242	154,7	3 712
„ 7.	1500—1650	30	82,2	2 466	90,1	2 702
„ 8.	1650—1800	36	79,7	2 870	89,6	3 226
„ 9.	1800—2100	42	67,7	2 850	81,0	3 401
„ 10.	2100—2400	48	66,1	3 173	76,0	3 691
„ 11.	2400—2700	60	40,0	2 400	45,9	2 756
„ 12.	2700—3000	72	43,9	3 158	47,6	3 429
S. (1—12)	420—3000	3—72	5 046	43 922	—	—
„ (3—12)	900—3000	9—72	1 304	29 628	1 505	33 706

Klassifizierte Einkommensteuer			I (1882)		II (1889)	
	Eink.größe (1000 M.)	Steuersatz (normal) M.	Zahl d. Pers.	Steuerbetrag (in 1000 M.)	Zahl d. Pers.	Steuerbetrag (in 1000 M.)
Veranlagt zu St. 12 d. Kl.st.		72	2 334	168	4 449	320
„ „ 1 d. Einkst.*)		90	933	84		
Stufe 1.	3— 3,6	90	51 105	4 599	62 913	5 662
„ 2.	3,6— 4,2	108	29 529	3 189	38 858	4 197
„ 3.	4,2— 4,8	126	20 780	1 618	25 815	3 253
„ 4.	4,8— 5,4	144	15 086	2 172	19 431	2 798
„ 5.	5,4— 6,0	162	11 543	2 870	14 367	2 327
„ 6.	6— 7,2	180	13 576	2 444	16 754	3 016
„ 7.	7,2— 8,4	216	8 009	1 730	10 364	2 239
„ 8.	8,4— 9,6	252	6 373	1 606	8 028	2 023
„ 9.	9,6—10,8	288	4 268	1 229	5 536	1 594
„ 10.	10,8—12,0	324	3 751	1 215	5 063	1 640
„ 11.	12,0—14,4	360	3 350	1 206	4 519	1 627
„ 12.	14,4—16,8	432	2 853	1 232	3 638	1 572
„ 13.	16,8—19,2	504	1 673	843	2 308	1 163
„ 14.	19,2—21,6	576	1 411	813	1 926	1 109
„ 15.	21,6—25,8	648	1 313	851	1 766	1 144
„ 16.	25,2—28,4	756	881	666	1 276	965
„ 17.	28,8—32,2	864	733	633	966	835

*) ausnahmsweise.

208) Nicht im Etat, sondern jedesmal in einer besonderen Mitteilung an den Landtag. So der letzte Ausweis in Nr. 15 der Drucksachen des Abgeordnetenhauses. Session 1890.

Klassifizierte Einkommensteuer.	Eink.größe (in 1000 M.)	Steuersatz (normal) M.	I (1882) Zahl d. Pers.	I (1882) Steuerbetrag (in 1000 M.)	II (1889) Zahl d. Pers.	II (1889) Steuerbetrag (in 1000 M.)
Stufe 18.	324—360	972	556	540	792	770
„ 19.	36— 42	1 080	500	540	724	782
„ 20.	42— 48	1 260	422	532	636	801
„ 21.	48— 54	1 440	300	432	412	593
„ 22.	54— 60	1 620	260	421	358	580
„ 23.	60— 72	1 800	285	513	340	612
„ 24.	72— 84	2 160	206	445	289	624
„ 25.	84— 96	2 520	141	355	225	567
„ 26.	96— 108	2 880	87	251	166	478
„ 27.	108— 120	3 240	67	217	100	324
„ 28.	120— 144	3 600	65	234	124	446
„ 29.	144— 168	4 320	52	225	68	294
„ 30.	168— 204	5 040	56	282	84	423
„ 31.	204— 240	6 120	17	104	46	282
„ 32.	240— 300	7 200	26	187	37	266
„ 33.	300— 360	9 000	25	225	26	234
„ 34.	360— 420	10 800	6	65	21	227
„ 35.	420— 480	12 600	6	76	10	126
„ 36.	480— 540	14 400	8	115	12	173
„ 37.	540— 600	16 200	4	65	4	65
„ 38.	600— 660	18 000	1	18	5	90
„ 39.	660— 720	19 800	1	20	2	40
„ 40.	720— 780	21 600	4	86	4	86
„ 41.	780— 840	23 400	3	70	3	70
„ 42.	840— 900	25 200	—	—	1	25
„ 43.	900— 960	27 000	1	27	—	—
„ 44.	960—1 020	28 800	—	—	2	58
„ 45.	1 020—1 080	30 600	1	31	1	31
„ 46.	1 080—1 140	32 400	—	—	1	32
„ 47.	1 140—1 200	34 200	—	—	1	34
„ 50.	1 320—1 380	39 600	—	—	2	79
„ 59.	1 860—1 920	55 800	—	—	1	56
„ 60.	1 920—1 980	57 600	1	58	—	—
„ 67.	2 340—2 400	70 200	—	—	1	70
„ 68.	2 400—2 460	72 000	1	72	—	—
„ 70.	2 520—2 580	75 600	1	58	—	—
„ 76.	2 880—2 940	86 400	1	86	—	—
„ 95.	4 020—4 080	120 600	—	—	1	121
„ 120.	5 520—5 580	165 600	—	—	1	166
Summa	Einkommensteuer		182 605	35 537	232 477	47 109

Die hier in den höheren Stufen fehlenden Zahlen deuten an, daß in dem betreffenden Jahre keine Censiten darin standen; die nach Stufe 47 fehlenden Stufen waren in beiden Jahren unbesetzt. Auch diese Uebersicht zeigt, daß die Steuerbeträge der reichsten Censiten und daß ein höherer Steuerfuß für Censiten mit höherem Einkommen finanziell keine sehr erhebliche Bedeutung haben. Aber in Betracht kommen solche Beträge selbst in einem größeren Staatshaushalt doch und für die richtigere Verteilung der Steuerlast ist die angemessene Belegung der Personen mit sehr hohem Einkommen ebenfalls wichtig. Früher, bis 1873, bestand in Preußen ein festes Maximum der Steuer für alle Einkommen über 720 000 M. von 21 600 M. 1889—90 waren freilich nur 15 Personen höher eingeschätzt, sie zahlten 771 600 M. Steuer. Früher hätten sie nur 324 000 M. zu entrichten gehabt. Wie manche wichtige und nützliche Ausgabe des Staats konnte mit diesem Mehr von 417 600 M. bestritten werden.

Praktisch wichtiger als die Durchführung eines höheren Progressiv-Steuerfußes ist nach solchen Thatsachen eine Verschärfung des Einsteuerungsverfahrens, welche, wenigstens zunächst, bei einem Steuerfuß mit mäßigem Maximum und langsamer Steigerung desselben wohl mehr Aussicht hat, reell nach gesetzlicher Vorschrift durchgeführt zu werden, als bei Annahme einer höheren Steuerprogression. Auf diesen Punkt (§ 104 ff.) müßten für jetzt die Bestrebungen bei uns, besonders in Preußen, wohl namentlich gerichtet werden[209].

§ 100. 3) Die Frage des verschiedenen Ausmaßes der Einkommensteuer nach Arten des Einkommens, mittelst Annahme eines höheren Steuer-

209) Legislatives Material über den Steuerfuß bei Burkart, Hirth's A. 1879, S. 1—12. Ueber den meist jährlich veränderten Steuerfuß der britischen Einkommensteuer in m. F.-W. III. S. 253.

fußes für sogenanntes „fundiertes“ als für „unfundiertes“ Einkommen, eventuell mit noch weiteren Unterscheidungen. Auch diese Prinzipienfrage ist eine allgemeine der Besteuerung überhaupt, welche bei der allgemeinen Einkommensteuer nur wieder vornehmlich hervortritt, zum Teil aus dem praktischen Grunde, weil sie hier relativ leichter und einfacher zu erledigen ist. Die prinzipielle Beantwortung muß u. E. ebenso wie im vorausgehenden Fall je nach dem eingenommenen Steuerstandpunkt verschieden ausfallen, unter der geboten scheinenden Annahme des sozialpolitischen Standpunkts bejaht werden.

Dafür sind wieder teils dieselben, teils verwandte Spezialgründe wie zu gunsten des progressiven Steuerfußes geltend zu machen. Auch das ganz oder teilweise aus „Besitz“ (Grund-, Gebäude-, Kapitaleigentum) herrührende Einkommen stellt gegenüber sonstigem größere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit dar, die Arbeitskraft bleibt dabei meist zu anderen Zwecken noch in höherem Maße, vielleicht vollständig verfügbar, Rücklagen (Versicherungsprämien) sind bei ihm nicht oder nicht in gleichem Maße notwendig. — Eine Unterscheidung bloß nach zwei Arten, fundiertem“ und „unfundiertem“, reichte aber kaum aus, richtiger erscheint eine Dreiteilung: bloßes oder im wesentlichen reines Besitz- oder Renteneinkommen (aus Verpachtung von Grundbesitz, Vermietung von Gebäuden, Verleihung von Geldkapitalien, einschließlich Anlagen in Aktien u. dgl), gemischtes oder gewerbliches Einkommen (aus Landwirtschafts-, Gewerbe-, Handelsbetrieb, also aus der Selbstbewirtschaftung von Grundstücken und Kapitalien), bloßes oder in der Hauptsache reines Arbeitseinkommen (eventuell mit Unterscheidung nach drei weiteren Arten: Erwerb der liberalen Berufsunternehmungen, feste Besoldungen auch noch mit Unterscheidung, ob mit oder ohne Pensionsanspruch —, gewöhnliche Arbeitslöhne). Danach dann eventuell verschiedener Steuerfuß, wobei natürlich die erforderlichen Zahlenbestimmungen, wie stets in solchen Dingen, nur nach allgemeinen Erwägungen des „Angemessenen“ getroffen werden können[210].

Eine mehr technische als prinzipielle Frage ist, ob die höhere Besteuerung des fundierten Einkommens durch die Feststellung eines höheren Steuerfußes oder bei gleichem Steuerfuß durch die Hinzufügung einer allgemeinen Vermögenssteuer, die dann das fundierte Einkommen noch einmal träfe, neben der Einkommensteuer erfolgen solle. Auch zu diesem Zweck ist eine Vermögenssteuer neuerdings befürwortet worden und besteht sie in der Schweiz[211]. Mancherlei Gründe für und wieder ließen sich anführen. Wenn bloß zu diesem Zwecke eine Vermögensbesteuerung erst neu eingeführt werden müßte, wie bei uns, erscheint es doch wohl einfacher, die Erhöhung des Steuerfußes bei den betreffenden Einkommen innerhalb der einen Einkommensteuer vorzunehmen. Dafür spricht auch noch der Umstand, daß die weiteren Abstufungen im Steuermaß, so bei den verschiedenen Arten des persönlichen Arbeitseinkommens, doch am besten durch eine Abstufung des Steuerfußes bewirkt werden würden.

Für die Praxis handelt es sich aber nicht allein und nicht zunächst um die prinzipielle Frage, sondern nach unserer Steuerverfassung um das Verhältnis der Einkommensteuer zur Ertragsbesteuerung. Wo diese, namentlich in ihren vier Hauptglie-

210) Vielfache Erörterungen dieser Fragen in England (s. Vocke, Brit. Steuern S. 567 ff.), K. Sachsen (s. darüber Conrad, in Hildebrand J. 21. 1873. S. 236), früher auch in Preußen: überall mit dem negativen Ergebnis der Gleichstellung des Steuerfußes für alle Einkommenarten, doch z. B. in England Pächter in sched. B. von vornherein beim Steueranschlag ermäßigt. In Italien wird dagegen bei der Veranlagung das Einkommen aus Geldkapital voll, das gemischte aus Kapital und Arbeit zu 6/8, das reine Arbeitseinkommen zu 5/8, das öffentliche Besoldungs- u. dgl. Einkommen zu 4/8 angesetzt (Ges. v. 24. Aug. 1877, Art. 54). In Bern für Zinsen u. dgl ähnliche (nicht gleiche) Differenzen und Steuersätze 2½, 2 und 1½%, auch sonst in der Schweiz mitunter ähnlich. — Ueber die Prinzipienfrage selbst Wagner, F.W. II. 1. A. § 428, 429, 2. A. § 187, 188. S. auch Burkart, Hirth. A. 1879 S. 2. Schanz, Schweizer Steuern I. S. 105 ff.

211) S. darüber das große Werk von Schanz, das mir leider erst beim Abschluß dieser Abhandlung zukommt, daher nicht mehr genauer dafür benutzt werden konnte. S. unten § 109. Berührung der Frage in den sächsischen Steuerdebatten.

dern als Grund-, Gebäude-, Gewerbe- und Kapitalrentensteuer neben einer allgemeinen Einkommensteuer besteht, welche die von jenen Steuern getroffenen Erträge, bez. Einkommen noch einmal besteuert (Preußen in Betreff der drei erstgenannten Ertragssteuern, Baden in Betreff aller vier), da wird eigentlich durch diese Doppelbesteuerung das „fundierte" Einkommen bereits höher und erheblich höher besteuert, — allerdings nicht gleichmäßig und in den Fällen wirklicher „Amortisation" der Ertragssteuer (daher öfters bei der Grund-, Gebäude-, Couponsteuer) wenigstens beim jetzigen Besitzer der Ertragsquelle nicht. Aber bei der Unsicherheit dieser letzteren Verhältnisse wird immerhin mit einer neu hinzutretenden höheren Einkommensteuer des fundierten Einkommens sehr vorsichtig vorzugehen sein.

§ 101. 4) Die Frage der Berücksichtigung anderweiter, noch außer Art und Höhe des Einkommens die „Leistungsfähigkeit" beeinflussender Umstände bei der Einkommensteuer. Die letztere ist die hauptsächliche Steuerart, durch welche man unmittelbar das „gemeinwirtschaftliche Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit" durchführt, im ganzen wohl besser als durch eine der anderen Steuerarten allein für sich. Der wesentliche Mangel bleibt dabei, daß das „Einkommen" (auch unter Berücksichtigung seiner Art und Höhe nach dem Dargelegten) eben doch nur ein Hauptmaßstab, aber nicht schlechtweg der Maßstab für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, öfters doch auch nur ein mangelhafter Maßstab ist. Diese An- und Einsicht lag bereits der Anwendung einer Klassen- statt der reinen Einkommensteuer zu Grunde. Vor entwickelter Geldwirtschaft und ihrer Konsequenz, geordneter Buchführung auch für die Hauswirtschaft, hat eine solche Klassensteuer technisch Vorzüge vor der Einkommensteuer und wo die Verhältnisse danach sind, bei den „kleinen Leuten", auch heute noch. Mit der Benutzung gewisser anderer „Merkmale" (§ 105) statt oder neben dem Einkommen für die Klassifikation bei der Klassensteuer erkennt man an, daß aus dem Einkommen nicht unbedingt und in manchen Fällen weniger sicher als aus geeigneten anderen Merkmalen auf die „Leistungsfähigkeit" und demnach auf die „Steuerfähigkeit" geschlossen werden darf. Aber auch wo man, wie neuerdings in Preußen bei der demgemäß reformierten Klassensteuer und wie bei der reinen Einkommensteuer, möglichst „nach dem Einkommen" besteuert, kann man sich nicht verhehlen, daß bei strenger Durchführung dieses Maßstabs gerade mitunter die Gleichmäßigkeit verletzt wird. In dieser Hinsicht hat besonders die neuere deutsche Theorie (Neumann) die Berücksichtigung anderweiter die Leistungsfähigkeit beeinflussender, bez. beeinträchtigender Umstände befürwortet und auch die Gesetzgebung (Sachsen, Preußen u. a. m.) hat dem entsprechende Einrichtungen getroffen.

Danach begründen Verhältnisse, wie große Kinderzahl, Verpflichtung zum Unterhalt armer Angehöriger, andauernde Krankheit, besondere Unglücksfälle (sächsisches Einkommensteuergesetz § 13, preußisches Gesetz von 1873, § 7, 23, hier auch Verschuldung) einen Anspruch auf Steuerermäßigung, freilich nach diesen beiden Gesetzen nur in sehr beschränktem Maße (in Sachsen bei Einkommen bis 3300 M. um eine Stufe, in der untersten Klasse um die Hälfte, in Preußen bei der Klassensteuer eventuell weiter, auch in unterster Stufe Freilassung, bei der Einkommensteuer nur in den ersten 2 Stufen, bis 1400 Thlr., um eine Stufe). Im preußischen Entwurf von 1884 § 17 sollte die Berücksichtigung solcher Umstände („außergewöhnliche Belastungen durch Unterricht und Erziehung der Kinder 2c.", wie bisher) berechtigen bei Einkommen bis 1800 M. zu völligem, bei Einkommen von 1800—9000 (Kommissionsentwurf bis 10 000 M.) zum halben Erlaß der gesetzlichen Steuer[212]).

Es handelt sich aber um die weitere systematische Ausbildung dieses wichtigen Prinzips, das eigentlich wieder ein allgemeines Prinzip für die Regelung der gesamten, schließlich doch vornehmlich das Einkommen und nach demselben treffenden Besteuerung ist. Als wichtigster Punkt bei der Einkommensteuer erscheint dabei: allgemein, jedenfalls bis zu einer erheblichen absoluten Höhe des Einkommens (etwa bei

212) Vgl. Neumann, Progr. Einkommensteuer, S. 176; Wagner, F.W. II. 1. Aufl. § 428, 2. A. § 185, 187.

uns 30 000 M.) die Zahl der auf das letztere (insbesondere nach den Verhältnissen, eventuell nach dem Rechte des Familienverbands) angewiesenen Personen, daher regelmäßig der Familienglieder, namentlich Frau und Kinder, bei der Bemessung der Höhe der Steuer zu berücksichtigen.

Die Kinder müßten mit nach dem Lebensalter, dann Mann und Frau nach einem gesetzlichen Reduktionsmaßstab auf Einheitszahlen zurückgeführt und der Anschlag des steuerpflichtigen Einkommens darauf etwa mittelst Division dieser Einheitszahlen in das Einkommen bestimmt werden. (Z. B. Mann und Frau = 1½, jedes unter 15jährige Kind = ¼, über 15jährige = ⅓, also Ehepaar mit 6 Kindern unter 15 Jahren = 3 Einheiten, für 9000 M. Einkommen daher nur mit Steueranschlag von 3000). Wenn dann bei solchem Verfahren auch der Steuerfuß allgemein höher sein müßte, wäre die Steuerlast doch besser verteilt. Natürlich, wie so vieles auf dem Gebiete der Besteuerung, ein ziemlich rohes schematisches Verfahren, aber ein gerechteres und ein ungleich weniger rohes als das jetzige, wo dieser wichtigste Punkt für die Bemessung der Leistungsfähigkeit nach dem Einkommen, abgesehen von obiger praktisch unbedeutender Vorschrift, noch gar nicht beachtet wird. Die nicht einmal sehr erhebliche größere Komplikation des Einsteuerungsgeschäfts kann gegen die Gerechtigkeit dieser Forderung nicht in Betracht kommen. Die Notwendigkeit eines solchen Vorgehens ist um so mehr zu betonen, da ohnehin bei unseren vorwaltenden Verbrauchssteuern, sobald eine Ueberwälzung derselben auf den Preis ganz oder teilweise vorliegt (auch bei der Mietsteuer), die Familien vor den einzelnen, die größeren vor den kleineren Familien schon sehr mit Steuern überlastet sind[213]). Die Erfüllung jener Forderung bei der Bemessung der Einkommensteuer würde hiergegen einige, gewöhnlich noch eine keineswegs genügende Ausgleichung bewirken. Unsere heutige direkte und vollends die indirekte Besteuerung enthält erhebliche Prämien zu Gunsten der Junggesellen, der kinderlosen und kinderarmen Ehepaare. — Versuch der allgemeinen prinzipiellen Berücksichtigung der Familiengröße in der britischen Gesetzgebung von 1798, in Gesetz von 1806 aber fallen gelassen[214]); neuerdings Versuch in einem norwegischen Gesetzentwurf. In der preußischen Steuerkommission wurde die Berechtigung solchen Vorgehens mehrfach, auch seitens des Regierungsvertreters, zugestanden, aber vorgeschlagene Fassungen des Prinzips abgelehnt, mit aus formellen Gründen. Je wichtiger die Einkommensteuer wird, desto notwendiger ist die Berücksichtigung dieses Punkts auch praktisch, bei steigender Verbrauchsbesteuerung nur noch mehr.

§ 102. 5) Andere Prinzipienfragen über die Ausdehnung der Einkommensteuerpflicht. Hier handelt es sich besonders noch um den Einfluß des Lebensalters, anderer Lebensverhältnisse (sociale Stellung, Stand u. dgl.), der örtlichen Herkunft des Einkommens, der Staatsangehörigkeit des Einkommenbeziehers auf diese Pflicht und um die Frage, ob und wie weit juristische Personen (i. w. S.) neben den physischen eigene Steuersubjekte dieser Steuer sein sollen[215]).

a) Mehrfach wird in den Gesetzen über Klassen- und Einkommensteuer der Beginn der Steuerpflicht an ein bestimmtes, meist das 16.—18. Lebensjahr geknüpft[216]).

b) Für die sonstigen im Inland wohnenden Staatsangehörigen ist regelmäßig in den neueren Gesetzen die Steuerpflicht eine allgemeine, mit Ausnahme der Mitglieder des regierenden Fürstenhauses (Preußen), eventuell auch nur des regierenden Fürsten und seiner Gemahlin (auch Witwe) selbst (Sachsen), dann eventuell der ehemals Reichsunmittelbaren (oben § 97).

Bei der Durchführung mitunter weitere Beschränkungen objektiver Art, z. B. auf Krondotation[217]). Sonstige Befreiungen sind sehr selten (Geistliche in Hamburg). Anders verhält es sich mit den regelmäßig im Ausland (mit dortigem festen Domizil) wohnenden Inländern. Diese sind z. B. in Preußen klassensteuerfrei, einkommensteuerpflichtig. Modifikation dieses Punkts zu Gunsten allgemeiner Steuerpflicht der im Auslande wohnenden Preußen im Entwurf von 1884 § 1, von der Kommission aber wieder abgeändert. Das aus dem Auslande von Inländern bezogene Einkommen sollte jedenfalls steuerpflichtig sein und

---

213) Wagner, F.W. II. 1. A. § 513, 2. A. § 274.

214) Wagner, F.W. III. § 89.

215) Prinzipielle Erörterungen hierüber bei der Untersuchung, wie der Grundsatz der „Allgemeinheit" durchzuführen, in meiner F.W. II, 1. A. § 401—414, bes. 2. A. § 162—173. Das Material der positiven deutschen Gesetzgebung, mit einigen prinzipiellen Erörterungen, in Antoni's Aufsatz im Finanzarchiv V; auch Burkart, in Hirths Annalen.

216) Preußen von Klassensteuer frei in 1. Stufe: Personen vor vollendetem 16. Lebensjahre, ebenso jetzt Sachsen Einkommensteuer, Bayern frei Personen unter 18 Jahren. S. Burkart, Hirth, A. 1877, S. 221, Antoni, a. a. O. V, S. 945.

217) Burkart, Hirths A. 1877 S. 220, Antoni, Finanzarchiv V. S. 951 ff.

zwar für seinen vollen Betrag nach Abzug der fremden Steuer. Nach der Höhe des Einkommens bestand bis zum Gesetz von 1873 in Preußen die Bestimmung eines Maximums des steuerpflichtigen Einkommens: 240 000 Thlr. „und darüber" in 30. Stufe mit 7200 Thlr. Steuer. Im Gesetz von 1873 ist mit Recht diese Beschränkung gefallen; je 20 000 Thlr. Einkommensplus zahlen 600 Thlr. Steuer mehr. S. oben § 99.

c) Ausländer, welche im Inlande wohnen, werden, einerlei ob sie sich des Erwerbs wegen oder sonst hier aufhalten, von den neueren Gesetzen mit Recht regelmäßig der Einkommensteuer unterworfen (so, ohne daß das besonders gesagt ist, durch den Ausdruck, alle „Einwohner" seien pflichtig). Es ist nur etwa eine Zeitfrist (3—6 Monate) für die Aufenthaltsdauer zu bestimmen (Preußen 1 Jahr; schon früher, wenn sie des Erwerbs wegen hier oder wenn sie in Preußen einen Wohnsitz haben). Ausnahmen von der Steuerpflicht kommen wohl noch bei Ausländern hinsichtlich des aus dem Auslande bezogenen Einkommens vor, möchten indessen nicht geboten sein[218]. In manchen Fällen kann dadurch für den Steuerpflichtigen freilich Doppelbesteuerung entstehen, in seinem Vaterland und seinem Aufenthaltsland. Das läßt sich wohl nur innerhalb der Einzelstaaten eines Bundesstaats durch Gesetz (oder Vertrag) beseitigen und muß im übrigen hingenommen werden.

Im Deutschen Reich ist nach Gesetz vom 13. Mai 1870 „ein Deutscher" nur in dem Bundesstaat, wo er seinen Wohnsitz hat, zu den direkten Staatssteuern heranzuziehen; doch wird Grundbesitz und Gewerbebetrieb und das aus diesen Quellen herrührende Einkommen nur in dem Staat, wo sie liegen, Gehalt, Pension, Wartegeld nur von dem zahlenden Staat besteuert. In der Schweiz ist die Frage ebenfalls behandelt worden, aber der Versuch einer bundesgesetzlichen Regelung bisher noch nicht gelungen[219]. Sich ganz fremd gegenüberstehende Staaten haben kaum genügendes gemeinsames Interesse, um solche Verträge abzuschließen. Besondere Bestimmungen sind auch erforderlich über das „Einkommen" aus inländischen Ertragsobjekten (Grundbesitz, Gewerbe 2c.), welche im Ausland wohnenden Ausländern gehören. Die Ertragssteuer tritt hier ohnehin ein, aber die Einkommensteuer ist daneben berechtigt (so in Preußen, desgleichen im Entwurf von 1884 § 3). — In den verwickelten Verhältnissen des heutigen internationalen Personen- und Kapitalienverkehrs ergeben sich hier und in den unter b erwähnten Fällen mancherlei Schwierigkeiten. Mehr freilich noch für die Kommunalbesteuerung in den noch ungleich regeren Verkehrsverhältnissen zwischen den verschiedenen Orten des Inlands (Frage der Besteuerung der „Forensen"). Hier erweist sich bei der Einkommensteuer eine bestimmte gesetzliche Verteilung des Steuersolls zwischen den zwei beteiligten Gemeinden notwendig für das Einkommen aus solchen Ertragsquellen (Grund-, Hausbesitz, Gewerben — womöglich auch gewissen Kapitalforderungen, wie den hypothekarischen), deren Eigentümer und Einkommenbezieher anderswo wohnen; ähnlich auch für das kommunalsteuerpflichtige Einkommen von Beamten u. dgl., welche nicht in der Gemeinde des amtlichen Wohnsitzes wohnen. Komplizierte Verhältnisse des modernen Verkehrslebens, deren Folgen für die Besteuerung noch selten genügend geregelt sind[220].

§ 103. d) Die Frage der Besteuerung juristischer Personen durch die Einkommensteuer[221]. Diese ist noch weit schwieriger als eine der berührten Fragen, auch von der Theorie noch nicht allseitig genügend durchgearbeitet, von der Praxis mitunter ziemlich willkürlich und verschiedenartig, selbst auch gar nicht ausdrücklich für die Einkommensteuer entschieden. Die Schwierigkeiten liegen namentlich in dem ganz verschiedenen Wesen der einzelnen Rechtssubjekte, welche nach einem üblichen, aber nicht streng juristischen Sprachgebrauch als „juristische Personen" im weiteren Sinne zusammengefaßt und den „physischen Personen" gegenübergestellt werden. Insbesondere sind hier die eigentlichen juristischen Personeu (i. e. S.), des öffentlichen Rechts, die wirk-

---

218) Zuweit in Freilassung daher das badisch'e Gesetz von 1884 Art. 5 Abs. 2: nicht des Erwerbs wegen sich aufhaltende Reichsausländer für reichsausländisches Einkommen frei.

219) S. darüber jetzt Schanz, Steuern der Schweiz, I. S. 73 ff. Auch Cohn, F.W. § 223 ff. Beide geben schweizer Speziallitteratur an. In der Schweiz Eigentümlichkeiten und Abweichungen von Deutschland wegen der Vermögensbesteuerung.

220) S. die gen. Litteratur über Kommunalbesteuerung, bes. die Kontroversen in Preußen, und über die prinzipielle Seite aller dieser Fragen Wagner, F.W. II. 1. A. § 410, 2. A. § 170. Preuß. Ges. v. 27. Juli 1885.

221) Wagner, F.W. II. 1. A. § 411—414, 2. A. § 171—173, Antoni, Finanzarchiv V, S. 996 ff., Schanz, Ueber Besteuerung der Genossenschaften eb. III. S. 674, ders., Schweizer Steuern, I. S. 88 ff.

lichen Korporationen von den nur sogenannten juristischen Personen des Privatrechts, daher vor allem von den Erwerbs- und Handelsgesellschaften u. dgl. m. zu trennen. Unter letzteren sind die praktisch weitaus wichtigsten Fälle: die Aktien-, sodann die Kommandit-Aktiengesellschaften, weiter die Erwerbs- und Wirtschafts-Genossenschaften, die Bergwerks-Genossenschaften. Mit Rücksicht auf den Zweck, dem sie dienen, sind die eigentlichen juristischen Personen, Korporationen ꝛc. wohl in der Regel für einkommensteuerfrei zu erklären (auch wenn sie teilweise ertragssteuerpflichtig, nach dem Charakter dieser Objektsteuern sind), weil die Verwendung ihres Einkommens unmittelbar oder mittelbar „öffentlichen" Zwecken dient (so bei Schulen, Wohlthätigkeits-, Krankenanstalten, Stiftungen ꝛc., auch bei Kirchen und kirchlichen Anstalten). Eine Beschränkung dieser Steuerfreiheit kann in doppelter Weise zur Frage kommen, einmal in Bezug auf das nicht durch eigene wirtschaftliche Thätigkeit selbst erworbene, so daß das gewöhnliche privatwirtschaftliche Einkommen dann steuerpflichtig ist (so in Sachsen), sodann für gewisse Korporationen u. dgl. in Bezug auf den Betrag des wirklich unmittelbar für den Stiftungszweck verwendeten Einkommens. Die Gesetze, im einzelnen abweichend, gehen im allgemeinen auch so vor und geben solche weitere oder begrenztere Einkommensteuerfreiheit. Für ausländische Korporationen ꝛc. wird die Steuerfreiheit dagegen nicht oder nur in noch beschränkterem Maße zu geben sein.

Bei der zweiten Gruppe liegt die Sache ganz anders. Die betreffenden Gesellschaften ꝛc. dienen ihren rechtlichen Inhabern, also regelmäßig bestimmten physischen Personen, zu Erwerbszwecken und verteilen demgemäß gewöhnlich ihren Reinertrag als Zins, Dividende, Gewinnanteil an diese Personen, deren steuerpflichtiges „Einkommen" also daraus mit besteht. Eine Einkommensteuer-Pflichtigkeit dieses Reinertrags oder Privateinkommens ist unbedingt anzuerkennen. Wie sie verwirklicht wird, ist dann mehr nur eine Frage der steuertechnischen Zweckmäßigkeit. Man kann dafür zwei Wege einschlagen: entweder erklärt man die Gesellschaften ꝛc. für einkommensteuerpflichtig (so in Sachsen, Baden, Oesterreich) und dann die Aktionäre ꝛc. für das Einkommen aus der Gesellschaft für einkommensteuerfrei (Oesterreich, nicht Sachsen und Baden) oder man verfährt umgekehrt (Preußen). Der erste Weg ist der einfachere und sicherere, führt auch zur vollen Besteuerung des ins Ausland gehenden Einkommens, setzt aber eigentlich einen gleich hohen Steuerfuß für alles Einkommen voraus und hat die Notwendigkeit der Ausscheidung des betreffenden Einkommens aus dem steuerpflichtigen Privateinkommen des Aktionärs zur mißlichen Folge, wenn nicht Doppelbesteuerung desselben Einkommens erfolgen soll, was man zwar nicht immer scheut (Sachsen, Baden, auch preußischer Entwurf von 1884), aber doch besser unterbliebe. Die Dividende ꝛc. wird hier, wie bei der Gewerbesteuer solcher Gesellschaften, durch die Steuer entsprechend gekürzt. Auf dem zweiten Wege begegnet man all den oben bei der Kapitalrentensteuer schon erwähnten Schwierigkeiten der Ermittlung des betreffenden Einkommens aus Aktien ꝛc. bei den einzelnen Aktionären, erreicht daher oftmals die Besteuerung überhaupt nur ungenügend.

Die Frage verwickelt sich noch bei auswärtigen Gesellschaften mit Geschäftsbetrieb im Inlande, dann namentlich wieder für die Kommunalbesteuerung: Schwierigkeiten, welche man hier wieder durch das Doppelsteuersystem nebeneinander bestehender Ertrags- und Einkommensteuern wohl noch am einfachsten und besten löst. Mitunter gilt es dann, „fiktive Einkommen" der Gesellschaften ꝛc. gerade nur zu Zwecken der Besteuerung zu bilden. — Auch die Besteuerung von Vereinen u. dgl. ohne Erwerbszweck führt zu manchen Spezialfragen, auf die hier so wenig als auf die vorher genannten eingegangen werden kann[222]). S. das genannte preußische Gesetz von 1885.

222) Vgl. Wagner, F.W. II. 1. A. § 411, 413, 410, 2. A. § 173, Stein 4. A. I. S. 435 ff. (zu unbedingt für allgemeine Steuerpflicht der erwähnten Rechtssubjekte), Burkart, Hirth A. 1877, S. 223—229, ähnlich wie ich unterscheidend, Antoni a. a. O. Dann besonders die Litterat. über

Die preußische Gesetzgebung und Praxis ist auch jetzt noch für die Staatsbesteuerung unzureichend. Im preußischen Entwurf von 1884 war die Ausdehnung der staatlichen Einkommensteuer auf die Aktien- und Kommandit-Aktiengesellschaften, welche in Preußen ihren Sitz haben, beantragt (§ 2). In dieser Allgemeinheit fand sie wegen der in der Bestimmung liegenden Doppel- und zwar „Einkommen“-Doppelbesteuerung (Gesellschaft und Aktionär) im Plenum und in der Kommission des Abgeordneten-Hauses ziemlich allgemeinen Widerspruch (auch von mir) und wurde im Kommissions-Entwurf gestrichen. Nach letzterem sollten nur ausländische solche Gesellschaften für ihr Einkommen aus preußischem Grundbesitz und preußischem Gewerbebetrieb einkommensteuerpflichtig sein (§ 3 Art. 2). Die Begründung der Doppel-Einkommensteuerpflicht mit dem Moment der „selbständigen Persönlichkeit“ einer solchen Gesellschaft galt wohl mit Recht nicht als ausreichend. Die Einreihung der Gesellschaften unter die Subjekte der Einkommensteuer, mit der dann folgerichtigen Bestimmung, das bezügliche Einkommen aus Dividenden beim (inländischen) Aktionär für steuerfrei zu erklären, wurde regierungsseitig als praktisch undurchführbar (?) abgelehnt. — Weit ausgedehnte Steuerpflicht aller juristischen Personen jetzt in Sachsen (Gesetz von 1878, § 4), im ganzen auch nach den obigen Kategorien unterscheidend: (1) die Gemeinden und übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Stiftungen, Anstalten ꝛc. einkommensteuerpflichtig für den Reinertrag des Grundbesitzes, Gewerbebetriebs, werbend angelegten Vermögens, abzüglich der Zinsen der aufgenommenen Anleihen, (2) Aktien-, Kommanditaktiengesellschaften, Berggewerkschaften, Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften für die Ueberschüsse, welche verteilt oder zur Bildung von Reservefonds oder zur Schuldentilgung verwendet werden (beides letztere folgerichtig); (3) liegende Erbschaften und andere mit dem Recht des Vermögenserwerbs ausgestatteten Vermögensmassen für die gesamten reinen Erträgnisse. Die weite Ausdehnung der Staats-Einkommen-Steuerpflicht dieser Personen ist in Sachsen freilich mit eine Konsequenz der größtenteils erfolgten Beseitigung der Ertragssteuern (s. oben S. 202)[223]. — In Baden sind juristische Personen an sich von der neuen Einkommensteuer frei, aber ausnahmsweise gerade Aktien-, Kommanditaktiengesellschaften und gewisse Genossenschaften pflichtig, erstere beiden dürfen jedoch 3 % des Aktienkapitals vom steuerpflichtigen Einkommen abziehen (Gesetz von 1884, Art. 5); die Aktionäre sind aber dann wieder auch für ihre Dividenden einkommensteuer- und außerdem kapitalrentensteuerpflichtig: eine starke Doppelbesteuerung[224].

3. Veranlagung („Einsteuerungsverfahren“)[225].

§ 104. Hier handelt es sich um die oben § 31 besprochenen Aufgaben: die Ermittlung der Steuersubjekte, der Steuerobjekte und die Anlegung der Steuersätze. Ueber letzteren Punkt ist hier nichts weiter hinzuzufügen, als daß die Anlegung beim Quotitätssystem eine endgültige, beim Repartitionssystem zunächst eine vorläufige ist, welche sich nach Abschluß des ganzen Veranlagungsgeschäfts durch die Aufteilung des betreffenden Kontingents eventuell noch etwas ändert.

1. Die Ermittlung der Steuersubjekte erfolgt bei der Einkommensteuer in Form der Klassensteuer und bei der eigentlichen (reinen) in derselben Weise, und zwar so, daß amtliche Aufnahme der betreffenden physischen Personen insbesondere durch die Gemeindeverwaltung, etwa unter gleichzeitiger Verpflichtung zu entsprechenden Meldungen ihrer Mieter ꝛc. und unter Haftung der Hausbesitzer und ähnlicher Verpflichtungen der Haushaltungsvorstände (Familienhäupter), amtliche Meldungs-Formulare auszufüllen (Preußen) stattfindet. Ueber diese Personen werden dann Listen oder Rollen geführt und die Ab- und Zugänge auf dem Laufenden erhalten. Bei der jedesmaligen neuen Veranlagung der Steuer (meistens und passend alljährlich, auch alle zwei Jahre unbedenklich),

---

Kommunalbesteuerung, so das Gutachten von Nasse a.a.O. Schanz, Schweizer Steuern I. S. 90 ff.

223) Vgl. Conrad, Jahrb. 32 Bd. S. 449, 467.

224) S. Philippovich, Badens direkte Steuern S. 24 ff., Lewald im Finanzarchiv III. S. 803 ff. — Auf die verwickelte, auch theoretisch schwierige und streitige Frage der Besteuerung der Genossenschaften, sowie der Gegenseitigkeits-Versicherungsanstalten gehen wir hier nicht weiter ein. S. den gen. Aufsatz von Schanz, Antoni.

225) S. oben § 31, 32, auch § 36—39; eingehender Wagner, F.W. II. 1. A. § 550—552, 555, 580—584, 585—597, 2. A. § 305, 306, 309, 333—336, 338—350; Schäffle, Steuerpolitik S. 259 ff., 275—291; Stein 4. A. II. S. 326 bis 331; bes. Burkart, Hirth A. 1876, S. 21 ff., 682 ff., hauptsächlich 1879, S. 12—26, 1880, S. 914—957, hier das reiche Detail der Gesetze, das im folgenden nicht spezieller berührt werden kann. Hauptpunkt der Diskussion auch in der preußischen Steuerkommission von 1884. Bes. wichtig die neuere sächsische, badische, hessische Gesetzgebung, worüber die genannten Arbeiten in Hirths Annalen, Conrads Jahrb., im Finanzarchiv. Zum Vergleich lehrreich die Verhältnisse in der Schweiz, so bei Ermittlung der Steuerkapitalien, s. Schanz, Schweizer Steuern I. S. 114 ff.

§ 108) werden diese Listen durch erneute Aufnahme des Personenstandes korrekt erhalten. Schließt man die Personen mit kleinem Einkommen bis zu einer nicht zu geringen Höhe (1000—1500 M.) von der Steuerpflicht aus, so vereinfacht sich diese Operation erheblich, weil man es von vornherein mit einer viel kleineren Anzahl Censiten zu thun hat. Noch mehr ist das freilich der Fall, wenn man daneben etwa ganze Kategorien von Personen nach dem Berufe, z. B. die lohnempfangende Arbeiter- und Dienstbotenklasse steuerfrei läßt. Bei der bloßen Freilassung der Personen mit ganz kleinem Einkommen (Preußen, Sachsen, Baden) entbehrt man diesen Vorteil, da man der erst später vorzunehmenden Ausscheidung wegen diese Personen nicht gleich sofort von den wirklichen Steuerpflichtigen trennen kann. — Besondere Prozeduren erfordert die Aufnahme der juristischen Personen, Aktiengesellschaften 2c., welche Steuersubjekte sind. Betreffende Anmeldungspflichten haben hier die Vorstände zu erfüllen.

2. Viel schwieriger ist die Ermittlung der Steuerobjekte: der Schwerpunkt des ganzen Veranlagungsgeschäfts. Die Aufgabe gestaltet sich hier verschieden bei der Klassensteuer und der eigentlichen Einkommensteuer. Erstere Steuer hat gerade den Zweck, die Ermittlung der Steuerobjekte durch ihre Veranlagungsmethode zu vereinfachen.

§ 105. a) Bei der Klassensteuer verzichtet man im allgemeinen ganz oder großenteils auf die Ermittlung des Einkommens, insbesondere in seiner ziffermäßigen Höhe und veranlagt die Steuersubjekte statt dessen nach anderen offenkundigen oder ziemlich leicht und sicher zu ermittelnden äußeren Merkmalen, aus denen teils nur mittelbar auf Art und Höhe des Einkommens, teils, von diesem abgesehen, auf die ungefähre Steuerfähigkeit geschlossen wird. Solche Merkmale sind: vor allem „die Stellung im äußeren Leben" (Hoffmann), daher der wirtschaftliche Hauptberuf, die ganze bürgerliche und gesellschaftliche Stellung (Stand), die Erwerbs- und Besitzverhältnisse im allgemeinen, der notorische ungefähre Grad der Wohlhabenheit, der sich aus der ganzen Lebensweise ergibt u. dgl. m. Nach diesen Merkmalen werden dann Steuerklassen mit bestimmten Steuersätzen gebildet und die Steuersubjekte (steuerpflichtigen Personen) nach ihren konkreten Merkmalen in diese eingeschätzt. Wenn man sich hier mit einer kleineren Anzahl von Klassen oder Stufen begnügt, ist diese ganze Arbeit nicht besonders mühsam noch schwierig, gibt dann zu Fehlern, daher auch zu Reklamationen nicht allzuviel Anlaß, hat deshalb steuertechnisch auch entschiedene Vorzüge. Bei einer an sich freilich wünschenswerten größeren Zahl von Klassen gestalten sich die Dinge allerdings nicht ganz so günstig. Fassionen oder dgl. von den Pflichtigen zu verlangen, dazu liegt nach dieser Veranlagungsart kaum Gelegenheit vor. Prinzipiell betrachtet, besteht hier auch der schon oben (§ 97) eingeräumte Vorzug vor der eigentlichen Einkommensteuer darin, daß man in der That öfters aus solchen richtig gewählten Merkmalen besser als aus dem bloßen Einkommen auf die Leistungs- und Steuerfähigkeit eines Steuerpflichtigen schließen kann. Andererseits ergibt sich der Nachteil, daß solche Merkmale doch vielfach täuschen und namentlich, daß sie zu allgemeiner Art sind, um eine richtige Individualisierung der Steuersubjekte zu ermöglichen. Man muß sich deshalb mit wenigen Klassen und demnach geringer Abstufung der Steuersätze begnügen; wodurch man dann unvermeidlich, selbst bei richtiger Einschätzung, für welche jene Merkmale doch keine sichere Bürgschaft bieten, Steuersubjekte von oft recht ungleicher Steuerfähigkeit in einer Klasse zusammenfaßt, also reell ungleich besteuert. Das nötigt wieder zu mäßigen Steuersätzen, daher ergibt sich auch nur ein schwacher Ertrag dieser Steuer. Je mehr aber nun gerade wieder die Einzeleinkommen sich qualitativ und quantitativ differenzieren, auch innerhalb der althistorischen und der neueren Standes-, Gesellschafts- und Berufsklassen der Bevölkerung, desto mangelhafter wird eine solche Steuer. Daher denn das Streben und in der That doch im ganzen das berechtigte Streben, die Klassen der Klassensteuer doch mehr nach den Einkommenverhältnissen selbst zu bilden (Preußen),

was folgerichtig nur mit der Hinüberführung dieser Steuer in die eigentliche Einkommensteuer enden kann. Nur bei den unteren Ständen, daher besonders, soweit die betreffende Steuer kleine Einkommen (bei uns etwa 1000—1500 M.), Arbeitslöhne und kleine landwirtschaftliche und gewerbliche Einkommen trifft, wird man ohne zu große Fehler das Klassensteuerprinzip, etwa unter gleichzeitiger Klassifikation mit nach Einkommensgrößen, beibehalten können. Uebrigens möchte nicht zu leugnen sein, daß die Ersetzung der zum Teil noch an die ständische Organisation der Gesellschaft sich anlehnenden Klassensteuer durch die bloß nach Geldeinheiten des Einkommens veranlagte Einkommensteuer, wie mit der wachsenden Verdrängung der Natural- durch die Geldwirtschaft, so auch mit der „Demokratisierung“ der modernen Gesellschaft einer- und der (damit Hand in Hand gehenden) Vorherrschaft des „Kapitalismus“, welcher nur die eine Ungleichheit des Geldbeutels kennt, andererseits entwicklungsgeschichtlich betrachtet, eng zusammenhängt: immerhin eine charakteristische Erscheinung.

Das praktisch wichtigste und allgemein wertvollste Beispiel von wahrhaft typischer Bedeutung liefert die Geschichte der preußischen Klassensteuer von 1820 bis in die Gegenwart, bez. bis zur Novelle von 1873[226]). Die Veranlagung erfolgt nach Haushaltungen. Gleich die erste Klassifizierung vom Jahre 1820 hat sich bei der Ausführung als gar zu wenig spezialisierend erwiesen, weshalb bereits die K.-O. vom 5. Sept. 1821 in der Klassifizierung weiter ging (was Hoffmann bemängelt, während es eben schon damals die unhaltbare Einseitigkeit seines Standpunkts bewies). Es werden vier Klassen mit je 3 Stufen unterschieden: „besonders wohlhabende und reichere“ Einwohner (jährlich mit 144, 96, 48 Thlr. für den Haushalt); „wohlhabendere“ (24, 18, 12 Thlr.); „geringerer Bürger- und Bauernstand“ (8, 6, 4 Thlr.); gewöhnliche Lohnarbeiter, gemeines Gesinde und Taglöhner, ganz kleine Grundbesitzer und Gewerbetreibende, die hauptsächlich vom Taglohn leben (3, 2, 1½, bez. ½ Thlr., wobei höchstens 3 Personen in unterster Stufe in einem Haushalt zu rechnen sind). Selbständige Personen gleich ½ Haushalt. Steuerpflichtig jede über 14jährige Person (1811: jede über 12jährige, seit 1827 jede über 16jährige). In der Rheinprovinz noch weitere Stufen. Das Gesetz von 1851 hielt an dieser Veranlagung nach Merkmalen im Prinzip fest, aber in der Ausführung suchte man bereits von der zweiten Hauptklasse an, sich an das „mutmaßliche“ Einkommen anzulehnen (was Hoffmann ebenso wie die Berücksichtigung des wirklichen Einkommens abgewiesen hatte). Im Gesetz drei Hauptklassen (§ 7) mit im ganzen 12 Stufen, „in welche die einzelnen Steuerpflichtigen unter Berücksichtigung der für die Hauptklassen angegebenen allgemeinen Unterscheidungsmerkmale einerseits, andererseits aber unter Berücksichtigung ihrer gesamten Verhältnisse und der durch diese bedingten besonderen Leistungsfähigkeit einzuschätzen sind.“ In 1. Hauptklasse im allgemeinen diejenigen Grundbesitzer und Gewerbetreibenden, die nach Umfang und Beschaffenheit ihres Besitztums oder Gewerbes durch das hierdurch gewährte Einkommen nicht selbständig bestehen können, daher noch Nebenverdienst, besonders Taglohn oder dergleichen suchen müssen, dann die gewöhnlichen Lohnarbeiter, die Handwerksgesellen, das gewöhnliche Gesinde, die Taglöhner. Steuerstufen ½ Thlr. (höchstens 2 Personen in 1 Haushalt), 1 Thlr. (nur Einzelstehende), 2, 3 Thlr. In 2. Hauptklasse diejenigen kleineren Grundeigentümer und Gewerbetreibenden, die schon selbständig bestehen können; gleichstehende Pächter; Personen in Dienstverhältnis über dem Gesinde und den Taglöhnern, ähnlich situierte Beamte, Aerzte 2c. Steuerstufen 4, 5, 6, 8, 10 Thlr. In 3. Hauptklasse Personen von höherer Stufe der Wohlhabenheit als in Klasse 2, die aber nach dem „Gesamteinkommen“ (sic!) doch noch nicht in die klassifizierte Einkommensteuer (1000 Thlr.) gehören. Steuersatz 12, 16, 20, 24 Thlr. Bei der Veranlagung sollte „die Klassensteuer ohne spezielles Eindringen in die Vermögensverhältnisse („Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß“, was auch Burkart bemängelt) nur nach äußeren Merkmalen der Wohlhabenheit und Leistungsfähigkeit bemessen werden und dabei die Notorietät die Stelle der speziellen Abschätzung vertreten“ (Verordnung vom 1. Mai 1867, § 18). Dennoch wurde aber bei der Durchführung (genannte Verordnung § 29—32) von der 2. Hauptklasse an für jede Steuerstufe ein „mutmaßliches Einkommen“, entschieden doch damals noch gegen die eigentliche Tendenz der Klassensteuer, zu Grunde gelegt (2. Hauptklasse 200 bis

226) S. darüber die Beratungen der Kommission des Staatsrats in den von Dieterici a. a. O. mitgeteilten Aktenstücken (bes. S. 281 ff.), J. G. Hoffmann a. a. O. S. 160 ff., Grätzer a. a. O. und die Gesetze von 1820, 1821, 1851, 1873, bes. auch die vom Finanzministerium ausgegangene amtliche Zusammenstellung der Veranlagungsgrundsätze der Klassensteuer vom 1. Mai 1867; Instruktion über Feststellung des Einkommens v. 3. Jan. 1877 (Meitzen a. a. O. S. 91), die Veranlagungsinstruktion v. 29. Mai 1873 (eb. S. 140), die Geschäftsanweisung für die Mitglieder der Einschätzungskommissionen (eb. S. 218), Instruktion vom 21. Juni 1875 über Erlaßanträge (eb. S. 209). S. auch oben die Darstellung der Steuer in § 23. S. 196.

250, 250—300, 300—350, 350—400, 400—500 Thlr. 3. Hauptklasse 500—650, 650—800, 800 bis 900, 900—1000 Thlr.). Ausdrücklich konnten gleichwohl 2 Personen von mutmaßlich gleichem Einkommen in verschiedene Stufen gesetzt werden. Indem dann noch das Recht bestand und besteht, von den Kassenbehörden Ausweise der Beamtengehalte zu verlangen, auch Einsicht in die Vormundschaftsakten, Hypothekenbücher zu nehmen, wurde und wird teilweise (was gerade bedenklich ist!) die Klassensteuer noch mehr als eigentliche Einkommensteuer veranlagt. In der Novelle vom 25. Mai 1873 zum Gesetz von 1820 ist dann der weitere Schritt gethan und das Einkommensteuer-Element auch in das Gesetz selbst gebracht: Erhebung der Klassensteuer in 12 Stufen (140—220 Thlr. mit 1 Thlr. Steuer, 220—300 mit 2 ꝛc., 900 bis 1000 Thlr. mit 24 Thlr.), Veranlagung dazu „nach Maßgabe der Schätzung des jährlichen Einkommens“ (§ 7). Dennoch — vollends ein Widerspruch! — soll „der Gemeindevorstand über die Besitz-, Vermögens-, Erwerbs- und sonstigen Einkommenverhältnisse der Steuerpflichtigen, sowie über etwaige besondere, ihre Steuerfähigkeit bedingende wirtschaftliche Verhältnisse (s. o. § 101) möglichst vollständige Nachrichten einziehen, soweit dies ohne tieferes Eindringen geschehen kann“ (auch Instruktion vom 28. Mai 1873 § 8): die erwähnte Halbheit. Indessen ist seit dem Gesetz von 1873 doch das Einschätzungsverfahren auch bei der Klassensteuer schärfer geworden. Die in Note 226 genannte Instruktion von 3. Jan. 1877 gilt für die Klassen- und für die Einkommensteuer. Nach § 30 dieser Instruktion wird zum Schluß eine nochmalige Prüfung des ermittelten Gesamteinkommens unter Berücksichtigung von Wahrnehmungen über die Lebensweise der Steuerpflichtigen u. dgl. m. vorgenommen. Wenn bei der Fortentwicklung der preußischen Gesetzgebung etwa die ersten 6 Stufen (6te: 1350—1500 M.) fortfielen, wäre der Rest der Steuer vollends wohl auch formell mit der Einkommensteuer zu vereinigen. Letzteres Ziel setzte sich auch der preußische Entwurf (1884), unter Voraussetzung der (abgelehnten) Aufhebung der 3. und 4. Stufe der Klassensteuer (bis einschließlich 1200 M.). Doch enthielt derselbe nicht die Deklarationspflicht, sondern begnügte sich mit einer (kaum ausreichenden) Verbesserung des Veranlagungsverfahrens. Im Kommissions-Entwurf wurde aber in einigen Punkten doch der alte Unterschied der beiden Steuern beibehalten, u. a. nur für Einkommen über 3000 M. die Deklarationspflicht eingeführt, da man sie für kleineres vollends nicht für praktikabel hielt. Seitdem stockt die Reformbewegung.

§ 106. b) Ermittlung des Steuerobjekts bei der Einkommensteuer[227]). Schwierigkeiten macht hier zunächst der Begriff des „Einkommens“ selbst. Derselbe läßt sich zwar wohl theoretisch hinlänglich genau feststellen, aber allgemein angenommen ist eine solche Definition auch in der Theorie nicht, und für die Praxis reicht sie vollends nicht immer aus. Es ist daher wohl richtig, um mißliche Folgen eines zu engen oder zu weiten Begriffs zu vermeiden, lieber in den Gesetzen selbst, wie es auch regelmäßig geschieht, auf eine gesetzliche Definition zu verzichten und statt dessen genau anzugeben, welche einzelne Arten und Bestandteile der Einnahmen zum Einkommen gerechnet und welche Abzüge davon gestattet, welche nicht gestattet sein sollen, um das steuerpflichtige Einkommen festzustellen. So geht die neuere Gesetzgebung auch gewöhnlich vor.

Die praktischen Hauptarten des Einkommens sind unter unseren heutigen Wirtschaftsverhältnissen: 1) Einkommen aus Grund- und Gebäudeeigentum (Verpachtung, Vermietung, eigene Benützung, Betrieb der Land- und Forstwirtschaft auf eigenen Grundstücken, Sachsen); Einkommen aus Kapitalvermögen (Zinsen, Renten, Dividenden und derartigen Bezügen ꝛc.); 3) Einkommen in Form von Gehalt, Pension, Lohn (aus „Rechten auf periodische Hebungen“, Preußen); 4) Einkommen aus dem Betrieb von Handel, Gewerben, Bergbau, auch aus Pachtungen, aus wissenschaftlichen, künstlerischen Berufen, überhaupt aus sonstigen gewinnbringenden Beschäftigungen

227) S. Burkart, in Hirth, A. 1876, S. 24 ff. Ueber den theoretischen Einkommenbegriff. Hermann, Staatswissenschaftliche Untersuchungen, 2. A. S. 582; Schmoller, Z. f. St.W. 1863; Wagner, G. § 84. Die Gesetzgebung bei Burkart. S. bes. preuß. Ges. v. 1851, § 19, Zusammenstellung v. 1. Mai 1867, § 28—30, gen. Instr. v. 3. Januar 1877, Anweisung zur Veranlagung v. 4. März 1877 (Meitzen a. a. O. S. 265), sächs. Ges. v. 1878, § 17—21, bad. Ges. v. 1884 Art. 2—4 nebst Verordnung v. 17. Febr. 1885 dazu. In der Klassifikation der Arten des Einkommens in einzelnen Verschiedenheiten in den Gesetzen, im wesentlichen doch Uebereinstimmung, auch in Betreff der Abzugsposten, die sich aus dem eben doch bei allen solchen Bestimmungen vorschwebenden Einkommenbegriff auch mit logischer Konsequenz ergeben. Ueber die Frage des Schuldzinsenabzugs ist v. Heckel's genannte Schrift beachtenswert.

(Preußen, Baden). Als Zeiteinheit, für welche das Einkommen berechnet wird, ist regelmäßig das Jahr (Kalenderjahr, eventuell Finanzjahr) in Anwendung. Bei den zahlreichen und praktisch wichtigen Einkommenarten, bei welchen das Jahreseinkommen naturgemäß schwankt — mit Ausnahme fester Besoldungen, Pensionen, Zinsrenten, Leibrenten u. dgl. also eigentlich bei allem Einkommen —, ist in der Praxis die Annahme von Durchschnitten, besonders aus den letzten drei Jahren, üblich und doch auch wohl (gegen Burkart) das Richtige.

Wichtig ist in Hinsicht der Berechnung des Einkommens noch, welche Einnahmen dazu zu setzen sind und wie sie veranschlagt werden sollen. Das macht am meisten Schwierigkeiten bei den Naturaleinnahmen, daher z. B. beim Landwirtschaftsbetrieb, wo notwendig der Betrag der selbst verzehrten Produkte seinem Wert nach zum Einkommen zu rechnen ist. (Mängel in Preußen. Zirkular des Finanzministers v. Patow von 1860.) Aehnlich ist der Wert der Wohnung im eigenen Hause einzurechnen, was auch regelmäßig geschieht, übrigens, nach dem richtigen Einkommenbegriff und nach Grundsätzen richtiger Steuerpolitik, auch in Betreff des Werts von beweglichem Nutzvermögen (Wohnungseinrichtung 2c.) folgerichtig ebenfalls geschehen müßte. Erwerb aus Anfall (Erbschaft, Schenkung, Lotteriegewinne, einzelne realisierte Gewinne aus Immobilienverkäufen, Wertpapiergeschäften u. dgl.) wird wohl mit Recht regelmäßig nicht zum steuerpflichtigen Einkommen gerechnet (preußischer Entwurf von 1884 § 6), müßte aber um so mehr einer Spezialsteuer (Erbschaftssteuer, Konjunkturengewinnsteuer 2c.)[228]) unterliegen. — Noch schwieriger ist die Durchführung der richtigen Grundsätze bei den Abzugsposten. Die leitende Richtschnur muß sein: die sich wirklich als Gewinnungskosten des Einkommens (Reinertrags) ergebenden Posten zum Abzug zu bringen, daher auch diejenigen Ausgaben, welche Dritten — im Gegensatz zum Haushaltsvorstand und seinen Familienangehörigen — zu Gute kommen. Danach sind hier — im Unterschied zu den Ertragssteuern — die gezahlten Schuldzinsen (so regelmäßig in den Gesetzen), ferner die auf den betreffenden Erträgen lastenden sonstigen Steuern (Ertragssteuern, auch Verbrauchssteuern, z. B. Zölle, innere im Anschluß an den Produktionsbetrieb, Stempel- und andere Verkehrssteuern, und zwar des Staats [Preußen] und doch auch der Gemeinden), endlich alle diejenigen Ausgaben abzuziehen, welche zum Zweck der Erhaltung der Unternehmung, des Ertragsobjekts (Grundstücke, Gebäude, gewerbetechnische Einrichtungen 2c.) auf ihrem bisherigen Stand aufgewendet werden müssen (daher z. B. Reparaturkosten, Ersatz der Abnutzungen der Gebäude und technischen Hilfsmittel, Versicherungsprämien). Auch solche Lasten, welche nach besonderen Rechtstiteln zu Gunsten Dritter auf einem Einkommen ruhen, sind abzuziehen und muß ihr Wertbetrag eventuell als Einkommen des Berechtigten besteuert werden. Nicht prinzipiell an sich, aber aus socialpolitischen Rücksichten läßt sich — wenngleich nicht unbedingt, da die Gleichmäßigkeit der Besteuerung dadurch leidet — der Abzug von Beiträgen zu Kranken-, Witwen-, Waisen-, Pensionskassen u. dgl. m. allenfalls rechtfertigen (preußischer Entwurf von 1884 § 5 Nr. 3). Dagegen gehören zweierlei Ausgaben nicht zu den Abzugsposten, sondern zum Einkommen selbst: aller Aufwand für den Haushalt und für die Bedürfnisse des Wirtschaftsvorstands und seiner Angehörigen einschließlich des Aufwands, also auch der Löhne für Dienstboten (streng genommen: abzüglich der Vermögensverzehrungen); sodann der Aufwand für Meliorationen, für Erweiterung des Geschäftsbetriebs über den bisherigen Umfang, für Vermehrung der Kapitalanlagen 2c. Natürlich werden im einzelnen Fall, auch bei ehrlichster Absicht, manche Zweifel bleiben, die eventuell dann durch Verordnungen zu heben sind. Grundsätzlich ist das alles einfach, praktisch durchzuführen recht schwierig. Für Schuldzinsenabzug müssen Belege gefordert werden dürfen.

§ 107. Als Methoden der Einschätzung der Steuersubjekte „nach ihrem Einkommen" kommen die beiden früher erwähnten: Deklarationspflicht („obligatorische Steuererklärung") oder bloß Einschätzung durch Behörden, bez. Kommissionen hier in Betracht. Auch Angaben Dritter (Kassenbehörden, Arbeitsgeber) zu fordern erscheint zulässig. „Fakultative Steuererklärung" kann man kaum als selbständige Methode bezeichnen (anders Burkart), sie ist eigentlich selbstverständlich zuläßig, aber wird praktisch natürlich wenig angewendet. Dagegen kann man jene beiden Hauptmethoden kombinieren, indem man nach der Höhe des Einkommens, eventuell auch nach dessen Gattung unterscheidet: kleines Einkommen (klassen- wie einkommensteuerpflichtiges) ohne Deklarationszwang läßt (Sachsen unter 1600 M.), für höheres diesen Zwang ausspricht; oder

228) S. Wagner, F.W. II. 1. A. § 473—484, 2. A. § 232—243. Andere „einmalige" Erwerbe, z. B. einmalige Remunerationen, einmalige Nebeneinnahmen gewisser Aemter, Berufe wären wohl ebenfalls von der „Einkommen"-Steuer, die es doch wesentlich mit regelmäßigen, periodischen Einkünften zu thun hat, freizulassen, aber gleichfalls einer solchen Spezialsteuer zu unterziehen.

das eine Einkommen schätzt, das andere deklarieren läßt (deutsche Staaten; England, wo für Shed. D, gewerbliches ꝛc. Einkommen, Deklarationspflicht). Die Möglichkeit allgemeiner Deklarationspflicht auch für kleineres, selbst landwirtschaftliches und gewerbliches Einkommen ist indessen anzuerkennen und z. B. in Baden diese Pflicht mit Erfolg durchgeführt.

Als richtiges Ziel muß ein genau spezialisierter Deklarationszwang aufgestellt werden, mit den früher für diese und ähnliche Fälle (Kapitalrentensteuer) geforderten strengen Kautelen (§ 22). Die betreffenden Steuererklärungen haben dann an geeignete (Einschätzungs-)Kommissionen, aus Vertretern der Gemeinde, der Steuerpflichtigen und des Fiskus zusammengesetzt, zur Prüfung und Feststellung zu gehen. Diesen Kommissionen sind im Fall von Zweifeln in die Richtigkeit der Fassion oder bei nach wiederholter Aufforderung, Mahnung und Strafe dennoch unterbleibender Fassion angemessene, namentlich genügend weitgehende Befugnisse zur sicheren Ermittlung des Thatbestandes zu geben (persönliche Verhandlungen mit den Verpflichteten, Einsichtnehmen in die Geschäftsbücher, eventuell durch besondere Beauftragte, Abnahme eidesstattlicher Versicherungen, Verhör dritter Personen u. dgl. m.). Nicht nur im fiskalischen, sondern auch im Interesse gleichmäßiger Steuerveranlagung ist einem eigenen Organ der Steuerverwaltung („Steuerinspektor") sowohl gegenüber dem Steuerpflichtigen als der Einschätzungskommission hier notwendig ein wirksames Recht des Einspruchs, besonders wider mutmaßlich zu niedrige Deklarationen und Einschätzungen, zu erteilen. Bei dem Prinzip des Deklarationszwangs hat das Reklamationswesen (oben § 38) praktisch geringere Bedeutung. Notwendig ist aber auch hier gegen die von den Steuererklärungen abweichenden Beschlüsse der Einschätzungskommission die Gewährung eines Reklamationsrechts an den Steuerpflichtigen und die Einsetzung einer Reklamationsbehörde, regelmäßig und am besten auch wieder einer ähnlich gebildeten, aber etwa für einen größeren territorialen Bezirk fungierenden Kommission, welche dann endgültig entscheidet, soweit nicht etwa ein administratives Klagerecht an Verwaltungsgerichtshöfe oder andere Gerichtshöfe noch außerdem gewährt wird (§ 38). Die Reklamationsbehörde muß ähnliche Befugnisse wie die Einschätzungsbehörde erhalten, nur etwa noch weitergehende und schärfere und auch in ihr das Finanzinteresse genügend wirksam vertreten sein[229]).

Außer bei den Personen mit kleinem Einkommen hat man auch bei anderen, so besonders bei einem großen Teil der Landwirte, wohl den Deklarationszwang für mißlich, praktisch wegen mangelnder oder mangelhafter Buchführung bei vielen dieser Leute selbst für undurchführbar erklärt. Solche Fälle werden vorzusehen sein, wenn die Schwierigkeiten, z. B. in Preußen, auch wohl überschätzt werden. Hier würde sich die Verpflichtung dann statt zu der Einkommendeklaration mindestens darauf zu erstrecken haben, genau formulierte Fragen zu beantworten und alle erforderlichen Beweismittel zur Kontrolle und zur Ermittlung des Thatbestands zur Verfügung zu stellen.

Die andere Methode, Einschätzung bloß durch Behörden, bezw. durch Kommissionen der bezeichneten Art, ohne Deklarationszwang, reicht nicht aus, auch wenn man einige der sonstigen Kautelen und Kontrollmittel (Oeffentlichkeit, weitergehende Befugnisse, gleich den oben erwähnten, mindestens für die Reklamationskommissionen) gewährt, wozu man sich be-

229) Gute Anhaltspunkte gewähren die neueren süddeutschen Gesetze über Kapitalrentensteuer und spezielle Einkommensteuer, das sächsische Einkommensteuergesetz, die britische und italienische Gesetzgebung, jetzt auch das neue badische Einkommensteuergesetz von 1884, und andere neuere deutsche. Allseitig entsprechend noch nirgends, aber, außer in Preußen, doch manche Fortschritte. S. oben § 32 und Burkart a. a. O. (Hirth, A. 1879, S. 13 ff.) Reelle Oeffentlichkeit der individuellen Steuererklärungen, strenge Strafen (§ 39), Verpflichtung der Erben zur Berichtigung der Deklaration eines Pflichtigen und zur Nachzahlung (Badisches Gesetz Art. 19), Kontrolle beim Erbgang von Amtswegen sind indispensabel. S. jedoch darüber oben § 32. Mancherlei einzelnes Beachtenswertes kommt in der Schweiz vor.

greiflich bei dieser Methode noch mehr als bei der anderen nur zögernd und nicht vollständig entschließt. Die Benutzung guter Ertragssteuerkataster gibt besten Falls einige wertvolle, aber niemals ausreichende Anhaltspunkte für die Einschätzung gerade zur Einkommensteuer (wie auch für die Kontrolle von Steuerdeklarationen). Der Hauptschaden des preußischen Verfahrens ist diese unvollkommene Einschätzungsmethode. Aber auch das sächsische, das badische System mit dem „indirekten Deklarationszwang" (Verlust des Reklamationsrechts für das betreffende Jahr bei unterbleibender Fassion) reicht nicht aus, da bei der gewöhnlich berechtigten Voraussicht des Steuerpflichtigen, doch niedriger als nach dem wirklichen Einkommen veranlagt zu werden, dieser Verlust nicht hart fällt [230]).

Vornehmlich mit der Methode der amtlichen Einschätzung ohne obligatorische Steuererklärung und, wie in Preußen, mit dem Hervorgehen der „klassifizierten" Einkommensteuer aus der Klassensteuer hängt es wohl zusammen, daß man bei der Einkommensteuer (selbst in Sachsen) noch immer das System der Steuerklassen (1000—1200 Thlr. 2c., 5400—6300 M. 2c.) beibehalten hat, mit festem Steuersatz für die Klasse. Das involviert eine unrichtige höhere Besteuerung der Personen mit Einkommen an der Untergrenze, gegenüber denen mit Einkommen an der Obergrenze der Klasse und wäre besser durch genaue prozentweise Steuer zu ersetzen (so auch Burkart). Allerdings hat aber das Stufensystem den Vorteil, kleinere Differenzen vernachlässigen zu können. Der preußische Entwurf von 1884 hatte Prozentsätze, die Kommission glaubte zu festen Stufensätzen zurückkehren zu sollen (§ 15). Baden hat Prozentsätze, doch werden die Einkommenbeträge nach unten zu abgerundet, auf 100 von 500—10000, auf 500 von 10 000 bis 30 000, auf 1000 M. von 30 000 M. und mehr.

Die Zusammensetzung und der Wirkungskreis der Einschätzungs- und Reklamationsbehörden, bezw. -Kommissionen wird ebenfalls von Burkart genau, vergleichend und kritisch behandelt. Für das große Detail dieser Punkte ist darauf und auf die Gesetze selbst zu verweisen. Wichtig und einige gute Fingerzeige gebend ist der Vergleich mit den von den deutschen abweichenden Vorschriften über die Veranlagung, auch die Veranlagungsorgane 2c. in Italien und England, wo (wie ähnlich in solchen Dingen in Amerika) die Rechte der Behörden 2c. mehrfach weiter gehen als bei uns. In unserem Veranlagungswesen, besonders dem preußischen, möchte das Interesse des Fiskus, d. h. der staatlichen Gemeinschaft, auch hier den Interessen der einzelnen Steuerpflichtigen gegenüber nicht immer genügend gewahrt sein: eine Folge zu starker Geltendmachung des „Individualismus und Liberalismus" und eine Uebertreibung der „Selbstregierung" und „Selbstbesteuerung" auf diesem Gebiete, zum Nachteil des Staats und zum Vorteil nicht der Masse der schwachen Steuerkräfte, sondern, wie gewöhnlich, der wohlhabenderen und reichen Klassen und vieler Einzelnen, deren Einkommenverhältnisse nicht genügend bekannt sind. Auch das Prinzip der ängstlichen Geheimhaltung (Preußen und auch sonst meist) kommt ja diesen Klassen, zumal den Besitzern beweglichen Vermögens, am meisten zu Gute. — Manche interessante verwaltungsrechtliche Fragen knüpfen sich an die Organisation, Funktion, Kompetenz der Einschätzungs- und Reklamationskommissionen gerade bei der Einkommensteuer, Fragen, welche in der Praxis noch keineswegs immer genügend und öfters etwas willkürlich gelöst sind, aber auch noch in der Theorie der Durcharbeitung harren. Burkart macht darüber gute Bemerkungen. An diesem Orte darauf einzugehen, ist nicht möglich.

Das Veranlagungsverfahren, die Einrichtung der Kommissionen 2c., die Frage, ob und wie weit und in welcher Art Deklarationspflicht, das waren auch die Hauptstreitfragen in der Steuerkommission des preußischen Abgeordnetenhauses 1884. Man entschied sich, wie bemerkt, für Deklarationspflicht bei Einkommen über 3000 M., mit Steuerklärungen spezialisiert nach den im Gesetz § 5 unterschiedenen Hauptquellen des Einkommens, bei Kapitalvermögen weiter nach den 3 Rubriken der Zinsen 2c. des Kapitalrentensteuergesetzes. Der Regierungsentwurf wurde hier und sonst im Verfahren von der Kommission eingreifend verändert. Bedenken, besonders auch der Landwirte gegen Deklarationen des Einkommens fehlten nicht. Von „Steuerinspektoren" u. dgl. wollte man auch in der Kommission nichts wissen. S. Kommissionsentwurf in Aktenstück 290. 1883—84 Abgeordnetenhaus.

Wo Deklarationspflicht fehlt, benützt man besonders gern das Verfahren, bei einzelnen Steuerpflichtigen die „Steuerschraube" anzusetzen und sie höher einzuschätzen, um dann eventuell Reklamationen zu erwarten und hier die verfügbaren schärferen Kontrollmittel anzuwenden (Preußen, England). An sich begreiflich und relativ berechtigt, aber mißlich, weil so die Einzelnen willkürlich verschieden behandelt und auch der Reklamant einseitig zu Angaben genötigt wird, die ein Anderer, Unterschätzter nicht zu machen hat. Auch in Preußen werden zur Begründung von Remonstrationen und Reklamationen viele spezielle Angaben verlangt.

§ 108. Zum Schluß ist nur noch hinzuzufügen, daß die Veranlagung der Einkommen- (wie auch der etwaigen Klassen-)steuer passend in 1—2jährigen Perioden geschieht,

230) S. für das einzelne das reiche Material Burkarts; bes. über Preußen Ges. v. 1851, § 21 ff., sächsisches Ges. § 22 ff., badisches Ges. Art. 20 ff.

was auch üblich ist und wonach diese Steuer auch in diesem Punkte das bewegliche Element in der direkten Besteuerung wird. Das soll sie aber auch überhaupt in der ganzen Besteuerung sein, indem ihr Fuß grundsätzlich beweglich gehalten und durch das jedesmalige Finanzgesetz festgestellt wird, wie es in England, auch in einigen deutschen Staaten, aber nicht in Preußen, geschieht. Dazu eignet sich gerade diese Steuer. In gewöhnlichen Zeiten sollte sie demgemäß auch die kleineren Schwankungen in den sonstigen Einnahmen und in den Ausgaben ausgleichen, ohne daß man in solchen Fällen sofort zum Staatskredit greifen muß. In bewegten Zeiten, namentlich Kriegszeiten, sollte sie wenigstens neben dem Kredit und etwa gemeinsam mit einer allgemeinen Vermögenssteuer angemessen erhöht werden, besonders hier für das größere und das fundierte Einkommen, und so in schwieriger Finanzlage Hilfe bieten, gerade die leistungsfähigeren Klassen stärker heranziehend (§ 110). England (Krimkrieg) kann auch hier als Vorbild dienen. Der übliche Maximalsatz von 3% in Deutschland (Preußen, Sachsen) hat natürlich keinerlei tiefere Begründung für sich und seine völlige Stabilität in Preußen ist bedenklich. Wie in kleineren deutschen Staaten (Baden, Weimar u. a.) ist in den deutschen Gemeinden diese Beweglichkeit des Steuerfußes, wodurch die Einkommensteuer den Charakter einer Ergänzungssteuer annimmt, schon erreicht[231]).

Die Rate der britischen Einkommensteuer war von 1843–87: 1843–54 7, 1855 14, 1856—57 16 (Krimkrieg), 1858 7, 1859 5, 1860 9, 1861 10, 1862–63 9, 1864–80 7, 6, 4, 5, 6, 5, 4, 6, 4, 3, 2, 2, 3, 3, 5, 5, 1881—87 6, 5, 6½, 5, 6, 8, 8 d p. 1 Pfd. Sterl. Der Ertrag im Maximum 16,09 (1856), im Minimum 4,11 Mill. Pfd. Sterl. (1876). Gegen die Einführung einer gesetzlichen Beweglichkeit des Fußes der Einkommensteuer wird in Preußen ein verfassungsmäßiges Bedenken, namentlich seitens der Regierung und der konservativen Partei, erhoben, daß nämlich das in Art. 109 der Verfassung begründete Recht der „Forterhebung der bestehenden Steuern und Abgaben" unabhängig von der Feststellung des Staatshaushaltsetats verletzt werde und dies Recht des Königs im Staatsinteresse liege und nicht beschränkt werden dürfe. Letzteres kann man vollauf zugeben und dennoch zu einem der Beweglichkeit des Steuerfußes, einem hochwichtigen finanzpolitischen Prinzip, günstigen Schluß kommen. Es würde sich nämlich in einem neuen Einkommensteuergesetz nur um die Bestimmung von Normalsätzen (z. B. den gegenwärtigen) handeln, die jedesmal dann – im Einklang mit Art. 109 d. Verf. — einträten, wenn nicht durch das Etatsgesetz oder durch ein anderes Gesetz für bestimmte Perioden andere Sätze festgestellt sind. Damit sind die staatsrechtlichen und politischen Bedenken beseitigt. — Bisher wird auch in Preußen alljährlich eingeschätzt, eine ungeheure Arbeit, vollends solange Millionen Censiten in der Klassensteuer standen und auch ein Grund von Mängeln in der Einschätzung. Im neuen Entwurf von 1884 § 37 war eine zweijährige Einschätzungsperiode vorgesehen. Dem hat die Steuerkommission beigestimmt.

3. Allgemeine Vermögenssteuer.

Die Erörterung dieser Steuer beschränkt sich hier auf einige Bemerkungen. Bei der geringen praktischen Bedeutung dieser Steuerform in unseren deutschen Verhältnissen erscheint das auch gestattet, zumal die prinzipiellen und steuerpolitischen Fragen ähnlich wie bei den Fragen der Ertrags- und Einkommenbesteuerung liegen. Berührt wird diese Steuer auch unten im Anhang von der Wehrsteuer. Die „Vermögenssteuer" ist überwiegend ein Problem der Steuertechnik und als solches mit demjenigen der Ertrags- und Einkommensteuer zu vergleichen. Für unsere Zeit sind die Einrichtungen und Erfahrungen der Schweiz, wo die Vermögenssteuer die Hauptgrundlage der direkten Besteuerung ist, und Nordamerikas besonders wichtig. In Betreff der Schweiz gibt Schanz' genanntes Werk eine Fülle der Belehrung. Ich habe danach und nach der neueren Litteratur über Amerika doch jetzt noch verstärkt den Eindruck gewonnen, daß die Vermögenssteuer unseren direkten Steuern technisch nachsteht. — S. Rau III. § 402–404; Schäffle, Steuerpolitik, S. 355; Neumann, Progressive Einkommensteuer, S. 177 ff.; Gensel in S. V. f. S. 3. S. 41; Referate und Verhandlungen über Personalsteuern im Ver. für Soc.Pol. 1875 S. V. f. S. 11. (Held, Gensel); Wagner, F.W. II. 1. Aufl. § 370–378, 485–487, 2. A. § 244–249; Roscher, S. IV § 75; Cohn, Fin. § 352 ff. Ueber die älteren Vermögenssteuern s. passim oben § 12 ff.; bes. Schönberg a. a. O.; Wagner, F.W. II. 2. A. § 204, III. passim Kap. 1; Vocke, Abgaben, S. 177; über die Schweiz Schanz' Werk, bes. die treffliche zusammenfassende, aber mit Recht nicht lediglich deskriptive, sondern kritische Darstellung im 1. B., bes. S. 52–140; auch Bücher,

---

231) S. über England und die dortige Einkommensteuer o. S. 206. Held, Einkommensteuer, Kap. 6 u. 7; Neumann, Progressive Einkommensteuer; Wagner, F.W. II. 1. A. § 368, 2. A. § 129, III. § 115. S. auch schon oben § 99.

Basels Staatseinnahmen, 1888; über Nordamerika die oben S. 206 genannten Schriften von Patten, Ely, Schwab, auch Seligman, General property tax. in Polit. science Quarterly, 1890.
Wir haben es hier nur mit der nominellen Vermögenssteuer zu thun, wo das Vermögen „Bemessungsgrundlage", nicht mit etwaiger reellen, wo es Steuerquelle ist (s. oben § 8). Auch betrachten wir hier nur die allgemeine Vermögenssteuer. Eine partielle ist u. a. die nach Wertkatastern aufgelegte Ertragssteuer (§ 7, 33, 58).

§ 109. Eine allgemeine Vermögenssteuer trifft im Prinzip, wie eine allgemeine Einkommensteuer, alle Vermögen besitzenden (physischen und juristischen) Personen im Staate oder in der Gemeinde und alle Gattungen des Vermögens, daher sowohl das Nutzvermögen („Nutzkapital", Wohnungsmobiliar 2c.) als das Produktivvermögen oder das bewegliche (Kapital) und unbewegliche (Grundstücke, Gebäude), Rente gebende Vermögen. Aus prinzipiellen und aus steuertechnischen Zweckmäßigkeitsgründen empfiehlt es sich dabei, das kleine Nutzvermögen (z. B. bis 1000 M. Wert) frei zu lassen und damit regelmäßig den größten Teil der unteren Klassen von dieser Steuer zu befreien.

Auf die übrigen Klassen angewandt, fungiert eine solche Steuer dann entweder als allgemeine Einkommensteuer oder noch neben derselben. Ersteres (Nordamerika, einzelne Schweizer Kantone) ist kaum passend, weil die nominelle Vermögenssteuer nach Tendenz, Veranlagung und Höhe eben doch, wie die Einkommensteuer selbst, eine reelle Einkommensteuer ist und das Einkommen zur Steuerquelle hat. Aus dem Vermögensbesitz kann aber auf die Höhe des Einkommens oft nur unsicher, oft (bei unfundiertem Einkommen) gar nicht geschlossen werden.

Neben einer allgemeinen Einkommensteuer (so meist in der Schweiz) ist die Stellung der Vermögenssteuer ähnlich derjenigen der Ertragssteuern. Ein Vorteil ist, daß mit jener Steuer das Nutzvermögen, dessen Art und Höhe auf die Leistungsfähigkeit vielfach mit schließen läßt, mit besteuert wird, was zwar, dem richtigen weiteren Einkommenbegriff (Hermann, Schmoller) gemäß, auch bei der Einkommensteuer zulässig, streng genommen notwendig ist, aber hier größere Schwierigkeiten macht und praktisch regelmäßig unterbleibt. Dem Nutzvermögen gegenüber fungiert eine Vermögenssteuer auch gleichmäßiger als es „Luxussteuern" thun, welche unvermeidlich nur willkürlich einige Objekte des „Luxus" herausgreifen und als viele Verbrauchssteuern von luxussteuerartiger Tendenz. Die Veranlagung der Vermögenssteuer für das Nutzvermögen hat zwar manches Mißliche, fordert zur Kontrolle wohl selbst ein Eindringen in die Privatwohnungen 2c., aber läßt sich doch leichter leidlich richtig durchführen als manche andere Steuer.

Dem Rente gebenden Vermögen gegenüber bewirkt die Vermögenssteuer neben der Einkommensteuer eine höhere Besteuerung des fundierten Einkommens, was in der Schweiz eine ersichtliche und beabsichtigte Wirkung ist [232]). Ihre Rechtfertigung hängt hier von der Beantwortung dieser Prinzipienfrage (§ 100) ab. Ob man sie im bejahenden Fall dem höheren Steuerfuß des fundierten Einkommens vorzieht, ist eine steuertechnische Zweckmäßigkeitsfrage, welche kaum zu bejahen ist, wenn man die Vermögenssteuer nur zu diesem Zwecke erst einführen muß. Andererseits kann diese Steuer hier mit den Aehnliches bewirkenden Ertrags-, besonders den Realsteuern verglichen werden. Trotz aller Mängel der letzteren: wenn diese Steuern einmal bestehen, ist es wohl einfacher, mit nach ihnen, als durch eine neue besondere Vermögenssteuer die höhere Besteuerung des fundierten Einkommens zu verwirklichen. Auch das ist eine reine „Zweckmäßigkeitsfrage" (Schäffle), die nach den Umständen der einzelnen Länder verschieden zu entscheiden ist. Hat man zwischen der neuen Einführung (oder durchgreifenden Erneuerung) der Ertragssteuern und derjenigen der Vermögenssteuer zu wählen, so mag mitunter die letztere den Vorzug verdienen, weil sie und wenn sie leichter und sicherer durchzuführen ist. Bei qualitativ und quantitativ sehr differenziertem Vermögensbesitz sind aber die Auf-

232) Schanz, Schweizer Steuern I. 105 ff.

gaben kaum geringer als bei Ertragssteuern in diesem Falle, um ungenügende Einschätzungen und Deklarationen bei der Vermögenssteuer schwer zu vermeiden, wie wieder die Schweiz zeigt. Man müßte auch bei der Vermögenssteuer für einigermaßen genaue Veranlagung sehr schwierige, verwickelte Katasteroperationen vornehmen, zum Teil auf Ertragssteuerkataster wohl zurückgreifen (Grundbesitz, gewerbliche Realitäten und Einrichtungen), da Verkehrswertschätzungen keine verläßliche Grundlage sind. Speziell die Besteuerung des im Kreditverkehr verliehenen beweglichen Vermögens, des Besitzes von Wertpapieren und Schuldforderungen aller Art, machte hier mindestens ebenso große Schwierigkeiten wie bei der Kapitalrentensteuer und bei der allgemeinen Einkommensteuer, die Besteuerung des Grund- und des gewerblichen Vermögens kaum kleinere als unsere modernen Grund- und Gewerbesteuern. Ueber einen Spezialfall, in welchem Vermögenssteuern passend erscheinen, handelt der folgende § 110.

Die Abstufung des Steuerfußes ist auch bei der allgemeinen Vermögenssteuer möglich, das Für und Wider dasselbe wie in der gleichen Frage bei der Einkommensteuer (§ 99). Die übrigen prinzipiellen Fragen über Existenzminimum, Progression &c. (§ 98 bis 103), über Besteuerung der juristischen Personen, Aktiengesellschaften und die weiteren Fragen der Veranlagung gestalten sich wesentlich ebenso wie bei der Einkommensteuer (§ 104 ff.). Deklarationspflicht in möglichster Ausdehnung wäre auch hier geboten. Die Fragen der Kontroll- und Strafbestimmungen wiederholen sich in gleicher Weise[233]).

Die nordamerikanischen Erfahrungen sind nicht günstig, aber beweisen nicht unbedingt etwas, da man unter dortigen Verhältnissen mit der Einkommensteuer wohl nicht besser auskäme. Die schweizer Erfahrungen erscheinen mir, nach der lehrreichen Darstellung und Kritik von Schanz, doch wenigstens kaum günstiger als unsere mit unseren direkten Steuern. Von Kanton zu Kanton sind sie übrigens besonders nach dem Maße der Kontrollmittel offenbar sehr verschieden. In Betreff der Arten der letzteren und der Durchführung der Besteuerung bieten die schweizer Verhältnisse auch für die allgemeine Theorie der Steuertechnik viel Beachtenswertes.

Der „Verein für Socialpolitik“ erklärte sich 1875 für „eine in den unteren Stufen progressive Einkommensteuer in Verbindung mit einer allgemeinen Vermögenssteuer als hauptsächlichster direkter Staatssteuer“.

4. Die direkte Besteuerung, insbesondere die allgemeine Einkommen- und Vermögenssteuer gegenüber dem außerordentlichen Finanzbedarf.

§ 110. Die Besteuerung überhaupt und so auch die direkte Besteuerung hat im öffentlichen Haushalt ihre besondere Aufgabe darin, für den ordentlichen Finanzbedarf die richtigen Deckungsmittel bereit zu stellen, gemäß der Theorie der Deckung des „Finanzbedarfs“, welche in unserer Abhandlung „Ordnung der Finanzwirtschaft“ unten in diesem Bande dargelegt und begründet werden wird. Wie in dieser Abhandlung näher gezeigt werden wird, kann und darf namentlich der außerordentliche Bedarf mitunter durch außerordentliche Einnahmen, insbesondere durch Benützung des öffentlichen Kredits gedeckt werden. Aber gerade in dem praktisch wichtigsten Falle, des Kriegsbedarfs u. dgl. m., hat dieses Hilfsmittel seine schweren prinzipiellen und praktischen Bedenken und nicht selten versagt es den Dienst eben dann, wenn es am notwendigsten ist. Oder es kommt, wenn andere Hilfsmittel notorisch fehlen, so unverhältnismäßig teuer zu stehen, daß es auch aus diesem Grunde besser unbenutzt oder doch wenigstens nur in be-

233) Eb. bes. I. Abschnitt 2. Die Erfahrungen, welche Schanz konstatiert, in Betreff Deklaration, Oeffentlichkeit der Steuerlisten, Denunziationen, Strafandrohungen, Inventarisierung beim Tode — auch mitunter obligatorische, was Schanz zu billigen scheint, I. S. 126 — sind sehr interessant (bes. S. 114—126). In den prinzipiellen Erörterungen könnte ich nicht überall beistimmen.

schränkterem Maße benutzt bleibt. Jedenfalls ist es erwünscht, wenn der Staat der Börse und den Kapitalisten gegenüber auch noch auf andere Hilfsmittel zurückgreifen kann. Soll nun hier der Staat nicht immer wieder zu dem verhängnisvollen Mittel der Ausgabe von uneinlösbarem Papiergelde mit Zwangskurs („Papierwährung") durch die Not gedrängt werden, so erweist sich die rechtzeitige, d. h. schon im Frieden völlig technisch vorbereitete Organisation eines Systems von Extra- oder Kriegssteuern geboten, — Steuern, durch welche in solchen Zeiten die Thaler ebenso „mobil gemacht" werden für die Kriegskasse, wie die Mannschaften für das Kriegsheer. Zu diesem Zwecke eignen sich nun aber im wesentlichen nur direkte Steuern und unter ihnen hauptsächlich nur allgemeine Einkommen- und gerade hier etwa auch — besser neben, als statt jener — allgemeine Vermögenssteuern.

Es gilt hier rasch und sicher große Extrasummen zu beschaffen. Das kann durch Einführung neuer oder Erhöhung alter Zölle und innerer Verbrauchssteuern und Verkehrssteuern nicht mit genügendem Erfolge geschehen. Denn bei der regelmäßigen Verkehrsstockung in solchen Zeiten steigert sich der Ertrag solcher Steuern nicht immer sicher und schnell genug. Die Ertragssteuern lassen sich zwar vorübergehend — der hier vorliegende Fall — auch wohl erhöhen, aber bei der Ungleichmäßigkeit dieser Steuern und der ganzen technischen Beschaffenheit und ökonomischen Wirkung derselben hat das viel größere Bedenken als die Erhebung des Extrabedarfs durch neue oder zu erhöhende Einkommen- und Vermögenssteuern. Statt letzterer kann unter Umständen auch wohl an Zwangsanleihen für solchen Zweck gedacht werden. Die technische Durchführung von solchen müßte ähnlich wie diejenige solcher Extrasteuern erfolgen. Hat man derartige Einrichtungen getroffen und ist dadurch die alsbaldige Flüssigmachung bedeutender Summen für die Staatskasse gesichert, dann, aber auch nur dann, ist auch die Antizipation dieser Einnahmen durch Ausgabe von Papiergeld, welches aus dem Ertrage jener Extrasteuern (oder eventuell: Zwangsanlehen) gleich wieder eingezogen werden kann, wohl zulässig, ohne daß man fürchten muß, durch eine solche Finanzmaßregel gleich dauernd in die zerrüttende Papiergeldwirtschaft zu geraten[234]).

Namentlich in unserem preußisch-deutschen Wehr- und Finanzwesen — eng zusammenhängende Dinge! — bedarf es eines solchen gut und bis ins kleinste technische Detail vorbereiteten Systems von Extrasteuern notwendig. Hier besteht noch eine wesentliche Lücke in unseren bezüglichen Einrichtungen. Das bereits organisierte System von Naturallieferungen für Militärzwecke, besonders im Kriege, füllt diese Lücke nur erst wenig aus.

Gerade hier handelt es sich darum, die stärkere Leistungsfähigkeit des größeren Privateinkommens und des fundierten oder Renteneinkommens für Staatsnotlagen durch solche Steuern in Anspruch zu nehmen. Auch ein progressiver Steuerfuß bei der Einkommen- und der Vermögenssteuer und eine höhere Besteuerung des Renteneinkommens, eventuell mittelst der zweitgenannten Steuer, ist vollends hier am Platze. In einem großen Staatsgebiet muß demgemäß aber auch die Verfassung der direkten Steuern eine einheitlichere sein, als sie es bisher im Deutschen Reiche ist. Für die Steuertheorie ist diese alleinige Geeignetheit gerade der direkten Einkommens- und Vermögenssteuer unter allen Steuern, als finanzielles Hilfsmittel in Staatsnotlagen wie den Kriegszeiten zu dienen, noch besonders zu beachten.

234) S. über die ganze Frage Wagner, F.W. I. 2. A. § 66 ff., besonders in der 3. Aufl. § 76, und die Polemik dagegen von Stein 4. A. I. S. 67, die mich weder zu einer sachlichen noch formellen Aenderung meines Vorschlags veranlassen konnte. Der einfache und klare Begriff „Extra steuer" kann für Stein gar nicht wirklich unverständlich sein. Jetzt auch Schäffle, Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfs. Z. f. St.W. 1883 u. 1884 (mehrfach von meiner allgemeinen Theorie abweichend, aber hier mehr zustimmend).

In der Abhandlung Hdb. Band III. F.W. Abh. X „Ordnung der Finanzwirtschaft" folgt weiteres zur Begründung des Obigen, mit einigen Bemerkungen über Schäffle's Lehre.

5. Schlußbetrachtung.

§ 111. Ueberblickt man zum Schluß dieses ganze große Gebiet der direkten Besteuerung, wie es im vorausgehenden in seinen mannigfachen Einzelheiten vorgeführt worden ist, so kann man sich nicht verhehlen, daß auch diese Besteuerung ungemeine Schwierigkeiten bietet und in ihrer legislativen Normierung, vollends aber in ihrer praktischen Durchführung aller angewandten Mühe ungeachtet etwas recht Unvollkommenes bleibt. Man darf hinzufügen, auch nach allen möglich erscheinenden weiteren Verbesserungen unvollkommen bleiben wird.

Selbst die scheinbar so einfache allgemeine Einkommensteuer — der Günstling des Steuerdilettantismus und radikaler politischen Parteien — welche Summe schwieriger prinzipieller Fragen tauchen bei ihr in dem komplizierten Erwerbsleben der Kulturnationen schon für die Gesetzgebung auf! Und wenn es selbst in einem günstigen Augenblick gelungen wäre, diese Fragen richtig zu lösen, wie fördert jede Aenderung des Erwerbslebens neue Probleme hervor! Welchen Einfluß übten z. B. in den letzten zwei Menschenaltern auf das Mangelhaft- und Immer-Mangelhafter-Werden des bestehenden Rechts der direkten Besteuerung die Entwicklung der Kreditwirtschaft, die Umgestaltung der Betriebstechnik, die Veränderungen des Kommunikations- und Transportwesens! Nur beim völligen Stillstand jeder Entwicklung würden die Grundnormen einer Gesetzgebung über direkte Steuern dauernd ausreichen können.

Selbst wenn aber einmal eine Gesetzgebung befriedigend ausgefallen sein sollte: welche Schwierigkeiten nun erst bei der Durchführung derselben in der Praxis! Wiederum nur das eine Beispiel der vermeintlich so einfachen Einkommensteuer! Ja, wenn jedermann sein steuerpflichtiges Einkommen richtig angeben könnte und wollte oder wenn in letzterer Hinsicht wenigstens ausreichende Kontrollen möglich wären! Aber ist darauf auch bei denkbar höchster, praktisch erreichbar scheinender Vervollkommnung der wirtschaftenden Menschheit, bei denkbar bedeutsamster Entwicklung der Wirtschaftlichkeit, der „Steuerehre“, des Pflichtgefühls der Bevölkerung gegenüber dem Staate ernstlich zu hoffen — nicht einmal bloß in absehbarer Zeit, sondern überhaupt jemals auf Erden?!

Eine realistische Auffassung der Menschen und Dinge wird diese Frage nicht zu bejahen wagen.

Um so mehr darf man aus den tiefen inhärenten Mängeln der Gesetzgebung und der Verwaltungspraxis der direkten Besteuerung für die Theorie und Politik des Finanzwesens den Schluß ziehen: der wachsende Finanzbedarf großer Kulturnationen — die Wirkung und wechselwirkend wieder die Ursache und Bedingung des Kulturfortschritts — kann stets besten Falles nur zu einer mäßigen Quote mit direkten Steuern gedeckt werden.

Daraus folgt dann weiter, daß die Ueberschüsse der Verwaltung oder des Betriebs von öffentlichem Eigentum und öffentlichen Anstalten und Einrichtungen, die sogenannten privatwirtschaftlichen Erwerbseinkünfte und die Gebühren auch finanziell eine sehr erwünschte, relativ oft recht zweckmäßige Ergänzung der Deckungsmittel bilden, weit mehr, als eine einseitige Wirtschaftstheorie (Ad. Smith!) es hat zugestehen wollen: Forsten, Feldgüter, Domänen, Bergwerke, Eisenbahnen, Post, Telegraphie, Banken u. a. m. Und es folgt endlich, soweit Steuern zur Deckung des Finanzbedarfs gebraucht werden, daß, unvermeidlich in höherem Maße als auf direkte, auf indirekte Verbrauchs- und auf Verkehrssteuern hingewiesen werden muß. Nicht, daß damit die schweren Mängel auch dieser Steuern übersehen werden, aber man muß sich eben hier, wie stets in menschlichen Dingen, mit relativ Befriedigendem begnügen. „Nicht als etwas wirklich Gutes, sondern als etwas relativ nicht immer Schlechteres, mitunter selbst relativ Besseres im Vergleich mit den direkten Steuern sind auch die indirekten Verbrauchssteuern als notwendig und berechtigt im modernen Steuersystem anzuerkennen“ [235]).

235) Wagner, F.W. II. 1. A. S. 545, 2. A. S. 667.

Anhang.

Die Wehrsteuer.

Die nach der prinzipiellen wie nach der technischen Seite schwierige und strittige Frage der Wehrsteuer wird hier nur anhangsweise in Kürze behandelt. Nur die Durchführungs-Modalitäten dieser eventuell, d. h. nach einer gewissen Auffassung sogenannten (nicht: eigentlichen) „Steuer" gehören in die Steuerlehre — und dann allerdings in die Lehre von den direkten Steuern — sowie überhaupt in die Finanzwissenschaft. Die prinzipielle Frage, ob überhaupt eine solche Abgabe richtig, notwendig, berechtigt, zweckmäßig sei, nicht minder die weitere prinzipielle Frage nach dem Verwendungszweck dieser „Steuer" gehören als solche nicht in die Finanzwissenschaft, sondern in die theoretische Staatslehre (Politik). Sie hängen mit den höchsten Fragen der Lehre vom Staate zusammen und sind ebendeswegen so schwierig[236]. Diese Schwierigkeit steigert sich noch weiter durch den ebenfalls anzuerkennenden Zusammenhang der Entscheidung der Fragen hinsichtlich des „Ob?" „Wie?" und „Wofür" der Wehrsteuer mit allgemeinen Fragen der Wehrverfassung und mit der konkreten Gestaltung der letzteren in jedem einzelnen Staate.

Hier muß es an einigen orientierenden Bemerkungen über diese prinzipiellen Seiten der Frage genügen, indem im übrigen besonders auf die geistvollen und scharfen unten genannten Arbeiten von G. Cohn verwiesen wird, dem unseres Erachtens Besten, was über diese Seite der Frage gesagt worden ist, wie hier auch von einem teilweise abweichenden Standpunkte anerkannt werden mag, außerdem jetzt auch auf die wie gewöhnlich an beachtenswerter Kritik reiche Arbeit von Neumann (s. unten). Neben dieser prinzipiellen Seite schließt der Gegenstand aber auch schwierige Einzelpunkte, wie z. B. die Frage der „Besteuerung", bezw. Mitverpflichtung der Eltern ein, worauf hier ebenfalls nur in Kürze eingegangen werden kann. Die neueren Vorgänge in der Schweiz, Oesterreich, Frankreich, der freilich erfolglose Versuch, die Abgabe im Deutschen Reiche einzuführen, ließen es aber doch erwünscht erscheinen, eine kurze, wesentlich nur zur Orientierung dienende Darstellung des Gegenstands jetzt in dieses Werk und speziell in diese Abhandlung aufzunehmen, wohin er in der That, soweit er überhaupt finanzwissenschaftlicher Art ist, noch am ersten gehört. Die Schwierigkeit, noch nicht genügend nach allen Seiten wissenschaftlich durchgearbeitete Dinge hier in dieser Weise, statt umfassend monographisch zu behandeln, habe ich dabei jedoch, wie ich besonders hervorheben möchte, deutlich empfunden. In Betreff der prinzipiellen Erörterung möchte ich das Folgende auch für mich selbst noch nicht als mein letztes Wort in der Sache hinstellen, indem auch mir die Einwendungen prinzipieller Art vom Standpunkt der politischen Betrachtung des Wehrwesens, wenngleich nicht unbedingt durchschlagend, so doch höchst beachtenswert erscheinen.

Litteratur. Stein, Fin. 4. A. I. S. 325 (nur Notiz, die Abgabe als Steuer charakterisiert), nicht mehr gibt die 5. A. II. 1. Abt. S. 277. Rau-Wagner, Fin. I. 1. (6.) Ausg. § 74a (von Rau), 2. A. I. S. 247, II. 1. A. S. 41 (nicht genügend), II. 2. A. S. 86. Schäffle, Steuerpolitik (bei Taxen) S. 497 ff. Vom Standpunkte volkswirtschaftlicher Betrachtung besonders: Knies, Dienstleistung der Soldaten, 1860; Engel, preuß. statist. Ztschr. 1864 S. 81 ff. (ders. auch schon 1856 in der sächs. statist. Ztschr.); Jolly eb. 1869 S. 319 ff. über Militärsteuer oder Wehrgeld; Fick in Hildebrand J. 18 S. 270 passim (rechtsphilos.); Lesigang, Das Wehrgeld oder die Ausgleichungsbelastung der nicht dienenden Wehrpflichtigen, Hildebrand J. 33 (1879) S. 159 ff., 267 ff. Vom allgemein staatswissenschaftlichen (theoretisch-politischen) und volkswirtschaftlichen Standpunkte: G. Cohn, Militärsteuer, in Z. f. St.W. 35 (1879) S. 508 ff., 679 ff., zusammengefaßt und teilweise umgearbeitet in dess. Verf.'s Volkswirtsch. Aufsätzen, 1882, „die Wehrsteuer" S. 177—264. Damit zu vergleichen für die allgemeineren Prinzipienfragen G. Cohns Abh. „Ehre und Last in der Volkswirtschaft" in Z. f. St.W. 37 (1881) und in den Volkswirtsch. Aufsätzen S. 267; auch seine Fin. § 229 ff., 234 ff.; Neumann im Finanzarchiv IV. S. 109—239 (noch unvollendet). — Reiche Materialsammlung, bes. Auszüge aus der neueren Gesetzgebung und aus den Verhandlungen im Deutschen Reichstag: Marcinowski, Die Wehrsteuer im Deutschen Reich, 1881. — Vom militärischen Standpunkte u. a.: preuß. General v. Hartmann, Allgemeine Wehrpflicht (Zeitfr. d. christl. Volkslebens) 1879; österr. Hauptmann Ratzenhofer, Staatswehr, 1881, S. 115 ff. 82. — Den ethisch-politischen Standpunkt gegen die Wehrsteuer vertritt u. a. H. v. Treitschke, Preuß. Jahrb. 1880 Dez.-Heft und bei den Verhandl. im Deutschen Reichstag 1881. — S. sonst noch: Die Wehrsteuer von einem Fachmann, preuß. statist. Ztschr. 1881 S. 24—28 und „Die Wehrsteuer im Deutschen Reich" in Hildebrand-Conrad J. (1881) 2. S. 299. Auch C. Ferraris, L'imposta militare, 1883 (aus d. Nuova Antalog.), im Anschluß an einen im italienischen Parlament 1881 und 1882 eingebrachten Gesetzentwurf über Wehrsteuer. S. darüber auch die Zusätze in der italienischen Uebersetzung dieser Abhandlung S. 750 ff. In der folgenden Darstellung leistete mir für Einzelnes eine Arbeit von Ref. Vorstorff über die Wehrsteuer (aus meinem Seminar) Dienste, jetzt veröffentlicht

---

236) Neumann, Finanzarchiv IV. S. 137 hat mich hier nicht ganz recht verstanden. Er nennt die Wehrsteuer eine Spezialsteuer. Aehnlich Schanz, Schweizer Steuern I. S. 141. Ein näheres Eingehen auf Neumann's Aufsatz, der seit der vorigen Auflage dieses Werkes erschienen ist, muß ich mir hier versagen, auch in den Punkten, wo wir von einander abweichen.

in der Ztschr. f. St.W. 40 (1886), S. 223—287. In diesem Werke erwähnte Schall die Abgabe bei den „Gebühren für Exemtionen" (am Schluß der Abh. von den Gebühren in der 2. A.), ebenso wie ich in F.W. II. a. a. O. Doch reicht diese Auffassung zur Begründung eines einkommen- und vermögenssteuerartigen Wehrgelds nicht aus.

Gesetzgebung. Ein französischer Vorgang, im Anschluß an die neue Wehrverfassung im Ges. v. 8. März 1800, 18. Mai 1802, 26. Aug. 1805 (Berichtigungen früherer Annahmen gibt Cohn in seinen volksw. Aufs. S. 189 ff.), seit 1818 wieder beseitigt. Jüngst ist aber in dem neuen Militärgesetz v. 15. Juli 1889 Art. 35 eine »taxe militaire« eingeführt worden (Bull. de stat. XXVI. p. 37). — Wichtigste neuere Gesetzgebung in der Schweiz, nachdem mehrere Kantone vorangegangen (s. darüber bes. Cohn a. a. O. S. 191 ff.), durch das Bundesgesetz v. 28. Brachmonats 1878 (dasselbe u. a. bei Marcinowski S. 150 ff., bei Cohn a. a. O. S. 201 ff., Schanz, Schweizer Steuern I. S. 141 ff.), Vollziehungsverordn. dazu v. 5. Juli 1879 (Marcinowski a. a. O. S. 159), dann kantonale Reglements darüber (bei Marcinowski solche für Wallis und für Solothurn mitgeteilt). — Ferner (West-) Oesterreich, Ges. v. 13. Juni 1880 betr. die Militärtaxe, den Militärtaxfond und die Unterstützung der hilfsbedürftigen Mannschaften der Mobilisierten (bei Marcinowski S. 165). Ungarn, Ges. v. 13. Juni 1880 u. 2. Febr. 1883. — Im Deutschen Reichstage wurde am 17. März 1881 ein Gesetzentwurf betr. die Einführung einer Wehrsteuer vorgelegt, der aber nach Verhandlungen am 28. u. 29. März und 7. Mai 1881 abgelehnt wurde (s. Aktenstücke der Reichstags-Sess. 1881 Nr. 60, Band 3 der Anlagen, 4. Legislaturper. IV. Sess. S. 349; genaue Auszüge aus den Verhandlungen bei Marcinowski). In zwei deutschen Staaten hat kurze Zeit eine Art Wehrsteuer bestanden, in Württemberg (Ges. v. 19. März 1868 betr. die Erhebung einer Abgabe von nicht eingereihten Kriegsdienstpflichtigen) und in Bayern (Ges. v. 29. April 1868 über das Wehrgeld). Mit der Einführung der Reichsmilitärgesetzgebung in beiden Ländern traten diese beiden Gesetze außer Kraft.

1. Begriff und prinzipielle Begründung.

§ 112. Unter Wehrsteuer (Wehrgeld — Bayern —, Militärtaxe — Oesterreich, Frankreich —, Militärpflichtersatz — Schweiz —) wird eine öffentlich rechtliche Abgabe verstanden, welche gewisse aus verschiedenen Gründen zur gesetzlichen Wehrdienstleistung teils gar nicht, teils nur eventuell und in beschränktem Maße herangezogene oder verwendete[237]) (männliche) Personen oder welche auch diesen Personen nahestehende Angehörige (z. B. die Eltern) für sie an die Staatskasse oder an Spezialfonds zu leisten haben[238]). Eine solche Abgabe ist bei verschiedenen Wehrverfassungen denkbar, besondere Bedeutung und eigentümliche Gestaltung muß sie beim System der allgemeinen Wehrpflicht erlangen, wofür wir sie hier allein erörtern[239]).

Ueber die prinzipielle Berechtigung einer solchen Abgabe gingen die Ansichten gleich in der ersten Zeit, wo in Deutschland betreffende Pläne auftauchten, bei Theoretikern und Politikern sehr auseinander und so ist es noch gegenwärtig geblieben[240]). Die beiden wichtigsten Begründungen prinzipieller Art sind, die eine politischer und staatsphilosophischer, die andere wirtschaftlicher Art, beide deduzieren und argumentieren aber zugleich aus dem Moment der Gerechtigkeit. Dazu tritt die mehr praktisch finanzielle Begründung, welche sich aber auf die beiden vorausgehend genannten Begründungen mit stützt: die Wehrsteuer gilt hier als eine passende und ergiebige Steuer zur Deckung des Finanzbedarfs, zumal des Heeresbedarfs. Die hauptsächlichen prinzipiellen Bedenken gegen die Abgabe sind militär-politi-

237) Auf letztere Fälle ist Rücksicht zu nehmen nach Bestimmungen, wie im Deutschen Entwurf von 1881 § 1, daß Wehrpflichtige, die den Ersatzreserven I. und II. Klasse oder der Seewehr I. Klasse überwiesen werden, oder vor erfüllter Dienstpflicht ausscheiden, auch steuerpflichtig sind.

238) Neumann (a. a. O. S. 122): Die Wehrsteuer ist „eine den überhaupt nicht oder nur in beschränktem Maße herangezogenen Wehrpflichtigen auferlegte Spezialsteuer", eine Definition, die er einer zweiten, die Ascendenten und Adoptiveltern mit berücksichtigenden Definition vorzieht. S. daselbst überhaupt über Begriff und Namen der Wehrsteuer S. 132—136, auch über das Verhältnis der Wehrsteuer zu anderen Steuern daselbst S. 136 ff.

239) Auch weitere Unterschiede in der Wehrverfassung mit allgemeiner Dienstpflicht, bes. die Länge der Dienstzeit im stehenden Heere ꝛc., bedingen eine verschiedene Bedeutung der Abgabe. In der Schweiz liegt die Frage daher anders als bei uns. Wir halten uns an das Wehrsystem Deutschlands und anderer Großstaaten.

240) S. bes. die Verhandlungen im Reichstage, bei Marcinowski a. a. O. S. 20 über den „Grundgedanken" des Projekts. Neumann, a. a. O. S. 168 ff., 207 ff.

scher, zugleich ethischer Natur, wobei von der Bedeutung des bei einer solchen Abgabe gefährdet erachteten Prinzips der allgemeinen Wehrpflicht für das Volks- und Staatsleben ausgegangen wird. Daran reihen sich auch wieder Bedenken vom Standpunkt der Gerechtigkeit aus. Außerdem treten praktische Bedenken in Bezug auf die stets mangelhafte Einrichtung einer solchen Abgabe und auf die Wirkung für gewisse Pflichtige hinzu. Die Frage nach dem Verwendungszweck läuft bei Anhängern und Gegnern dieser „Steuer" vielfach in die allgemeine prinzipielle Erörterung mit hinein und kompliziert das Problem noch. Je nachdem die eine oder die andere Begründung für die richtige gehalten wird, folgt daraus übrigens implicite auch bereits eine gewisse Entscheidung in Betreff des Verwendungszwecks.

§ 113. Die erste und tiefste prinzipielle Begründung der Wehrsteuer, deren Hauptvertreter G. Cohn ist, geht nicht, wie die zweite, „von der Natur der Dienstleistung des Soldaten und einer darauf basierten Ausgleichung der Militärlast durch wirtschaftliche Opfer seitens der den Militärdienst nicht leistenden Staatsbürger aus, sondern von den Prinzipien staatlicher Gemeinschaft und deren historischer Entfaltung" [241]).

Die Entwicklung der Arbeitsteilung in der Volkswirtschaft bedingt es, daß gewisse öffentliche Dienste mehr oder weniger ausschließlich von berufsmäßigen Organen ausgeübt werden, denen dafür aus der Besteuerung der übrigen Bevölkerung die erforderliche Unterhaltung zu Teil wird. Die zweite große allgemein staatsbürgerliche Pflicht neben der Steuerpflicht, die allgemeine Wehrpflicht durchbricht das Prinzip der Arbeitsteilung rechtlich und faktisch. Auch bei voller Anerkennung des Moments der Ehre bei der persönlichen Ausübung der Wehrpflicht bleibt diese Ausübung doch anderseits eine erhebliche wie persönliche, so wirtschaftlich empfindliche Last. Ein Teil der an sich persönlich Wehrpflichtigen dient nun aber auch bei allgemeiner Wehrpflicht aus verschiedenen Gründen — u. a. namentlich auch wegen körperlicher, die sonstige Erwerbsfähigkeit indessen nicht oder nur wenig beschränkender Unfähigkeit, — nicht oder in beschränkterem Maße und regelmäßig nicht als eigentlicher Soldat unter der Fahne. Hier soll nun die Wehrsteuer als Steuer in derselben Weise wie die sonstige Steuer zur Bezahlung der Beamtengehalte eintreten: prinzipiell ebenso begründet wie alle Besteuerung, in der Ausgestaltung aber mit abhängig von der thatsächlichen Durchbrechung des Prinzips der allgemeinen Wehrpflicht durch thatsächliches Nicht-Dienen [242]).

Die Konsequenz ist dann wohl richtig die, daß der Ertrag einer Wehrsteuer als einer eigentlichen Steuer zur Deckung allgemeiner Staats-, aber auch speziell der Wehrbedürfnisse in die Staatskasse fließt. Aus dieser würden jedoch wohl nach eigenen Normen gewisse Vergütungen und Entschädigungen an die wirklich Dienenden und deren Angehörige zu leisten sein. Dazu könnte die Wehrsteuer passend die Mittel mit liefern, doch fände sie in einer solchen Verwendung nicht ihre prinzipielle Begründung. Vielmehr läge letztere eben in der Beziehung aller Staatsbürger zum Staatsverband und in dem Bestreben einer gleichmäßigen Verteilung der einmal durch diesen Verband bedingten Lasten. Eine Vergütung und Entschädigung für wirklich Dienende in gewissen Fällen [243]) würde außerdem auch unabhängig von der Wehrsteuer zu verlangen sein, gerade weil die wirklich Dienenden für die Gemeinschaft der Staatsbürger etwas geleistet haben. In dieser Richtung ist durch die neuere Gesetzgebung auch schon einiges geschehen [244]).

241) Cohn, Z. f. St.W. 1879 S. 510.

242) Cohn, Z. f. St.W. 1879, S. 517, 518, Aufsätze S. 186 (in der Formulierung weicht diese spätere Arbeit etwas von der früheren ab). Weiteres in Cohn's Abhandl. „Ehre und Last in der Volkswirthschaft", S. 269 ff. (über die zwei entgegengesetzten Prinzipien im heutigen Staate: Arbeitsteilung und persönliche Teilnahme der Bürger am Staate).

243) Invalidität, Unterstützung der des Ernährers beraubten Angehörigen, Entschädigungen für Verminderung der Erwerbsfähigkeit während und durch den Dienst, für die Mühen, nach Austritt aus dem Dienst wieder in genügenden Erwerb zu kommen u. dgl. m.

244) Unterstützungspflicht des Staats für Invaliden, für Witwen und Waisen der Gefallenen ꝛc., desgl. gewisser öffentlicher Körper, wie der Kreise und Gemeinden, für die Unterstützung der Angehörigen der Reservemannschaften.

Im Resultate und in einigen Punkten der Einzelmotivierung stimmt diese Begründung der Wehrsteuer mit der zweiten prinzipiellen Begründung überein. Aber der entscheidende Punkt ist allerdings in beiden doch ein verschiedener. Die zweite legt das Hauptgewicht in die Natur des Soldatendienstes, betont das Moment des Zwangs bei demselben, welches schon bei der Indienst-Stellung, dann vollends sehr empfindlich im Dienste selbst, in der Beschränkung der persönlichen individuellen Freiheit, in der Uebernahme bestimmter Gefahren hervortrete, und stellt das Moment der Ehre des Dienens, auch bei allgemeiner Wehrpflicht, ohne es durchaus zu leugnen, zurück, das Moment der Last, der wirtschaftlichen Einbuße — Ergänzung von Löhnung und Verköstigung durch eigene Mittel, Zurückkommen im Erwerb und in der Erwerbsfähigkeit, an sich und im Verhältnis zu den „Konkurrenten", welche nicht dienen u. a. dgl. m. — voran. Die Wehrsteuer soll daher hier vor allem ausgleichend wirken und wird demgemäß mit individualistischen Gerechtigkeitsgründen des weiteren zu motivieren gesucht [245]).

In Konsequenz dieser Auffassung ist die Wehrsteuer keine eigentliche „Steuer", sondern eine Art Ersatz-Abgabe für nicht geleisteten Wehrdienst, führt daher auch besser einen anderen Namen, — Wehrgeld oder, wie in der Schweiz, „Militärpficht-Ersatz". Sie muß demgemäß auch einen anderen Verwendungszweck erhalten, d. h. wesentlich den wirklich Dienenden zu Gute kommen und diese nach Möglichkeit entschädigen. Auch ihre Gestaltung und Bemessung hat nicht sowohl nach reinen Steuerprinzipien als nach dem Gesichtspunkt der Ersatzleistung zu erfolgen, wenngleich sie technisch als eine Art Spezial-Einkommensteuer konstruiert und durchgeführt wird [246]).

§ 114. Die Kritik dieser Versuche zur prinzipiellen Begründung der Wehrsteuer muß meines Erachtens zugeben, daß der erste Versuch, insbesondere in G. Cohn's Fassung, in der Motivierung schärfer ist, „tiefer gräbt" und mehr richtige Momente — von den rein praktischen Gegengründen noch abgesehen — als der zweite enthält. Aber für völlig befriedigend und namentlich für allseitig ausreichend halte ich auch den ersten nicht. Der zweite anderseits ist noch mehr und noch wichtigeren Bedenken ausgesetzt, prinzipiellen wie praktischen. Die theoretischen und politischen Gegner haben ihn in ihrer Kritik und Polemik vornehmlich im Sinne. Er enthält indessen auch einzelnes Richtige in seinen Ausführungen und stimmt ja auch in einem wichtigen Punkte mit dem ersten Begründungsversuch, wenn nicht dem Worte, so doch dem Wesen nach überein, nämlich in der Anerkennung des wirklich geleisteten Wehrdienstes als einer im öffentlichen oder Gemeinschaftsinteresse zu tragenden Last, daher des nicht geleisteten Dienstes als einer Befreiung von einer Last, woraus dann in beiden Fällen ähnliche Konsequenzen folgen.

Der Hauptmangel der ersten Begründung ist wohl der, daß dieselbe überhaupt nur auf Eine Kategorie von Dienstbefreiungen genau paßt: auf die Fälle, wo Männer wegen einer die Erwerbsfähigkeit sonst nicht erheblich einschränkenden körperlichen Dienstunfähigkeit befreit werden; allenfalls auch noch auf die Fälle, wo jemand zur Strafe oder infolge von Strafen vom Dienste ausgeschlossen wird. Allein schon hier macht jene Begründung Schwierigkeiten, indem nun die Wehrsteuer als Ersatz der Dienstleistung dem Ausgeschlossenen

245) S. die obige Litteratur, u. a. von Neueren Lesigang a. a. O., besonders das Ergebnis, Hildebrand J. B. 32. S. 329 ff., zur Kritik dieses Standpunkts besonders Cohn, Z. f. St.W. 1879 S. 704 ff., Aufsätze S. 248 ff. Ueber wieder etwas abweichende Begründungen von Knies und Engel s. ebenfalls Cohn a. a. O. und in Betreff aller prinzipiellen Punkte jetzt namentlich Neumann a. a. O.

246) Am einseitigsten, aber an sich folgerichtig Lesigang a. a. O., der auch ein regelmäßiges Friedenswehrgeld und ein außerordentliches Kriegswehrgeld unterscheidet. S. auch Ratzenhofer, Staatswehr a. a. O. Lesigang zeigt freilich selbst, daß sich seine Idee nicht bis zur letzten Konsequenz praktisch durchführen läßt, „bei der ungeheueren Schwierigkeit (nur?! — wohl Unmöglichkeit!), alle für die Höhe des vom einzelnen Manne zu zahlenden Wehrgelds in Betracht kommenden Momente genau zu messen" (S. 331). Daher auch er für die Form der Vermögenssteuer.

auferlegt wird. In allen anderen Fällen reicht diese Begründung wenigstens nicht aus, ja versagt sie zum Teil ganz. Warum keine Wehrsteuer der Frauen?[247]) Warum eine Wehrsteuer der deshalb zum Dienst nicht Eingezogenen, weil der Mannschaftsbedarf schon gedeckt ist, der Freigelosten 2c., die vielleicht gerne dienen wollten? Hier wie auch bei den Ausgeschlossenen erschwert das im System der allgemeinen Wehrpflicht anzuerkennende Moment der Ehre des Dienens die Begründung in der von G. Cohn gegebenen Weise[248]).

Will man hier weiter zu einer einigermaßen brauchbaren Begründung der Wehrsteuer gelangen, so muß man doch wohl mit dem Hauptgesichtspunkte der staatsphilosophischen Begründung den Gesichtspunkt der wirtschaftlichen und aus dem Moment der justitia distributiva deduzierenden Begründung kombinieren: die wirkliche Leistung des Wehrdiensts ist eine persönliche und wirtschaftliche Last, von der befreit zu sein den Dienstfreien besondere, auch ökonomisch bestimmbare, wenngleich nicht genau meßbare Vorteile gewährt. Um hier, wenigstens soweit das praktisch möglich erscheint, eine gewisse Ausgleichung eintreten zu lassen — freilich bei der Gegenüberstellung von Wehrdienstleistung und Abgabe immer eine nur mit Hilfe von Fiktionen zu lösende Schwierigkeit, aber eine doch ohne entscheidende Bedenken zu lösende — tritt die Wehrsteuer für die Nicht-Dienenden ein.

Allerdings kommt man damit mit der Auffassung des Wehrdiensts im System der allgemeinen Wehrpflicht als einer Ehre in einen gewissen Konflikt. Indessen erscheint uns dies kein durchschlagendes Bedenken. Wenn auch eine Ehre, — eine Last bleibt die wirkliche Wehrdienstleistung gleichwohl und als solche wird sie in den meisten Fällen doch empfunden. Auch die gewiß nicht zu leugnenden guten „pädagogischen“ Folgen der Dienstleistung für den Dienenden[249]) heben diesen Charakter des Diensts als einer Last nicht auf. Daß insbesondere die wirtschaftlichen Konkurrenzverhältnisse in den meisten Berufen, niederen wie auch höheren, gewöhnlich durch den aktiven Wehrdienst zu Ungunsten der Dienenden verschoben werden, läßt sich erfahrungsmäßig nicht wohl bestreiten. Auch leiden die Dienenden unter dem Verlernen der Fachfähigkeit in ihrem Berufe, sie kommen aus der Uebung 2c., wie das ja von deutschen Industriellen in Fragen der internationalen Konkurrenz öfters betont wird.

Nimmt man die angegebene Begründung, deren weitere Mängel freilich in der prinzipiellen und praktischen Polemik der Gegner der Wehrsteuer richtig aufgedeckt werden, an, so darf nur nicht, wie es unseres Erachtens zu sehr von den Anhängern der wirtschaftlichen Begründung der Wehrsteuer geschieht, mit rein individualistischen Gerechtigkeitsmomenten argumentiert werden. Nicht, um dem B eine ökonomische Last in der Wehrsteuer aufzulegen, weil der A eine persönliche und ökonomische Last in der Ableistung des Wehrdiensts trägt, sondern um die Bedingungen des staatlichen Gemeinschaftslebens in der vom Interesse dieser Gemeinschaft, des Staates selbst geforderten Weise möglichst richtig, daher auch, soweit diese Bedingungen einmal Lasten involvieren, in möglichst richtiger Verteilung dieser Lasten, — „möglichst gerecht“ — zu erfüllen, wird hier die Wehrsteuer verlangt. Und wenn auch der Einwand, daß die Lasten des Dienstes und diejenigen einer Abgabeentrichtung streng genommen nicht vergleichbare, weil ganz heterogene Größen seien, eine gewisse Bedeutung behauptet, in dem einen Punkt, dem Last-Moment für das Leben des Einzelnen, bleibt doch auch wieder eine Vergleichbarkeit bestehen.

247) Vgl. auch Neumann S. 205.

248) Im Durchschnitt v. 1875—79 waren z. B. im Deutschen Reiche

	im 21. Jahre	überhaupt
militärpflichtig	514 213	1 171 738
davon unermittelt verzogen, ausgeblieben	141 442	365 748
auf 1 Jahr zurückgestellt	233 788	417 925
bleiben über	138 983	388 065
davon ausgeschlossen	269	1 127
„ ausgemustert	37 390	85 107
in Ers.res. I überwiesen	6 976	69 361
in Ers.Res. II u. Seewehr II. Kl. überwiesen	7 362	62 464
3- u. 4jähr. Freiwill.	12 074	16 747
ausgehoben	64 142	133 592
überzählig geblieben	10 746	19 666

In Kol. 2 die Summe der 20-, 21-, 22jähr. u. älteren Pflichtigen. Anlagen d. Reichst. a. a. O. S. 365.

249) Ein praktisch wichtiges, für die große Masse der Soldaten geltendes Moment, das zur socialen, sittlichen und ethischen Beurteilung des modernen Heerwesens nicht übersehen werden darf. S. Wagner, F.W. I. 3. A. S. 73, 426.

Nimmt man in dieser Weise den Ersatz-Gesichtspunkt in der Frage der Wehrsteuer nur als einen sekundären bei der Begründung zu Hilfe, so wird man, zwar auch nach meiner Ansicht nicht völlig, doch einigermaßen der Gegengründe Herr, indem man nun wenigstens leichter einige der schon genannten Bedenken widerlegen kann. Der Staat bestimmt eben nach seinem Interessenstandpunkte den Kreis der Wehrdienstpflichtigen und wieder unter letzteren diejenigen, welche wirklich dienen und welche nicht dienen sollen. Er schließt die Frauen aus der Dienstpflicht aus, er bestimmt, welche Männer dienen, welche Wehrsteuer entrichten sollen, indem er generell nach seinem Interesse die Bedingungen für beide Pflichten festsetzt und der zweiten nur den subsidiären Charakter verleiht. Er erhebt dann aber auch die Wehrsteuer für sich, zur Deckung derjenigen Bedürfnisse, für die er den Ertrag dieser Steuer am nötigsten zu brauchen glaubt. Er erkennt es ferner auch, unabhängig von jeder Wehrsteuer, als seine Aufgabe an, die von den Dienenden im Wehrdienst, also für Staats- oder öffentliche Gemeinschaftszwecke gebrachten Opfer so weit als möglich auf die Gesamtheit zu übernehmen und sie daher in allen Fällen, wo überhaupt an irgend eine Kompensation mit materiellen Gütern oder Geld gedacht werden kann, den Dienenden und im Dienst ökonomisch Geschädigten zu ersetzen. Und als eines der dafür erwägenswerten Mittel betrachtet er die Wehrsteuer.

§ 115. Unter den prinzipiellen Bedenken gegen die Wehrsteuer möchte dasjenige, welches sich auf die Befürchtung eines sofortigen oder allmählichen Durchbrechens des Gedankens der allgemeinen Wehrpflicht bezieht (v. Treitschke), in ethischer und politischer Hinsicht immerhin besondere Beachtung verdienen. Ist man sich der Festhaltung des Wehrpflicht-Prinzips hinlänglich sicher, so halte ich dies Bedenken zwar nicht für ein entscheidendes. In einseitig übertreibender Betonung des Ehren-Moments im Wehrdienst und in einseitiger Unterschätzung des Lasten-Moments in demselben ist mit dem Argument wohl auch öfters etwas zu viel zu beweisen gesucht worden. In allzu idealer, den Thatsachen vollends in der Masse der Fälle widersprechender Auffassung des Wehrdienstes, wobei zu ausschließlich an die wegen körperlicher Fehler Dienstunfähigen, aber sehr Dienstwilligen gedacht wird, hat mag sich einer übertreibenden Wertlegung auf einen an sich richtigen Gedanken schuldig gemacht. Aber auch wenn das alles zugegeben wird, bleibt aus dem Bedenken wohl mit Recht ein starker Kern übrig. Nur mit der immer festeren Einbürgerung des Gedankens der Wehrpflicht in der Volksanschauung möchte das Bedenken sich allmählich entkräftigen [250]).

Weniger Gewicht scheint uns auf einen anderen häufigen Einwand zu legen sein. Es wird nämlich wohl aus der inneren Verschiedenheit der Last des Wehrdienstes und einer Wehrsteuerzahlung zu viel gegen diese Steuer abgeleitet. Eine auf Fiktionen beruhende Gleichstellung von Leistungen und Lasten nicht oder nicht rein ökonomischer Art mit ökonomischen Größen als ihrem Aequivalent erfolgt auch sonst ja vielfach sowohl im Verkehr wie im Recht und ist oft unvermeidlich [251]).

Wichtiger ist dagegen wieder das Bedenken, daß notwendig teilweise gerade eine ungerechte Wirkung der Wehrsteuer auf gewisse Kategorien Steuerpflichtiger eintreten wird, selbst abgesehen von den aus den unvermeidlichen Mängeln einer solchen Steuer — an sich und bei der praktischen Durchführung — hervorgehenden ungleichmäßigen Wirkungen.

Der wegen eines kleinen körperlichen Mangels Dienstunfähige trägt, auch wenn er erwerbsfähig bleibt, gewiß oft die Abgabe schwerer als die Last des Diensts, gerade nach seinen ökonomischen Verhältnissen. In dichtbevölkerten, wenn nicht gar übervölkerten Ländern, wie den unsrigen, kann die Unterkunft im Wehrdienst, also wenigstens für eine zeitlang die Erhaltung auf Staatskosten, selbst ökonomisch trotz der Dienstlast dem Dienenden wertvoller sein, als das Los des Dienstbefreiten, der im Lohndruck der freien Konkurrenz sein Dasein kümmerlich fristet, und nun für diese Dienstfreiheit ohnedem noch eine Steuer zahlen muß. Faßt man die Familie als ein Ganzes auf, so kann die verschiedene Anzahl der dienenden und nichtdienenden Familienglieder (Söhne) bei der Wehrsteuer und bei der Mitverpflichtung der Eltern für dieselbe leicht zu noch größerer Ungleichheit der ökonomischen Lasten zwischen verschiedenen Familien führen. Ein Verstoß gegen

250) Unter den mancherlei Ablehnungsgründen der Wehrsteuer im Deutschen Reichstage war der genannte der idealste, aber auch der berechtigste. S. besonders v. Treitschke's Ausführungen, mit dem Hinweis auf die Gefahr, daß aus dem Satze: „wer nicht dient, zahlt“ sich zu leicht der andere: „wer zahlt, dient nicht“ entwickeln werde. Der auch von ihm gebrauchte Ausdruck „Geldstrafe“ für die Wehrsteuer ist freilich irreleitend. S. auch Neumann S. 207 ff.

251) Bußen, Strafen, Entschädigungen, letztere z. B. bei Unfällen, bei Verwundungen im Kriege etc.

gleichmäßige Belastung entsteht auch daraus, daß „die Wehrsteuer bald abwälzbar, bald unabwälzbar ist. Abwälzbar von den Haussöhnen spät emanzipierender Volksschichten gegen die Eltern hin, unabwälzbar für die Söhne armer Eltern und für die Angehörigen der gemeinen Lohnarbeiterklasse" (Schäffle). Auch die Ausgleichung der Gesamtheit der Lasten für Staatszwecke zwischen den verschiedenen Gesellschafts- und Wohlstandsklassen, zwischen Stadt und Land, zwischen Volksschichten, welche mehr und weniger Dienstthuende stellen, wird durch die Einfügung der Wehrsteuer kaum immer richtig und gerecht hergestellt werden, öfters eher das Gegenteil dadurch eintreten, d. h. die Belastung noch ungleicher werden.

Dieser und ähnlicher Einwendungen und Bedenken bieten sich noch manche, wenn man genauer auf die Sache eingeht. Neue treten dann noch hinzu wegen der unvermeidlichen Mängel der praktischen Durchführung, wie unvollkommene, ungleichmäßige Veranlagung zur Wehrsteuer u. a. m.

Es bleibt unter diesen Umständen immerhin begreiflich, daß sich einzelne Theoretiker, selbst wenn sie manchen Gesichtspunkt in der Begründung der Wehrsteuer als zutreffend anerkennen, und ebenso praktische Politiker ablehnend gegen diese Abgabe verhalten [252]).

Eine unbedingt feste Entscheidung für oder gegen das Prinzip der Wehrsteuer erscheint hienach mißlich — wie, wenn man ehrlich ist, in so manchen ähnlichen Fragen. Nach subjektivem Ermessen, nach seinen gesamten socialen, wirtschaftlichen, ethischen, politischen Anschauungen wird der Einzelne auch den verschiedenen Gründen für und wider ein verschiedenes Gewicht beimessen, eben deshalb aber auch der gegnerischen Auffassung die Berechtigung nicht wohl ganz absprechen dürfen [253]).

Den Ausschlag werden am Ende öfters im konkreten Falle gewisse „Gefühlsmomente" geben, welche in der Frage wohl mitsprechen, so namentlich in letzter Linie bei den praktischen Befürwortern der Wehrsteuer unter Politikern, welche ohnehin rein prinzipiellen Erwägungen, vollends wenn diese wie in dieser Sache kaum ein völlig reines Resultat ergeben, am wenigsten zugänglich sind [254]). Bloß finanzielle, bezw. fiskalische Tendenzen allein haben dagegen selten hier gesprochen, und mit Recht nicht [255]).

Aus den Verhältnissen, welche sich bei der praktischen Durchführung der Wehrsteuer ergeben, lassen sich wohl mehr Gründe gegen als für diese Abgabe entnehmen. Das kommt für die allgemeine prinzipielle Würdigung schließlich auch noch in Betracht.

2. Die Durchführung und Einrichtung der Wehrsteuer [256]).

§ 116. Das Hauptsächliche folgt in dieser Beziehung aus der Annahme des Prinzips der Wehrsteuer. Sollen einmal die an sich militärdienst-pflichtigen, aber davon befreiten Personen eine Abgabe zum Zweck ihrer ausgleichenden ökonomischen Belastung zahlen, so

252) Vgl. unter den Gegnern besonders Schäffle, Steuerpolitik S. 498 ff. Der Grundgedanke der Wehrsteuer ist auch ihm „ausgleichende Belastung der Befreiung von einer staatsbürgerlichen Pflicht." Die Steuer sei demnach eine Regiminaltaxgebühr(?). Grundsätzlich weist sie Schäffle nicht ab, beanstandet auch die Verwendung für Zwecke der Dienstleistenden nicht. Aber bei der Durchführung stößt ihm die Wehrsteuer auf große Schwierigkeit und Bedenken, so daß er sie schließlich doch nicht gutheißen möchte.

253) Auch nach Neumann's gen. Arbeit möchte ich mich in der Frage doch immer noch nicht positiver äußern, als hier geschieht.

254) Ein guter Beleg hierfür liegt in der Auffassung des Fürsten Bismarck (Preuß. Abgeordnetenhaus, 4. Febr. 1881, Reichstag 28. März 1881, auch bei Marcinowski S. 20): „zur Wehrsteuer hat nur das Gefühl Anlaß gegeben, welches sich des Musketen tragenden Soldaten bemächtigt, wenn er einen seiner Meinung nach auch diensttauglichen Nachbar zu Hause bleiben sieht." Und in einer Replik gegen den Vorwurf, die Wehrsteuer stehe in Widerspruch mit der kanzlerischen Politik der indirekten Besteuerung: „Wir wissen nicht, wie eine Ausgleichung zwischen dem, der im Heere dienen muß und dem, der nicht zu dienen braucht, anders zu schaffen ist, und der Unterschied ist doch in der Belästigung zu Gunsten des Staats ein großer. Halten Sie diese distributive Gerechtigkeit für nicht angebracht und nicht erforderlich, nun gut, dann werden Sie sie ablehnen; sie hat mit der Theorie der Steuern nichts zu thun, sie ist nur die Ausgleichung einer Last, für die ich einen anderen Weg nicht finden kann."

255) Im Widerspruch mit den Motiven der Vorlage und anderen eigenen Ausführungen vertrat der preußische Minister Scholz im Reichstage seltsamer Weise diese Ansicht.

256) S. darüber Neumann a. a. O. Kap. 4 (Thatsächliches) S. 157 und Kap. 8 (Prinzipielles) S. 219.

kann eine solche Abgabe im wesentlichen nur eine direkte und zwar eine Subjektabgabe, daher entweder eine Einkommensteuer oder eine Vermögenssteuer oder eine Kombination beider sein. Bloß Eine andere Abgabe, die Erbschaftssteuer, könnte man allenfalls mit für diesen Zweck benützen, wovon wir hier absehen wollen, obgleich mit Hilfe dieser Steuer vielleicht einige Schwierigkeiten der Durchführung der Wehrsteuer gemindert würden.

Welche der genannten Steuern sonst für den Zweck zu wählen und wie bei der Durchführung der Wehrsteuer vorzugehen ist, das muß wieder mit nach Erwägungen über die ganze Natur dieser Abgabe, also nach den im vorigen Abschnitte dargelegten Gesichtspunkten entschieden werden. Von einzelnen Fragen handelt es sich hier besonders um den Umfang der subjektiven Steuerpflicht, um die Mithaftung dritter Personen, bezw. ihres Einkommens und Vermögens für die Steuerschuldigkeiten der eigentlichen Pflichtigen, um den Zeitpunkt und die Zeitdauer der Besteuerung, um die Grundsätze für die Normierung der Steuersätze und ihrer Höhe.

Die weiteren Punkte, bezüglich der Veranlagung, Erhebung, Reklamation rc. werden sich zwar auch etwas nach dem eigenartigen Wesen der Wehrsteuer richten müssen, gestalten sich jedoch sonst im wesentlichen wie bei anderen direkten, namentlich Einkommensteuern, so daß es hier genügen kann, auf die betreffenden früheren Abschnitte dieser Abhandlung zu verweisen.

Eine aparte Frage ist noch die spezielle Verwendung des Ertrags der Wehrsteuer. Davon war schon im vorigen Abschnitt die Rede. Im folgenden ist hierüber zu dem Gesagten nur wenig hinzuzufügen [257]).

§ 117. — 1) Die Wehrsteuer kann überhaupt — von einer Mitbenutzung der Erbschaftssteuer hier abgesehen — finanztechnisch nicht wohl anders denn als eine Art Einkommen- und Vermögenssteuer durchgeführt werden, wenn man sie einmal haben will und wie man sie auch prinzipiell begründet [258]).

Bei einer mäßigen Höhe der Wehrsteuer und bei einer Behandlung derselben als eine Taxe mit einer Anzahl fester Stufensätze (Oesterreich) kann zwar der Charakter der Abgabe als Einkommen- und Vermögenssteuer zurücktreten, aber doch nicht verschwinden, da man die Steuersätze an die Einkommen- und Vermögensverhältnisse anknüpfen muß.

Am richtigsten wird es aber sein, die Wehrsteuer genauer als Einkommen- und Vermögenssteuer durchzuführen, daher hierfür die bestehenden betreffenden Steuern zu benützen oder zum Zweck der Wehrsteuer-Veranlagung eine Einkommen- und Vermögenssteuer-Veranlagung vorzunehmen. Letzteres ist freilich, selbst wenn man sich mit sehr generellen Aufnahmen begnügen würde, wieder ein so großes Stück Verwaltungsarbeit, daß auch mit Rücksicht darauf die Einführung einer Wehrsteuer ein neues Bedenken bietet.

Aus Einkommen und Vermögen läßt sich immerhin noch am besten die Leistungsfähigkeit für Steuern ermessen, wenn auch außerdem andere Punkte dafür noch in Betracht kommen. Das Vermögen als solches wird hier bei der Wehrsteuer wohl passend neben dem Einkommen als Grundlage mit benützt [259]).

257) Für alle diese Punkte sind die Verhandlungen im Deutschen Reichstag besonders lehrreich. Marcinowski hat die maßgebenden Momente aus den Reden gut herausgehoben.

258) Diejenigen, welche die Abgabe nicht als Steuer, sondern bloß als Ersatzleistung auffassen, geraten hier allerdings wiederum in einige Schwierigkeiten. Denn die unvermeidliche technische Durchführung dieser Abgabe als eine solche Steuer, mithin doch wesentlich nach den für letztere einmal maßgebenden Grundsätzen, schließt einen Widerspruch mit den Grundsätzen der Regelung, welche aus dem Wesen einer bloßen Ersatzleistung folgen würden, in sich. Diesen Widerspruch überwindet man auch nicht völlig, indem man den Ertrag der Abgabe den wirklich militärisch Dienenden zuwendet. Es zeigt sich insofern eine neue Schwierigkeit der prinzipiellen Lösung des ganzen Wehrsteuerproblems, die meines Erachtens nicht völlig beseitigt werden kann. Der Versuch, eine Wehrsteuer rein als Ersatzleistung in Form einer Einkommen- und Vermögenssteuer einzurichten, ist unhaltbar und führte zu den sonderbarsten Konsequenzen.

259) Neumann S. 219 will die Wehrsteuer zum erheblichen Teil als Einkommensteuer und

Beispiele aus der Gesetzgebung. Die österreichische Militärtaxe zerfällt in 14 Klassen von 100 bis auf 1 fl. herab. Die alljährliche Veranlagung erfolgt „nach Maßgabe der Vermögens- und Erwerbsverhältnisse, sowie des reinen Einkommens des Taxpflichtigen, dann der ihm vorgeschriebenen Jahresschuldigkeit an direkten Steuern" (§ 1). Hierbei in der Regel 1/10 der Jahresschuldigkeit an direkten Steuern samt Staatszuschlägen (nicht auch anderer Zuschläge) die Grundlage der Bemessung. Ein sehr rohes Verfahren, vollends bei den hohen österreichischen Realsteuern, erträglich nur bei der Mäßigkeit der Taxe. Den untersten Satz von 1 fl. haben gewöhnlich Taglöhner und ihnen gleichstehende Personen, die keine direkte Steuer zahlen, zu entrichten. — Schweiz jährlich Personaltaxe von 6 Fr. und ein Zuschlag von 1½ pro Mille vom Vermögen und von 1½ Prozent vom Einkommen, wobei 600 Fr. aber nicht in Anschlag zu bringen. Maximum für einen Pflichtigen jährlich 3000 Fr. (angeführtes Gesetz Art. 3, 4, über die Ermittlung von Vermögen und Einkommen Art. 5). — Württemberg hatte im Gesetz von 1868 nur eine feste Taxe von 20 fl. — Das bayerische Wehrgeld betrug nach dem Einkommen abgestufte Sätze: 3 fl. jährlich bei Einkommen bis 200 fl., 6 fl. bei 2—300 fl. 2c., 60 fl. bei 1201—1600 fl., 100 fl. bei Einkommen über 1600 fl. (Art. 3). — Im deutschen Entwurf von 1881 § 7, 8 war eine feste jährliche Steuer von 4 M. und eine Einkommensteuer (Zuschlag) von 10 M. bei Einkommen von 1000—1200 M., 12 M. bei Einkommen von 12 bis 1500 M. 2c., 148 M. bei Einkommen von 5—6000 M., bei höheren Einkommen 3% beabsichtigt. Veranlagung im ganzen nach der Art der preußischen Einkommensteuer. — Französisches Gesetz von 1889: Feste Taxe von 6 Fr., dazutretend eine Proportionaltaxe im Betrage der Quote des Prinzipalsatzes der Personal- und Wohnungssteuer, wozu noch bis zum 31. Jahre des Befreiten Zuschläge von der Quote der Eltern und bedingt der weiteren Ascendenten, nach einem bestimmten Berechnungsmodus (genanntes Gesetz § 3): Bei der Beschaffenheit der französischen Personal- und Mobiliarsteuer doch eine mißliche Grundlage.

§ 118. — 2) Die subjektive Steuerpflicht wird zunächst nach den Verhältnissen des Wehrdienstes normiert. Das allgemeine Prinzip ist, daß solche Personen, welche an sich nach der bestehenden Gesetzgebung wehrpflichtig sind, aber den Dienst nicht leisten, steuerpflichtig werden. Daher werden überhaupt nur männliche Personen, in gewissem Lebensalter und regelmäßig nur Staatsbürger der Abgabe unterworfen. Doch müssen von vornherein von jenem Prinzip Ausnahmen statuiert werden. So sind insbesondere aus persönlichen Gründen körperlich und geistig Untaugliche, welche zugleich erwerbsunfähig und vermögenslos sind, eventuell auch andere Personen wegen eines sonstigen öffentlichen oder diesem gleichgestellten Dienstverhältnisses zu befreien. Weiteres richtet sich nach den Einzelheiten der Wehrverfassung.

Gesetzgebung. Schweiz, Art. 1: jeder Schweizerbürger im Dienstpflicht-Alter, der keinen persönlichen Wehrdienst leistet, hat jährlich Ersatz in Geld zu leisten. Im Prinzip aber auch niedergelassene Ausländer. Befreit u. a. öffentlich unterstützte Arme; infolge Gebrechen Erwerbsunfähige ohne hinlängliches Vermögen; auch Landjäger, Polizisten, Grenzwächter (Art. 2). — Oesterreich, Gesetz § 2, mit verschiedenen Einzelheiten, die mit der Wehrverfassung in Verbindung. Befreit auch hier Erwerbsunfähige ohne ausreichendes Vermögen oder Einkommen, öffentliche Arme. — Bayern, Gesetz Art. 1, 4. — Deutscher Entwurf § 1: steuerpflichtig, die Wehrpflichtigen, die vom Dienst im Heere ausgeschlossen oder ausgemustert; die der Ersatzreserve I. und II. Klasse oder der Seewehr II. Klasse überwiesen; die vor erfüllter Dienstpflicht aus jedem Dienstverhältnis ausscheiden. Befreiungen in § 5: u. a. insbesondere frei Wehrpflichtige, welche infolge geistiger oder körperlicher Gebrechen erwerbsunfähig. Durch die übliche derartige Bestimmung wird ein wohl auch gemachter Einwand gegen die Wehrsteuer überhaupt hinfällig. Vorgesehen war auch das Erlöschen der Steuerpflicht durch Tod und Verlust der Reichsangehörigkeit, also in diesem letzteren Falle bei Auswanderern, Deutsches Gesetz § 4, etwas abweichend österreichisches Gesetz § 6. — Französisches Gesetz (§ 1, 2): die aus irgend einem Grund vom aktiven Dienst Befreiten, ausgenommen die, welche im Dienste des Heers und der Flotte invalide geworden, ferner notorisch Arme.

Der eigentümliche Umstand, daß die Wehrpflicht in Lebensjahre fällt, wo der Betreffende noch minderjährig oder noch Haussohn oder auch sonst noch ganz ohne oder ohne ausreichenden eigenen Erwerb oder Vermögen ist, vielmehr von den Eltern 2c. unterhalten wird, während das elterliche Vermögen noch den Eltern gehört und diese noch allein über ihr Einkommen verfügen, hat bei der Wehrsteuer zu einer Ausdehnung der Steuerpflicht über die zunächst Pflichtigen, insbesondere zu einer Haftbarmachung

zwar als progressive und unter Berücksichtigung der die Leistungsfähigkeit sonst noch beeinträchtigenden Momente gestalten.

der Eltern und eventuell selbst noch weiterer Verwandtenkreise für die Wehrsteuer geführt. Das ist auch schwer ganz zu vermeiden, aber es involviert doch wieder ein Bedenken, führt zu neuen Schwierigkeiten in Bezug auf die Berechnung der wehrsteuerpflichtigen Quote des elterlichen Einkommens und Vermögens und bewirkt leicht einen besonderen Druck und eine vermehrte Ungleichmäßigkeit der Besteuerung, besonders eine Ueberlastung von Familien mit mehreren, dienenden und nicht dienenden Söhnen[260]).

Gesetzgebung. Schweiz, Art. 9, 5: Die Eltern haftbar für minderjährige und für die mit ihnen im gleichen Haushalt lebenden großjährigen Söhne. Bei dem Vermögenssteuerzuschlag wird die Hälfte des Vermögens der Eltern, wenn diese nicht mehr leben, der Großeltern nach Verhältnis der Kinder- bez. Enkelzahl angerechnet. — Bayerisches Gesetz Art. 3. — Oesterreichisches Gesetz § 4: Eltern, bez. Groß- und Wahleltern außer dem Wehrpflichtigen taxpflichtig. Bei der Steuerbemessung wird der zehnte Teil der Jahresschuldigkeit an direkten Steuern durch die Zahl der Kinder, bez. Enkel geteilt. — Deutscher Entwurf § 6, 9: Eltern, bez. Adoptiv-Eltern außerdem pflichtig für diejenigen Wehrpflichtigen, die sie nach rechtlicher Verpflichtung zu unterhalten haben. Das Einkommen der Eltern wird hierbei nur mit der Hälfte angesetzt, wenn mehrere Kinder vorhanden außerdem mit der auf jedes Kind fallenden Quote. — Französisches Gesetz § 6: Die vom Pflichtigen zunächst geschuldete Taxe ist, wenn er die Zahlung unterläßt, durch denjenigen seiner Ascendenten zu berichtigen, dessen Personal- und Mobiliarsteuerquote zur Berechnung der Taxe diente (auch nur bis zum 31. Jahre des Befreiten).

§ 119. 3) Der Zeitpunkt, wo die Wehrsteuer eintritt, und die Zeitdauer, während deren sie zu zahlen ist, werden notwendig bei dieser Abgabe abweichend vom sonstigen Recht der direkten Steuern normiert. Das ist eine Konsequenz des eigentümlichen Charakters dieser Abgabe, namentlich ihres Zusammenhangs mit der Wehrverfassung und den Militärdienst-Verhältnissen. Der normale Zeitpunkt des Beginns der Wehrsteuerpflicht ist der Beginn der Wehrpflicht, also das betreffende Jahr des Lebensalters des Wehrpflichtigen, mit Abweichungen nach den konkreten Verhältnissen der Wehrverfassung. Die normale Dauer der Wehrsteuerpflicht wird unter Voraussetzung jährlicher Steuerschuldigkeiten[261]) die Dauer der Dienstpflicht sein. Dabei lassen sich Unterschiede des Diensts im aktiven Heer, in der Reserve, in der Landwehr etwa durch Abstufung der Steuersätze berücksichtigen. Da jedoch die Steuerfähigkeit, insbesondere des Steuerpflichtigen selbst — im Gegensatze zu derjenigen seiner etwa mit haftenden Eltern — in späteren Lebensjahren, oft erst nach voller Beendigung der Dienstpflicht größer als während der Jahre der letzteren, mitunter überhaupt erst vorhanden sein wird, kann immerhin erwogen werden, ob der Zeitpunkt des Beginns der Steuerpflicht und die Zeitdauer derselben nicht lieber in andere spätere Jahre des Lebens des Wehrpflichtigen verlegt werden sollen. Hier sind viele Kombinationen und Modalitäten möglich, mit Hilfe deren man den Druck der Steuerzahlung erleichtern kann. Als Konsequenzen eines bestimmten Vorgehens können sich freilich wieder einzelne besondere Schwierigkeiten und Bedenken ergeben.

Gesetzgebung. Schweiz. Anschluß an die Wehrdienstpflicht (20.-44. Jahre). Volle Steuer in den ersten 12, halbe in den zweiten 12 Dienstpflichtsjahren, Art. 7. Auch Wehrpflichtige, die mindestens 8 Jahre gedient, dann als dienstuntauglich oder temporär befreit worden, die Hälfte von da an. — Oesterreich, Zeitpunkt und Zeitdauer der Wehrsteuerpflicht mit Jahreszahlung fällt mit den Terminen der allgemeinen Dienstpflicht (12 Jahre wie in Deutschland) zusammen. — Deutscher Entwurf § 2. Beginn: mit dem 1. April, welcher der endgültigen Feststellung einer der in § 1 (für die Steuerpflichtigkeit) bezeichneten Voraussetzungen zunächst folgt. Dauer: längstens 12 Jahre[262]). Vierteljährliche Zahlungspflicht, Vorausbezahlung für das betreffende Jahr gestattet (§ 12 des Ges.). — Französisches Gesetz § 5: Dauer bis zum 1. Jan. des Jahres, welches auf den Uebergang der Klasse des Pflichtigen in die Reserve der Territorialarmee folgt.

§ 120. 4) Die Höhe der Steuersätze muß sich folgerichtig nach dem Charakter, den man der Wehrsteuer beilegt und, damit zusammenhängend, nach dem Verwendungs-

260) Darüber und mehr dagegen Neumann S. 190 ff., der nur im Falle einer Wehr-Vermögens-Steuer die Mitbelastung des Ascendenten für geboten hält (S. 205).

261) Wohl das Passendste, doch kann auch einoder mehrmalige Zahlung im ganzen, bez. in anderen Raten für die Summe der Steuerschuldigkeit unter Umständen gestattet werden.

262) Für erhebliche Ausdehnung der Wehrsteuerpflicht über diese 12 Jahre Neumann S. 221 ff.

zweck der Abgabe richten. Wird sie als eigentliche Steuer zur Mitdeckung eines mehr oder weniger ansehnlichen Teils des Finanzbedarfs aufgefaßt, so ist auch die Höhe der Steuersätze am passendsten nach den allgemeinen Grundsätzen für Einkommen- und Vermögenssteuern zu bestimmen, im ganzen wohl etwas niedriger mit Rücksicht auf die Befreiungen von der Wehrsteuer. Gilt sie mehr oder gar ausschließlich als Ersatzleistung für den nicht persönlich geleisteten Wehrdienst, so ist es zunächst konsequent, ein höheres Kriegs-Wehrgeld und ein niedrigeres Friedens-Wehrgeld zu unterscheiden (Schweiz). Bei der praktischen Unmöglichkeit, den Gedanken der Ersatzleistung im einzelnen und ziffermäßig nach Verhältnis der wirtschaftlichen (und vollends gar der persönlichen) Lasten des Wehrdienstes so durchzuführen, daß die Abgabe wirklich diese Lasten genau deckt, bleibt aber doch auch hier dem freien Ermessen bei der Normierung der Steuersätze der weiteste Spielraum. Im großen und ganzen wird sich diese Höhe daher nach dem ganzen Charakter des Wehrdienstes, gemäß der konkreten Wehrverfassung, und nach dem veranschlagten Aufwand für den Verwendungszweck richten. In der technischen Durchführung möchte bei einer etwas höheren Wehrsteuer die (schweizerisch-deutsche) Verbindung einer niedrigen festen Personaltaxe mit einer Quoten-Einkommen- und Vermögenssteuer[263]) das Richtige treffen.

Gesetzgebung. Siehe schon oben die Daten in § 117. Das schweizerische Gesetz Art. 7 nimmt eine Kriegs-Wehrsteuer im doppelten Betrage der gewöhnlichen in Aussicht: „für Jahrgänge, in welchen der größere Teil der Truppen des Auszuges durch aktiven Dienst in außerordentlicher Weise in Anspruch genommen wird“ ist die Bundesversammlung zu dieser Erhöhung berechtigt.

Der Ertrag der Wehrsteuer hängt natürlich wesentlich von der Höhe der Sätze mit ab. In der Schweiz, wo der Bund die Hälfte des Bruttoertrags bezieht, war der Anschlag für diese Hälfte 1883 1 148 238 Fr., im Ergebnis für 1888 1 339 359 Fr. — In West-Oesterreich Ertrag 1883 546 000, 1884 1 030 000, 1887 1 342 000 fl.; in Ungarn Anschlag für 1889 3,05 Mill. fl. — In Frankreich tritt die Taxe erst am 1. Jan. des Jahres ein, welches auf das Inkrafttreten des Militärgesetzes von 1889 folgt. — Für die deutsche Steuer wurden veranschlagt an fester Abgabe anfangs 7,85, später nach voller Durchführung 9,6 Mill. M., an Einkommensteuer, Zuschlagssteuer (bei der Annahme von 14 % der Censiten mit wehrsteuerpflichtigem Einkommen über 1000 M.) 8,24, bez. 10,08 Mill. M., zusammen 16,09, bez. 19,68 Mill. M.

5) Der Verwendungszweck der Wehrsteuer müßte sich, wie oben gezeigt wurde, folgerichtig nach der prinzipiellen Auffassung und Begründung richten, der man sich anschließt. Die m. E. relativ richtigere von Cohn vertretene Auffassung führt dazu, in der Wehrsteuer eine eigentliche Steuer zu Zwecken der Finanzverwaltung überhaupt zu sehen. Dann wird der Ertrag in die Staatskasse fließen, kann aber auch in diesem Falle ein erwünschtes Hilfsmittel zur direkten und indirekten Unterstützung der Wehrdienst-Leistenden (Invalidenversorgung, Hilfe an Angehörige ꝛc.) sein. Bei der anderen Auffassung wird man konsequenter Weise den Ertrag von vornherein für solche Zwecke, wie die letztgenannten, bestimmen und ihn dafür in Spezialfonds eventuell rechtlich festlegen. Die Gesetzgebungen sind übrigens in diesem Punkte nicht konsequent verfahren: abermals nur ein Beleg für das Auseinandergehen der Ansichten über die Wehrsteuer auch in der politischen Praxis wie in der Theorie.

Gesetzgebung. Schweiz. Veranlagung und Erhebung durch die Kantone, die die Hälfte des Bruttoertrags an den Bund abzuliefern haben. Keine Spezialbestimmung über Verwendung, doch schon in Art. 14 eine von der Bundesversammlung zu bestimmende Quote für einen Militärpensionsfonds in Aussicht genommen. — Deutscher Entwurf, Veranlagung und Erhebung auch hier durch die Behörden der Einzelstaaten, die Kosten dafür werden jedem Staate mit 4 % vom Ertrage vergütet. Ertrag fließt in die Reichskasse, ist dann den einzelnen Staaten nach Maßgabe der Matrikularbevölkerung zu überweisen. § 17, 20. — In Bundesstaaten mit solcher einzelstaatlichen Veranlagung ist trotz der Regelung des Verfahrens seitens des Bundes die Gleichmäßigkeit der Veranlagung nicht leicht genügend zu sichern: eine neue Schwierigkeit in Deutschland, die hier mehr als bei indirekten Steuern bedeutet. — Nach dem bayerischen Gesetz von 1868 Art. 16 sollte der Ertrag des Wehrgeldes ausschließlich zu Kapitulationsvergütungen in der

263) Für deutsche Verhältnisse ist Neumann, trotz mancher berechtigten Für-Gründe, gegen eine Wehr-Vermögens-Steuer, S. 229.

aktiven Armee und Gensdarmerie nach den Bestimmungen der jedesmaligen Finanzgesetze verwendet werden. — In Oesterreich fließt der Ertrag der Militärtaxe, die im übrigen in den Staatshaushaltsetat zu stellen ist, zunächst in einen besonderen, vom Finanzminister verwalteten Fond, den Militärtaxfond. Diesem fließen aus beiden Reichshälften 2 Mill. fl. zu, in West-Oesterreich 1 142 530 fl. nebst Zinsen aus der Militärtaxe. Der Fond ist zur Aufbesserung der Invalidenversorgung und zur Versorgung der Hilfsbedürftigen, Witwen und Waisen von Gagisten und Mannschaften des stehenden Heeres, der Marine und Landwehr, die vor dem Feinde gefallen oder an Wunden und Strapazen erlegen sind, bestimmt (Gesetz § 11, 13). Der Plus-Ertrag der Taxe, über die Quote des genannten Fonds hinaus, fließt in die Staatskasse, die aber dafür (eventuell aber auch darüber hinaus) die Unterstützung von hilfsbedürftigen Familien von Mobilisierten zu übernehmen hat (Gesetz § 11, 17 ff.). — In Frankreich ist der Ertrag der neuen Militärtaxe von 1889 zur Zahlung von »primes de rengagement« bestimmt.

Nachtrag und Berichtigung zu S. 259 und 261 über die Mietsteuer in Berlin.

Sie wurde durch Verordnung vom 26. Januar 1815 mit 8⅓% eingeführt. Jetzt geltendes Regulativ vom 16. September 1858. Höhe 6⅔% normal. Jüngst nach Gemeindebeschluß vom 21. Februar 1889 Ermäßigungen bei Mieten unter 600 M. statthaft. Gegenwärtig hienach 3% Steuersatz bei Mieten bis 300, 5% bei solchen von 301—600, der Normalsatz von 6⅔% bei höheren Mieten: eine Konzession an die oben hervorgehobenen Bedenken in Betreff der gleichquotigen Mietsteuer, aber noch keine ausreichende. Namentlich müßten die höheren Mieten auch mit höheren Sätzen als bloß 6⅔% belegt werden.

Adolph Wagner.

VII.

Spezielle Steuerlehre. II. Teil*).

Die Aufwandsteuern
(mit Ausschluß der Zuckersteuer und der Zölle).

§ 1. In der Theorie wie in der Praxis bildeten die Aufwandsteuern von jeher einen Gegenstand lebhafter Befehdung. Da man nun einmal den Gedanken nicht abweisen konnte, daß in einem geordneten Staatswesen, dessen Einnahmen aus eigener Betriebsthätigkeit und eigenem Vermögen für die Bedarfsdeckung nicht ausreichten, die Steuerzahlung unumgänglich nötig sei und daß der Reichere zu höheren Leistungen angehalten werden müsse als der Aermere, so stand auch schon seit langer Zeit die Berechtigung der Grund- und der Gewerbesteuer und insbesondere diejenige der allgemeinen Einkommensteuer außer Frage. Wenigstens hat man dieselben an und für sich kaum jemals ernstlich bekämpft; vielmehr waren und sind auch heute noch etwaige Angriffe gegen diese Steuern immer nur gegen Höhe oder Art der Bemessung gerichtet. Bei der Aufwandsteuer handelte es sich dagegen nicht allein um die Höhe der Belastung und um die Frage, welche Gegenstände getroffen werden dürften, sondern man hat auch schon oft diese ganze Steuer schlechthin verworfen. Trotzdem haben die Aufwandsteuern in der Wirklichkeit sich im Haushalte aller größeren Länder eine sehr wichtige Stellung errungen, aus welcher sie, ohne daß unsere Staats- und Gesellschaftsordnung vollständig umgestaltet wird, nicht mehr zu verdrängen sind.

Noch nicht vor langer Zeit wurden Aufwandsteuern nur in Form von Zoll- und Marktabgaben auf wichtigere Verzehrungs- und Genußmittel erhoben. Dazu kamen mit der Zeit eine Reihe von Abgaben, welche man heute als Gebühren oder als Verkehrssteuern bezeichnen würde. Im allgemeinen trugen alle diese Abgaben den Charakter örtlich beschränkter Auflagen, wie sie eben durch die Gestaltung des Verkehrs, der Gewerbe mit ihrer Produktionstechnik (Zünfte und handwerksmäßiger Betrieb), sowie der Wohnplätze (abgeschlossene Städte mit gewerblicher Bevölkerung gegenüber dem platten Lande mit fast ausschließlicher landwirtschaftlicher Beschäftigung) bedingt war. Als mit dem 16., vollends aber seit dem 17. Jahrhundert zur Deckung des sich mehrenden Staatsaufwandes weitere Einnahmequellen erschlossen werden mußten, verfiel man zunächst auf die Besteuerung solcher Gegenstände, deren steuerliche Erfassung wegen der Art ihrer Herstellung verhältnismäßig einfach war, welche wegen wachsender Verbreitung ihres Genusses erkleckliche Einnahmen abzuwerfen versprachen, bei denen gleichzeitig auch eine Beschränkung des Verbrauchs als ge-

*) Herr Dr. von Schall, welcher in den beiden ersten Auflagen diesen Teil der Steuerlehre dargestellt hatte, war infolge seiner Ernennung zum Direktor in der Kgl. Württb. Generaldirektion der Staats-Eisenbahnen wegen der mit seiner neuen Stellung verbundenen umfangreichen amtlichen Thätigkeit nicht mehr in der Lage, für die 3. Auflage außer den Gebühren, Verkehrs- und Erbschaftssteuern auch noch die Aufwandsteuern bearbeiten zu können. Die Bearbeitung dieser Materie hat deshalb Herr Professor Julius Lehr in München übernommen.

boten erschien und somit noch eine besondere Rechtfertigung für die Beschwerung mit Auflagen an die Hand gegeben war. So wurden die „Tranksteuern“ bald in vielen Ländern eine ebenso wichtige als beliebte Staatseinnahme. Und zu dem Branntwein gesellte sich der Tabak, dessen Besteuerung anfangs in einigen Ländern in etwas verschämter Weise angeregt und durchgeführt wurde, indem Regierungsvorlagen ganz vorzüglich mit dem Hinweise auf die Schädlichkeit des „Tabaktrinkens“ begründet und von den Ständen mit der Beteuerung verwilligt wurden, daß man gern die Hand biete, um diesem Laster wirksam entgegen zu treten. Mit der Zeit spielten die Abgaben auf Gegenstände des Verbrauchs im Steuersystem mehrerer Länder nicht allein wegen ihrer Einträglichkeit eine wichtige Rolle, sondern sie erwiesen sich als geradezu unentbehrlich. Die Gründe, welche ihre Einführung und Beibehaltung veranlaßt hatten, sind im wesentlichen die gleichen, welche heute noch von der Theorie zu Gunsten der Aufwandsteuern vorgebracht zu werden pflegen. Zwar hat noch vor wenigen Jahren ein angesehener Vertreter der Nationalökonomie eine ablehnende Haltung den Aufwandsteuern gegenüber eingenommen; doch ist heute die grundsätzliche Bekämpfung derselben, abgesehen von der praktischen Agitation, sehr in den Hintergrund getreten. Immer allgemeiner hat man sich mit dem Gedanken vertraut gemacht, daß eine „Einsteuer“ allen an die Besteuerung zu stellenden Anforderungen nicht zu entsprechen vermag und daß die Aufwandsteuer ein andere Abgaben ergänzendes Glied im Steuersystem zu bilden und als solche bestimmte Aufgaben zu erfüllen habe. Die Theorie hat hier, wie auf vielen anderen Gebieten, nachträglich begründet und gerechtfertigt, was das praktische Leben bereits vorher verwirklicht hatte.

I. Die Aufwandsteuern im allgemeinen.

Hoffmann, Die Lehre von den Steuern. 1840. Rau, F.W. II. 1865. v. Hock, Die öffentlichen Abgaben und Schulden. 1863. E. Pfeiffer, Die Staatseinnahmen. 1866. L. v. Stein, F.W. 1886. II. Bd. Schäffle, Die Grundsätze der Steuerpolitik. 1880. A. Wagner, F.W., Band II. 1886. Roscher, F.W. 1883. K. F. Schall, Hdb. Band III. F.W. 2. A. Abh. VII. Bergius, Grundsätze der Finanzwissenschaft. 2. Aufl. 1872. Leroy-Beaulieu, Traité de la science de finance. 1883. Garnier, Traité de finance. 1883.

1. Begriff und Arten.

§ 2. Unter der Bezeichnung Aufwandsteuern (Konsumtionssteuern) faßt man im allgemeinen solche Steuern zusammen, die in der Absicht aufgelegt werden, Personen zu treffen, welche Aufwendungen für persönliche Zwecke machen, sei es daß die Höhe des Aufwandes auch das Maß der Besteuerung abgibt, oder sei es, daß eine Ausgabe oder eine Benutzung von Gegenständen überhaupt nur als passende Gelegenheit dient, um eine irgendwie bemessene Steuer einzuziehen.

Gegenstände des Aufwandes können sowohl Dienstleistungen als auch Sachgüter sein. Bei den Dienstleistungen handelt es sich in der praktischen Besteuerung fast ausschließlich um die Inanspruchnahme fremder Kräfte für eigene persönliche Zwecke. Insbesondere sind hier anzuführen die Steuern auf Dienstboten, Bediente, dann solche auf Güter der Geselligkeit, Bildung, Unterhaltung und Erheiterung wie theatralische Vorstellungen, Konzerte, Vorträge, Schaustellungen und Aufführungen von Seiltänzern, Menagerien, Panoramen u. dgl. Die Dienste, welche man sich selber leistet, werden im allgemeinen nicht besteuert, wenngleich dies auch bei streng folgerichtiger Durchführung aufgestellter Steuergrundsätze geschehen müßte. Eine scharfe Abgrenzung der Steuern auf Dienstleistungen gegen jene, welche nach Maßgabe der Beihilfe für Erwerbszwecke erhoben wird, ist praktisch unmöglich.

Die hier berührte Frage hängt eng mit der Lohnsteuer und auch mit der Gewerbesteuer zusammen. Dienstboten können zum Teil unmittelbar für Zwecke des Erwerbs, zum Teil für häusliche Dienstleistungen verwandt werden, ohne daß es möglich ist, das Verhältnis der einen Art ihrer Beschäftigung zur anderen zu bestimmen. Dazu kommt, daß die Haltung von Dienstboten

es ermöglichen kann, Kräfte der Familie ganz oder zum Teil für den Erwerb zu verwerten. So fein hier die Theorie ausgedacht werden kann, so schwierig ist ihre Anwendung in der Wirklichkeit, welche, wie überhaupt die Besteuerung, sich mit einer nur sehr rohen Annäherung an aufgestellte Ideale begnügen muß. Als äußeres Kennzeichen für die Steuerpflichtigkeit wird in der Regel die Bezahlung dienen. Unvergoltene Dienstleistungen sind dann steuerfrei, auch wenn sie in allen ihren Wirkungen ganz die gleiche Bedeutung haben wie vergoltene, nur etwa mit dem Unterschied, daß bei denselben derjenige, welcher sie genießt, thatsächlich steuerkräftiger ist als jener, welcher sich zu einer Bezahlung verstehen muß. Sehr oft stehen Dienstleistungen im engsten Zusammenhang mit der Verwendung von Sachgütern, so z. B. bei den der Besteuerung unterliegenden geselligen Vereinen in Frankreich, welche neben Personal-Ausgaben auch sachliche Ausgaben bestreiten, dann bei Transporten, welche ebenfalls Zwecken des persönlichen Genusses und solchen des Erwerbs dienen, ohne eine strenge Scheidung derselben zuzulassen.

Sachgüter, welche Veranlassung zur Auflegung von Aufwandsteuern geben, werden teils in kurzer Frist verbraucht (Verbrauchsgüter), teils werden sie bei längerem Gebrauche durch diesen und während desselben vernutzt (Gebrauchsgüter wie z. B. Wohnungen und verschiedene Luxusgegenstände). Im letzteren Falle könnte die Steuer in einem einmaligen Betrage bei der Herstellung oder bei der Beschaffung erhoben werden; oder sie kehrt in kleinen Beträgen als sogen. Nutzungssteuer alljährlich wieder. Sie kann dann in der Höhe eines Bruchteils der Abnutzung, ebenso aber auch in einer irgendwie bemessenen Summe aufgelegt werden. Letzteres ist z. B. bei der Hundesteuer der Fall, welche leicht den ganzen Marktpreis von Hunden übersteigen kann und aus deren Entrichtung nur zu schließen ist, daß dem Steuerpflichtigen der Hund die Abgabe wenigstens noch wert ist. Die meisten Aufwandsteuern werden Gegenständen eines raschen Verbrauchs aufgelegt und dann gewöhnlich schlechthin als Verbrauchs- oder auch Konsumsteuern (i. e. S.) bezeichnet. Allerdings können die als Verbrauchsgüter besteuerten Gegenstände auch einem länger dauernden Gebrauche dienen, bezw. in Gebrauchsgüter umgewandelt werden. Die Steuer würde dann, in einem einmaligen Betrage erhoben, an die Stelle einer Nutzungssteuer treten.

Ebenso wie Dienstleistungen können auch Sachgüter sowohl für Zwecke eines persönlichen Genusses als auch für solche der Produktion benutzt werden. Infolge dessen kann, wenn die Steuer nicht bei der endgültigen Verwendung, sondern vor derselben erhoben wird, durch dieselbe leicht zunächst eine Produktion und, sofern die Steuer auf den Käufer übergewälzt wird, eine andere Art des persönlichen Genusses getroffen werden. Dann können auch Gegenstände gleichzeitig Zwecken des Erwerbs und solchen des persönlichen Genusses dienen (Wohnungen, Hunde, Pferde). Je nach der Gestaltung des Steuersystems ist in den Fällen der ersteren Art Rückvergütung bezw. Freilassung, aber auch in solchen der letzteren Art ganze oder teilweise Befreiung am Platz.

Die Bedürfnisse, für deren Befriedigung Güter und Dienstleistungen verwandt werden, können materieller oder geistiger Art sein. Ihre Befriedigung kann mehr oder weniger notwendig, der Gegenstand mehr oder weniger entbehrlich oder auch unentbehrlich sein. Eine in dieser Beziehung praktisch durchgeführte Unterscheidung, welche sich allerdings nicht an Besonderheiten einzelner Personen halten könnte, würde Aufschluß darüber geben, welche Gegenstände je nach den Zwecken und Zielen der Besteuerung im Allgemeinen höher, welche niedriger zu belasten und welche frei zu lassen sind.

Gegenstände, welche den Bedürfnissen des leiblichen Lebens, wie denen der Ernährung, des Obdachs, der Bekleidung, Beleuchtung, Reinigung 2c. dienen, können als mehr oder weniger notwendig erscheinen. Als an und für sich unentbehrlich werden gewöhnlich bezeichnet: Salz, Brot, Fleisch, Gemüse, Brenn-, Beleuchtungs- und Reinigungsstoffe, sowie die Wohnung; als in geringerem Grade nötig werden Bier, Wein, Kaffee, Thee, Zucker und grobe Gewürze betrachtet, denen dann als entbehrliche Luxusartikel Branntwein, Tabak, feinere Kolonialwaren, Delikatessen 2c. angereiht zu werden pflegen. Man hat hiernach auch wohl, je nachdem es sich um Steuern auf Gegenstände zur Befriedigung von Bedürfnissen des unbedingt oder des bedingt notwendigen Lebensunterhaltes oder um solche auf Gegenstände zur Befriedigung von Luxusbedürfnissen handelt, zwischen Verzehrungs- und Genußsteuern (L. Stein) unterschieden. Allerdings trifft diese allgemein gehaltene Unterscheidung nicht in jedem einzelnen Falle zu. Je nach den Verhältnissen des Klimas und der Landeskultur, der Berufsangehörigkeit, Sitte 2c. können Gegenstände als unentbehrlich oder auch als überflüssig erscheinen. Dann darf man nicht übersehen, daß der Luxusverbrauch nicht bloß im Verbrauche entbehrlicher Artikel besonderer Art besteht, sondern sich ganz wesentlich durch den Verbrauch feinerer, namentlich seltenerer

und teuererer Qualitäten, im Verbrauche überflüssig großer Quantitäten an und für sich notwendiger Lebens- und Unterhaltsmittel kennzeichnet und vorwiegend zugleich zum Verbrauche unter schönen Formen wird wie kostbare Tafelgeräte, luxuriöse Ausstattung von Wohnungen u. dergl. Auf der anderen Seite ist auch der Verbrauch von Reiz- und Genußmitteln zum Leben unentbehrlich. Die Genußmittel reihen sich dadurch den Nahrungsmitteln an, daß sie ähnlich wie die Sättigung ein Gefühl des körperlichen Wohlbehagens hervorrufen und die Arbeitsfähigkeit momentan steigern. Auch physiologisch lassen Nahrungsmittel und Genußmittel (mit verhältnismäßig geringerem Nährgehalt und energischerer Einwirkung auf das Nervensystem) sich nicht scharf und unbedingt von einander scheiden. Durch Nahrungsmittel erzielt der Mensch auch Genüsse, während wieder den Genußmitteln eine gewisse Nährkraft nicht abgesprochen werden kann (vergl. Ranke, Die Ernährung des Menschen 1877). Eben deshalb können auch Verzehrungssteuern und Genußsteuern ganz die gleichen Wirkungen haben.

Die Befriedigung geistiger Bedürfnisse wird vornehmlich durch Steuern auf verschiedene Dienstleistungen (z. B. solche der Kunst), dann auf Zeitungen, Kalender, Spielkarten, Papier 2c. getroffen. Allerdings ist eine scharfe Unterscheidung zwischen geistigem und materiellem Genuß nicht durchführbar. Selbst durch Gegenstände, welche rein leiblichen Bedürfnissen dienen, kann auch dem Schönheitssinn genügt werden, ebenso wie umgekehrt Mittel und Kräfte, statt für geistige Bedürfnisse, für solche echt materieller Natur verwandt werden können.

§ 3. Die einzelnen Aufwandsteuern werden teils nach den Gegenständen (Rohstoffen, Fabrikaten), auf die sie gelegt werden, bezw. welche für die Steuerbemessung benutzt werden, teils nach der Erhebungsform benannt. Man spricht von einer Gersten-, Malz-, Hopfen-, Bier-, Fleisch-, Salz-, Getränke-, Tabak- 2c. Steuer. Nach der Erhebungsform und der Herkunft oder dem Bestimmungsort der steuerpflichtigen Ware unterscheidet man die Zölle, d. h. auf solche Waren gelegte Abgaben, welche die Landesgrenze (bei den früheren Binnenzöllen auch Grenzen von Landesteilen) überschreiten, und die inneren oder heimischen Aufwandsteuern, welche von im Inlande erzeugten Gütern erhoben werden und den heimischen Verbrauch derselben belasten sollen. Je nach der Erhebungsform und der Art der Steuerbemessung spricht man von einer Maischbottich-, Kessel-, Flächen- 2c. Steuer. In Süddeutschland und Oesterreich wird ein Teil der hierher gehörigen Abgaben Aufschläge genannt, insofern sie auf den Preis der in den Verkehr gelangenden Waren aufgeschlagen und so auf die Käufer übergewälzt werden. Ebenso ist hier noch die alte Bezeichnung Accise (im mittelalterlichen Latein accisia, assisia, Cisa) im Gebrauch. Man unterscheidet Fabrikaccise, Thoraccise (s. unten) und spricht auch in Baden von „dem Accis" als einer Gebühr oder Verkehrssteuer.

Die meisten Aufwandsteuern werden nicht unmittelbar von demjenigen erhoben, welcher durch dieselben getroffen werden soll (Steuerträger), sondern von einem Dritten als Mittelsperson (Steuerzahler), von dem angenommen wird, daß er die Steuer nur vorschußweise entrichte, um sie später beim Verkauf auf dem Wege der Preiserhöhung auf den Konsumenten als den eigentlichen Steuerpflichtigen überzuwälzen. Diese Abgaben werden indirekte Aufwandsteuern genannt im Gegensatz zu den direkten Aufwandsteuern, d. h. denjenigen, welche, wie z. B. die Hundesteuer, unmittelbar von demjenigen erhoben werden, welcher sie zu tragen bestimmt ist.

Mit Rücksicht auf jene Thatsache werden die Aufwandsteuern trotzdem, daß ein Teil derselben direkt erhoben wird, gewöhnlich schlechthin unter die Klasse der indirekten Steuern eingereiht. Maßgebend hierfür war das Bedürfnis der Praxis, welche gern die einer Verwaltung unterstellten und gemeinsam verrechneten Abgaben mit einer einheitlichen Benennung zusammenfaßte. In allen denjenigen Fällen, in welchen Besteuerungsverfahren, Ueberwachung, Erhebung 2c. die gleichen sind, ist es auch praktisch ohne Belang, wer die Zahlung leistet; so z. B. ob der Verkäufer des Weins die Steuer vor der Abgabe aus seinem Lager entrichtet oder ob der Käufer sie vor der Einlegung in seinen Keller zahlt, ganz abgesehen davon, daß der Käufer nicht immer auch der endliche Konsument ist. Wird die Eigengewinnung der Produzenten besteuert, so geschieht dies auf direktem Wege. Es wäre zwecklos, wenn hier die Praxis der Besteuerung eine Unterscheidung machen wollte, welche leicht allzuumständlich und kostspielig, ja geradezu unmöglich sein könnte. Das Gleiche gilt von Thorsteuern und Zöllen, bei denen es ganz gleichgültig ist, ob der Konsument die Waren selbst über die Steuergrenze verbringt oder ob ein Dritter dies besorgt, welcher selbständig handeln, ebenso aber auch in einem für die Steuerverwaltung nicht immer erkennbaren Vertragsverhältnis zu dem Konsumenten stehen kann. Uebrigens können auch Steuern, welche gemeinhin als direkte bezeichnet werden, einem Dritten in der Absicht aufgelegt werden, daß der-

selbe sie auf den Steuerpflichtigen überwälze (z. B. bei der Besteuerung von Wohngebäuden). In der Wirklichkeit kommen solche Ueberwälzungen nicht immer vor, oder es kann eine solche auch dann stattfinden, wenn sie der Absicht des Gesetzgebers nicht entspricht. Insbesondere können auch Aufwandsteuern ganz oder zum Teil auf allen oder auf einzelnen Produzenten haften bleiben.

An einer anderen Stelle dieses Werkes (Bd. III. F.W. Abh. VI. § 2) wird der Begriffe der direkten und der indirekten Steuer näher gedacht. Hier sei nur hervorgehoben, daß mit den Versuchen, dieselben schärfer zu fassen, weder für die Theorie, noch für die Praxis viel gewonnen ist. Die Begriffsbestimmung, welche an Erhebungsform und Ueberwälzung anknüpft, müßte unter einem gemeinsamen Merkmal die verschiedenartigsten Steuern zusammenfassen, von denen eine jede wegen ihrer Besonderheiten doch eine eigene Beurteilung erheischt. Im übrigen würde es sich doch nur um eine Verständigung über die Begriffsbestimmung handeln.

Zwischen den Begriffen Aufwand-, Erwerbs-, Besitz- und Verkehrssteuern läßt sich keine scharfe Grenze ziehen. Der Unterschied zwischen Erwerbs- und Aufwandsteuern ist schon genügend durch die Benennung gekennzeichnet, insofern hier nur an den Aufwand für persönliche Zwecke gedacht wird. Im einen Falle handelt es sich um einen Vermögenszugang, welcher durch die Steuer getroffen werden soll, im anderen um eine Vermögensminderung durch Verzehr oder Gebrauch. Die wirtschaftliche Wirkung kann in beiden Fällen für den Steuerträger ganz die gleiche sein, indem hier wie dort verkürzt wird, was für die eigenen Zwecke verwandt werden kann. Allerdings kann auch die Erwerbssteuer an den für Produktion und Erwerb gemachten Aufwand anschließen; der Aufwand dient jedoch dann nur als Maß des Erwerbs, bezw. als Mittel, um die Steuerpflicht zu erkennen und die Steuer zur geeigneten Zeit erheben zu können. Dieser Aufwand selbst kann aber auch für echt persönliche Zwecke erfolgen, so z. B. wenn die Arbeitskräfte oder Arbeitslöhne als Grundlage für die Steuerbemessung benutzt werden. Auch kann eine Steuer, welche unter dem Titel Erwerbssteuer erhoben wird, in Wirklichkeit einen gegebenen Besitzstand mindern, indem sie zu hoch gegriffen wird, oder indem thatsächlich kein Zuwachs am Vermögen stattgefunden hat, so insbesondere bei echten Realsteuern, dann auch bei Einkommensteuern, welche nach den Ergebnissen früherer Jahre bemessen werden.

Besitz- und Vermögenssteuern sind teils Erwerbs-, teils Aufwandsteuern, ersteres insoweit, als die belasteten Vermögensteile Zwecken des Erwerbs, letzteres insoweit dieselben persönlichen Zwecken dienen (Wohnungen, Mobiliar, Pretiosen). Bezeichnet man als Verkehrssteuern diejenigen Abgaben, welche an Handlungen des Tauschverkehrs, insbesondere des Besitzübergangs und an solche des Transports anknüpfen, so können unter denselben auch die meisten Aufwandsteuern begriffen werden, während auf der anderen Seite wieder nicht alle Verkehrssteuern nach der Absicht ihrer Auflegung und nach ihrer Wirkung als Aufwandsteuern anzusehen sind. Unter dieser Benennung werden auch Steuern aufgezählt oder erhoben, welche echte Erwerbssteuern sind (Anfall, Erbschaft) oder welche nur einen einfachen Wechsel an Vermögensbestandteilen treffen, ohne daß eine Aenderung des Vermögensstandes eingetreten ist.

2. Die Berechtigung der Aufwandsteuern.

§ 4. Die Aufwandsteuer kann einen doppelten Zweck haben. Derselbe kann einmal dahin gehen, einen Einfluß auf die Gestaltung von Industrie und Konsum auszuüben. Hierher gehören die Schutzzölle, und zwar nicht allein diejenigen, welche auf unmittelbar dem Verzehre dienende Gegenstände gelegt werden, sondern auch solche Zölle, welche zunächst die Produktion und damit auch schließlich die Konsumtion verteuern. Dann sind hierher die echten Luxus- und die sog. Polizeisteuern zu rechnen, welche bestimmt sind, einen Aufwand zu verhüten oder ihn doch zu mindern. In dem heutigen Steuerwesen spielen die letzteren wie z. B. die Hundesteuer und die hie und da noch vorkommende Nachtigallensteuer keine nennenswerte Rolle.

Der zweite, wichtigere und bei den meisten Aufwandsteuern ausschließlich maßgebende

Zweck ist der, dem Staate eine Einnahme abzuwerfen. Bei Verfolgung desselben können freilich in zweiter Linie auch allerlei socialpolitische Zwecke ins Auge gefaßt werden wie z. B. die Berücksichtigung der verschiedenen Bedürfnisse der Industrie und der Landwirtschaft, der Anforderungen der Arbeiter, des Schutzes kleinerer Unternehmungen 2c. Gerade die socialpolitischen Gesichtspunkte sind in der Gesetzgebung der neuesten Zeit mehrfach, so bei der Branntweinsteuer des deutschen Reichs und bei dem neuesten bayerischen Gesetze über den Malzaufschlag besonders gewürdigt worden. Auch ist es bei der Branntweinsteuer in einigen Ländern ausgesprochene Absicht des Gesetzgebers gewesen, der Trunksucht entgegenzutreten. Doch wird man bei dem Branntwein ebenso wie bei anderen finanziell wichtigen Gegenständen der Besteuerung den Steuersatz nicht allzuhoch bemessen dürfen, teils um den Ertrag nicht allzusehr zu schmälern, teils auch um den wirklich berechtigten Verbrauch nicht in nachteiliger Weise zu beschränken. Schon aus diesen Gründen ist von der Besteuerung allein nicht die gewünschte Wirkung zu erwarten und würden deshalb noch andere Maßregeln mit derselben zu verbinden sein.

Die Vermögenslage von Staat und Staatsangehörigen soll jeweilig ungeschmälert bleiben. Hieraus erwächst die bekannte einfache und auch ziemlich allgemein vertretene Forderung, daß, von Notlagen abgesehen, jede Steuer nur einen Teil des Gesamteinkommens in Anspruch nehme, d. h. nur einen Teil dessen, was die Gesamtheit, ohne ihre Lage zu verschlechtern, verzehren dürfte. Weiter ergibt sich hieraus die Forderung, daß die Steuer je auch nur einen Teil des Einzeleinkommens hinwegnehme, wenn man es auch praktisch bei den einmal anwendbaren Besteuerungsformen und bei der Unmöglichkeit, jeden einzelnen Wirtschaftsvorgang und dessen Wirkungen über die der Besteuerung zu Grunde gelegte Zeiteinheit hinaus zu verfolgen, nicht vermeiden kann, daß durch die Steuer der Besitzstand thatsächlich angegriffen wird [1]). Hiernach ließe sich die Aufwandsteuer allgemein damit rechtfertigen, daß der Aufwand als Beweis eines Einkommens betrachtet werden darf und daß das letztere durch dieselbe bei seiner Verwendung getroffen werden soll. Voraussetzung hierfür wäre allerdings, daß die Verwendung der Güter in wirtschaftlicher Weise erfolgt. Ist auch diese Voraussetzung im allgemeinen zutreffend, so hilft doch auch in vielen Fällen, in welchen vorhandenes Vermögen aufgezehrt wird, die Aufwandsteuer den privaten Besitzstand noch weiter mindern.

Soll im Aufwand nur das Einkommen Steuerpflichtiger getroffen werden, so ergibt sich auch hieraus schon im allgemeinen die Notwendigkeit der Steuerfreiheit bei der Ausfuhr und bei der technischen Verwendung für Zwecke der Produktion.

Die Steuerfreiheit bei der Ausfuhr bezw. die Rückvergütung bereits gezahlter Steuern (Exportbonifikation) rechtfertigt sich vorzüglich vom Standpunkte des Produzenten aus, welchem der Wettbewerb nicht allzusehr erschwert oder unmöglich gemacht werden soll. Im großen Ganzen ist heute die Sachlage derart, daß bei verschiedenen Gegenständen der Ausfuhr die Gewährung von Prämien für nötig erachtet wird oder doch bestehende Prämien nicht leicht aufgehoben werden können. Eine Besteuerung würde in diesen und könnte auch ebenso in vielen anderen Fällen den Produzenten treffen, indem demselben eine Ueberwälzung unmöglich ist, und damit auch den Ausfuhrhandel lahm legen. Im übrigen aber würde der schon geäußerte Gedanke, daß die Besteuerung der Ausländer als eine Art Raub zu verwerfen sei, hier ebenso wenig eine Berücksichtigung verdienen, wie er im Zollwesen überhaupt beachtet wird. Die

1) Die Frage, ob die Steuer das Einkommen im oben angeführten Sinne oder ob sie das „roh einkommende Vermögen" belaste, in welch' letzterem Falle das Einkommen nur als Bemessungsgrundlage zu dienen hätte, ist nicht von großer Bedeutung. Allerdings sind Dasein und Wirksamkeit des Staates ebensogut eine unerläßliche Bedingung für die Einkommensbildung wie Kapitalverwendung und Thätigkeit von Unternehmer und Arbeiter. Man kann darum auch sagen, daß die Steuer gewissermaßen in gleicher Weise einen Kostenbestandteil bilde wie der Arbeitslohn. Doch wären diese Kosten durchaus unbestimmt. Jedenfalls ist zu verlangen, daß die gesamte wirtschaftliche Kraft nicht geschmälert, bezw. daß die letztere durch die Steuerverwendung erhöht werde. Hieraus erwächst aber mit logischer Notwendigkeit die oben erwähnte Forderung, für die Sache selbst ist aber dann unsere Frage ebenso belanglos wie die bekannte Doktorfrage über den Unterschied des Verhältnisses zwischen Ausgaben und Einnahmen beim Staat gegenüber den Privaten.

Belastung von Roh- und Hilfsstoffen der Produktion kann leicht solche Personen und Verwendungen treffen, welche nicht besteuert werden sollen. Auch kann sie eine Doppelbesteuerung zur Folge haben. Eine Freilassung braucht (wie z. B. bei dem Salze in Deutschland) dann nicht stattzuhaben, wenn die fertigen Produkte gleichen Zwecken dienen wie der Rohstoff und jedenfalls doch hätten besteuert werden müssen.

§ 5. Würden alle Staatsangehörigen ihr gesamtes Einkommen für Deckung des persönlichen Bedarfs verbrauchen, so könnte die Wirkung einer auf alle Verbrauchsgegenstände richtig aufgelegten Aufwandsteuer derjenigen einer Einkommensteuer gleich kommen. Man hat auch schon eine derartige allgemeine Aufwandsteuer mit der Begründung befürwortet, daß sie leichter und sicherer aufzulegen sei als eine Einkommensteuer[2]).

Eine derartige allgemeine Aufwandsteuer würde jedoch an den Schwierigkeiten einer folgerichtigen Durchführung scheitern. Schon die Besteuerung der Güter, welche Gegenstände des Handels sind, würde eine ausgedehnte, kostspielige und lästige Ueberwachung aller Produktionsstätten, bezw. aller hierher gehörigen Verkehrshandlungen erfordern. Wollte man sie unmittelbar bei dem Konsumenten erfassen und damit zugleich auch die von demselben selbst erzeugten und im eigenen Haushalt verwandten Güter belasten, so müßte jeder Haushalt unter Steuerkontrolle gestellt werden. Dem Staatsinteresse würde die Steuer nicht vollständig entsprechen, indem leicht bei größerem Bedarf eine Erhöhung des Steuerfußes unzulässig oder wirkungslos sein würde. Ferner würden die Steuerträger ungleichmäßig belastet werden, teils wegen der technischen Schwierigkeiten der Veranlagung (z. B. Verbrauch von Halbfabrikaten und Rohstoffen, Eigenverbrauch selbstgewonnener Güter), teils weil die Ersparnisse unbesteuert blieben, ohne daß es möglich wäre, dieselben durch eine Kapitalisierungssteuer (Steuer auf Erübrigungen) als Ergänzungssteuer in einer dem Grundgedanken der Besteuerung entsprechenden Weise zu treffen. Dazu kommt, daß eine Unterscheidung zwischen Stoffen, welche für Konsumtion und Produktion verwandt werden, schwer durchzuführen ist, daß manche Gegenstände gleichzeitig dem persönlichen Bedarf und dem Erwerb dienen, so daß infolge dieser Umstände einseitige Doppelbesteuerungen und Steuerbefreiungen unvermeidlich sein würden. Es würde schwer halten, einen gleichen Prozentsatz vom endlich gezahlten Preise zu erheben und so die Gesamtausgaben der einzelnen Steuerpflichtigen nach einem gleichen Steuerfuß zu treffen, unmöglich aber würde es sein, eine progressive Belastung unter Berücksichtigung der günstigeren und ungünstigeren Lage der Besteuerten durchzuführen. Insbesondere ist grundsätzlich die Forderung zurückzuweisen, daß die zu zahlenden Abgaben nur vom Willen des Pflichtigen abhängen und Staat und Gemeinde nur dann einen Anteil am Einzeleinkommen haben sollen, wenn dasselbe verzehrt wird.

Aus den genannten Gründen kann die Aufwandsteuer immer nur eine partielle sein, d. h. sie kann nur auf einzelne Gegenstände des Gebrauchs und des Verbrauchs gelegt

---

2) J. Fröbl, Die Wirtschaft des Menschengeschlechtes, 1876, III. S. 100 ff. meint: „Das Einkommen ist jedoch ein Vermögenszugang, dessen wahrer wirtschaftlicher Wert sich abermals nach dem davon gemachten Gebrauche richtet ... Wenn nämlich die wirtschaftliche Kraft als das eigentliche Steuerobjekt nach ihrer Wirkung zu beurteilen ist, so kann damit nur die Wirkung für den Wirtschafter gemeint sein, da jede Wirtschaft von dem Wirtschafter für sich selbst und seine eigenen, wenn auch noch so transcendenten Zwecke betrieben wird. Er ist der Träger dieser Zwecke und was er für sie verwendet, verwendet er auch für sich selbst. Im Aufwand allein also kommen die Zwecke zur Geltung, durch welchen alles Vermögen und alle wirtschaftliche Kraft den Wert erhält. Ist aber die wirtschaftliche Kraft das eigentliche Steuerobjekt, so muß die gerechte Besteuerung ein Verhältnis herstellen zwischen dem, was im Zeitpunkt der Steuerentrichtung der Wirtschafter für sich selbst, und dem, was er für den Staat leistet. Was er für sich selbst leistet, kommt aber im Aufwand und in diesem allein zur Erscheinung. Wir müssen also nach allem diesem mit Ed. Pfeiffer übereinstimmen, welcher, ohne damit vielen Anklang gefunden zu haben, die Aufwandsteuer für die einzige prinzipiell richtige Steuer erklärt hat, und ebenso müssen wir unsere Uebereinstimmung mit Heinrich Maurus erklären, soweit es sich in seinen Anschauungen über die Entscheidung für die Aufwandsteuer handelt."

werden. Und zwar kann sie im Interesse einer geordneten Finanzverwaltung, sowie in demjenigen einer gleichmäßigen Belastung auch nur ein Glied im ganzen Steuersystem bilden.

Die Gründe, welche für und wider Aufwandsteuern vorgeführt zu werden pflegen, sind relativer Natur. Sie beziehen sich meist nur auf bestimmte Steuerarten und Erhebungsformen. Eine richtige Würdigung der Aufwandsteuern ist überhaupt nur möglich, wenn dieselben mit denjenigen Abgaben verglichen werden, welche sie allenfalls zu ersetzen hätten, eine Bedingung, welche nur zu häufig übersehen wird. Es gibt in der Wirklichkeit überhaupt keine Abgabe, welche allen an die Besteuerung zu stellenden Anforderungen vollständig entspräche. Demnach kann es sich nie darum handeln, lediglich Mängeln und Schwierigkeiten nachzuspüren, sondern es sind mit denselben auch diejenigen zu vergleichen, welche mit dem Wegfall einer Steuer und mit dem Ersatz durch eine andere verbunden sind. Dann dürfen bei Bezugnahme auf die Besteuerung verschiedener Länder deren eigenartige Verhältnisse, Gestaltung von Wirtschaft und Verkehr, Einrichtung der gesamten öffentlichen Verwaltung, dann insbesondere auch der Stand der moralischen Anschauungen nicht unberücksichtigt bleiben, so die insulare Lage Englands und die eigentümliche Lage der durch Natur und Kultur bedingten Verkehrs- und Konsumtionsverhältnisse dieses Landes, der hohe Finanzbedarf Frankreichs in Verbindung mit der Thatsache, daß man sich hier an seit langen Jahrzehnten bereits eingelebte Erhebungsformen gewöhnt hat; die vor noch nicht langer Zeit vollzogene, gerade für die Finanzverwaltung hochwichtige politische Umgestaltung Italiens und Deutschlands, in welch' letzterem Lande die Gegenüberstellung von Reich und Gliederstaaten mit ihren Bedarfen und mit den ihnen zu Gebote stehenden Deckungsmitteln noch Schwierigkeiten besonderer Art bereitet, mit denen andere Staaten nicht zu kämpfen haben.

3. Die Vorteile der Aufwandsteuern.

§ 6. Als Vorteile der Aufwandsteuern sind insbesondere die folgenden 4 anzuführen:

1. Vorteile für die Finanzverwaltung. Der vornehmste Grund, welcher zu Gunsten der Aufwandsteuern angeführt werden kann, beruht auf der Unzulänglichkeit anderer, insbesondere der direkten Steuern für die volle Bedarfsdeckung. Bei richtiger Auswahl der zu belastenden Gegenstände stellen sie erfahrungsgemäß auch bei gleich bleibendem Steuerfuße mit der Zunahme von Bevölkerung und Wohlstand wachsende Erträge in Aussicht. Einmal eingeführt, gehen sie in normalen Zeiten verhältnismäßig rasch und sicher ein [3]).

Bei den meisten Aufwandsteuern hat es die Verwaltung mit nur wenigen, dabei aber gewöhnlich leistungsfähigen Zahlern zu thun. Ihre Kontrolle ist aber oft nicht allein persönlich, sondern auch örtlich (bestimmte Unternehmungen, Thorabgaben, Zölle) und zeitlich (Betriebszeit) beschränkt und darum auch leichter erfolgreich. Bei Ersparung weitläufiger Umlegungen und kostspieliger Katasterwerke mit ihren immer wiederkehrenden umfassenden Neueinschätzungen und Deklarationen kommen verhältnismäßig wenig Reklamationen und gewaltsame Beitreibungen vor. Die Steuer kann jeweilig leichter in großen Beträgen erhoben werden. Bei Steuerkrediten und Rückständen fehlt es gewöhnlich nicht an den erforderlichen Sicherheiten. Sehr leicht können bei einzelnen Aufwandsteuern die Erhebungskosten sich niedriger stellen, als wenn die gleiche Steuersumme auf dem Wege der direkten Besteuerung in einer großen Zahl kleiner Beträge zusammenzubringen wäre [4]).

---

3) Allerdings kann unter Umständen auch ein passiver Widerstand der Bevölkerung wie z. B. derjenige Venedigs gegenüber der österreichischen Tabakregie aller Berechnungen der Finanzverwaltung spotten. Der Widerstand, welchen jüngst (Ende 1889) die Raucher Oesterreichs einem Preisaufschlage gegenüber bewiesen haben, hatte nur eine vorübergehende Bedeutung. Auch hatte er keine Einnahmeminderung, sondern nur eine Aenderung in der Wahl der gekauften Tabaksorten zur Folge, welche vielleicht auch nicht lange Zeit anhalten wird.

4) Dagegen können Gewerbe-, Grund- und Gebäudesteuer teils wegen der Schwierigkeit und Kostspieligkeit der Einschätzungen, teils wegen des störenden Einflusses von Steueränderungen auf

§ 7. 2) Vorteile politischer Natur. Die Erhebung der indirekten Aufwandsteuern ist dem endlichen Steuerträger aus den Augen gerückt; die eigentliche Steuerleistung an den Staat kommt, weil sie innig mit dem Preise verschmolzen ist, für ihn nicht jeweilig als solche zum Bewußtsein. Daher geben die Aufwandsteuern weniger Anlaß zur Unzufriedenheit, als wenn in einer großen Zahl von Fällen jeweilig ohne unmittelbare Gegenleistung eine Zahlung zu erfolgen hätte, die als solche wirklich empfunden wird; ein Umstand, welcher gegenüber der Thatsache, daß die Besteuerung nun einmal unvermeidlich ist und daß Abgaben gewöhnlich doch nur ungern entrichtet werden, nicht unterschätzt werden darf und der auch von jeher in der Praxis vorzüglich gewürdigt worden ist. Bei direkten Steuern spielt die psychologische Erscheinung, daß man lieber eine absolut höhere Belastung als eine solche erträgt, welche im Vergleich mit derjenigen anderer Steuerzahler als unbillig erachtet wird, immer eine große Rolle. Bei indirekten Aufwandsteuern dagegen fällt der unmittelbare Vergleich weg[5]).

§ 8. 3) Erzielung einer gleichmäßigen und gerechten Steuerverteilung. In erster Linie ist hervorzuheben, daß die Aufwandsteuern gestatten, Personen und Einkommen zur Besteuerung heranzuziehen, welche ohne sie nur teilweise oder gar nicht getroffen würden. Insbesondere bilden sie das einzige Mittel, um auch von den unteren Klassen, zumal von den häufig den Wohnsitz wechselnden Arbeitern in der mildesten und wenigst kostspieligen Form die für Deckung der öffentlichen Ausgaben erforderlichen Beiträge zu erheben. Ebenso ermöglichen sie es, Ausländer zu besteuern, welche sich vorübergehend im Inlande aufhalten und die von Staat und Gesellschaft gebotenen Vorteile mit genießen, ein Vorzug dieser Steuer, welcher ganz besonders für die Gemeinden von hoher Bedeutung sein kann. Insofern die Steuer nur Ausgaben trifft, welche für den Haushalt gemacht werden oder gemacht werden können, so findet bei ihr der Abzug der Schulden von selbst statt, welche bei der Einkommensteuer besonders zu berechnen sind, bei den Ertragssteuern dagegen nicht berücksichtigt werden. Auch kann bei entsprechender Wahl der Gegenstände im großen ganzen das sog. Existenzminimum frei gelassen werden, wenn auch allerdings nicht in der Vollständigkeit, wie dies bei der allgemeinen Einkommensteuer möglich ist. Wird durch die Erwerbssteuern das Einkommen aus werbendem Vermögen getroffen, so ermöglicht die Aufwandsteuer auch das Gebrauchs- und Nutzvermögen zu belasten.

Man schreibt auch wohl der Aufwandsteuer die Wirkung zu, daß sie sich der Zahlungsfähigkeit der Steuerpflichtigen anschließe, doch läßt sich dies von den bestehenden, nur auf eine kleine Zahl von Gegenständen beschränkten Steuern nicht wohl behaupten. Es ist wohl richtig, daß im großen ganzen Niemand mehr zahlt, als er gerade kann, und daß demnach, von Ausnahmen abgesehen, die Steuer sich innerhalb der Grenzen der Leistungsfähigkeit der Pflichtigen hält, doch belastet sie die letzteren deswegen noch nicht nach Maßgabe dieser Leistungsfähigkeit. Die Feststellung des Einkommens für Zwecke einer direkten Besteuerung desselben ist allerdings meist eine unvollkommene; thatsächlich weist diese Steuer Ungleichheiten auf, welche um so empfindlicher sind, je höher der Steuerfuß ist. Auch wird das Verhältnis des Einkommens zum individuell bemessenen Bedarf nicht berücksichtigt, sondern es werden nur Angehörige der unteren Einkommensstufen in niedrigere Steuerklassen gesetzt, wenn nach äußeren Kennzeichen ihrer wirtschaftlichen Lage eine Minderbelastung als geboten erscheint. Ganz vorzüglich ist aber die Belastung der verschiedenen Erwerbszweige durch die übrigen direkten Steuern eine ungleichmäßige. Insbesondere nehmen die Realsteuern keinerlei Rücksicht auf individuelle Bedürftigkeit und Leistungs-

---

Wirtschaft, Verkehr und Besitzesverteilung nicht nach Bedarf erhöht werden; sie sind echt stabile Steuern. Die allgemeine Einkommensteuer, die Kapitalrentensteuer, sowie die besondere Besteuerung des Arbeitsertrags erfordern eine große Zahl vielfach doch unzutreffender Einschätzungen, bezw. eines umfassenden Deklarationszwangs mit eingehender Kontrolle und Strafandrohung, ohne daß es bei den praktisch anwendbaren Mitteln möglich ist, alle steuerpflichtigen Beträge zu fassen. Insbesondere bereitet die örtliche Beweglichkeit der arbeitenden Klassen der Steuerverwaltung erhebliche Schwierigkeiten und Kosten.

5) Darum bezeichnete auch Graf Brühl im preußischen Herrenhaus (7. Febr. 1870) das Streben, die indirekten Steuern in direkte zu verwandeln, als ein revolutionäres, weil es durch den merklichen Druck, den die direkte Steuer mit sich bringe, eine Vermehrung der Unzufriedenheit bewirke. Der Tag, an welchem die Mahl- und Schlachtsteuer in Berlin aufgehoben werde, werde ein der Revolution sehr günstiger sein.

fähigkeit. Dies geschieht aber auch bei den Aufwandsteuern nur in einem beschränkten Maße. Allerdings kann man sich bei denselben einer Steuerüberbürdung, unter Umständen sogar der Besteuerung überhaupt entziehen, indem man einen Genuß einschränkt oder die von der Aufwandsteuer getroffenen Gegenstände überhaupt nicht mehr kauft und verzehrt. Aber deswegen führt die Aufwandsteuer noch keineswegs zu einer „individualisierenden Selbstbelastung und Selbstentlastung“ im Sinne einer gleichmäßigen Steuerverteilung. Der Raucher zahlt, weil ihm nichts anderes übrig bleibt, und derjenige, welcher auf den Genuß des Tabaks gern verzichtet, bleibt eben aus diesem Grunde steuerfrei. Der Reiche trinkt Wein, der Aermere Branntwein und ein Dritter verschmäht die geistigen Getränke. Von einer vorteilhaften individualisierenden Wirkung und Anpassung kann in solchen Fällen keine Rede sein.

Nach Schall (Hdb. 2. Aufl. Bd. III S. 352) würde durch die Aufwandsteuer, auch wenn sie auf Lebensmittel gelegt wird, immer nur der Ueberschuß über den Notbedarf getroffen, während die direkten Steuern der wirklichen individuellen Leistungsfähigkeit, soweit sie durch diesen Ueberschuß gegeben sei, keine Rechnung tragen könnten. Hier wird angenommen, daß jedenfalls in erster Linie das Nötige beschafft und erst der dann verbleibende Ueberschuß für anderweite Zwecke verwandt werde. Nun gibt es aber nicht allein besteuerte und unbesteuerte Güter, welche einander ersetzen können, sondern es läßt sich auch keine scharfe Grenze zwischen unentbehrlichen und mehr oder weniger entbehrlichen Gütern ziehen. Man darf deshalb wohl annehmen, daß im allgemeinen der Verbrauch von Gütern, welche durch die Steuer verteuert werden, auch mehr oder weniger eingeschränkt wird. Nur in den vorstehend angedeuteten Grenzen dienen die Aufwandsteuern als Stellvertreter für die direkten Abgaben und zur ergänzenden Belastung für solche, welche durch die direkte Steuer überhaupt nicht oder nicht genügend getroffen worden sind. Daß die Aufwandsteuern aber auch darüber hinaus „individualisierend“ wirken und die fehlerhafte und summarische Bemessung der nur die durchschnittliche, nicht die wirkliche Leistungsfähigkeit erfassenden direkten Steuern ausgleiche, dies wäre eine Vermutung, für deren Berechtigung sich keine zureichenden Gründe beibringen lassen. Jedenfalls aber würde hier zwischen einer fein ausgearbeiteten Theorie und der groben Wirklichkeit ein gewaltiger Unterschied bestehen.

Im übrigen kann die ganze Frage, ob und inwieweit die Erwerbssteuern durch die Aufwandsteuern ergänzt werden, nur im engsten Anschluß an die Gestaltung des ganzen Steuersystems und seine geschichtliche Entwickelung beantwortet werden.

§ 9. 4) Vorteilhafte Wirkungen auf die Gestaltung von Wirtschaft und Verkehr. Daß die Aufwandsteuern ein Mittel abgeben können, den Konsum im Gesamtinteresse zu regeln (Branntwein), wurde schon oben erwähnt. Ob sie einen Reiz zum Uebersparen ausüben, wie schon mehrfach angenommen wurde, dies hängt davon ab, ob, wie vorausgesetzt wird, der Sparteil wirklich unbesteuert bleibt, insbesondere davon, in welcher Weise die Kapitalisierung erfolgt. Schon mehrfach haben Aufwandsteuern zu wirtschaftlichen Verbesserungen Veranlassung gegeben; auch kann „der Druck erfinderisch machen“, um Lasten, welche nicht übergewälzt werden können, durch Verbesserungen weniger fühlbar werden zu lassen. Doch ist im allgemeinen der Reiz, die Kosten zu mindern und die Erträge zu steigern, ohnedies schon vorhanden. Ist auch zuzugeben, daß unter Umständen die Steuer an und für sich der äußere und erste Anlaß zur Verbesserung sei, so ist es doch im allgemeinen weniger die Höhe derselben gewesen als vielmehr die Form der Veranlagung und der Erhebung, welche vorteilhafte Aenderungen in der Produktion bewirkt haben.

§ 10. 5) Wahrung des Interesses der Steuerträger. Man hat schon den Aufwandsteuern nachgerühmt, daß bei denselben im Gegensatz zu den direkten, insbesondere zu der Einkommensteuer ein jeder die Steuer entrichte, welche er zu zahlen gewillt sei [6]). Der Wille des Einzelnen ist jedoch beim Einkaufe von durch Abgaben belasteten Gegenständen nicht gerade auf die Steuerzahlung gerichtet, welche, zumal wenn es sich um weniger entbehrliche Güter handelt, meist doch nur als eine unangenehme Beigabe empfunden würde. Im übrigen aber dürfte denn doch die Deckung des Staatsbedarfs nicht gerade von der freien, ungeregelten und schon deshalb leicht ungenügenden Opferwilligkeit der Einzelnen abhängig gemacht werden. Daß dabei, was auch schon als ein Vorzug indirekter Steuern hervorgehoben worden ist, die Zahlung, welcher der Eine ausweiche, keinem An-

6) Eisenhardt, Die Kunst der Besteuerung, 1868, meint, die Aufwandsteuer ergebe nur den Betrag, welchen ein Volk sich freiwillig gefallen lassen wolle. Mit einigen Einschränkungen kann hier auch einer Bemerkung Montesquieus gedacht werden, nach welcher man dem Volke nichts von seinen wirklichen Bedürfnissen für eingebildete Bedürfnisse des Staates entziehen dürfe.

deren zur Last falle, ist keineswegs zutreffend, da die gesamten Einnahmequellen des Staates zureichen müssen, um gegebenen Anforderungen zu genügen. Dagegen ist der Umstand von Wichtigkeit, daß die Steuerentrichtung meist — aber nicht immer! — zur Zeit der wirklichen Zahlungsfähigkeit erfolgt und daß die Steuer, bei oft weitgehender zeitlicher Verteilung der Last, vom Träger derselben — nicht aber auch vom Zahler — in kleinen Beträgen entrichtet, weniger als solche gefühlt und darum auch leichter als solche getragen wird [7]). Es sind dies Vorteile, welche ganz besonders für kleine Einkommen nicht unterschätzt werden dürfen.

Alle die Umständlichkeiten und Beschwerlichkeiten, welche der Veranlagung und Erhebung der direkten Steuern anhaften, sind bei den indirekten Aufwandsteuern für den Steuerträger nicht vorhanden. Der letztere hat durch Einschätzungen, welche oft mit einem für ihn lästigen Eindringen in seine Erwerbs- und Vermögensverhältnisse verbunden sind, sowie durch peinliche Deklarationen nicht zu leiden. Für ihn fällt jeder Zwang hinsichtlich des Betrags der Steuer, sowie der Zeit ihrer Entrichtung, fallen insbesondere auch alle Mahnungen und Exekutionen weg. Dann haben etwaige Mängel der Steuergesetzgebung oder Fehler der Steuerverwaltung für die große Mehrzahl der eigentlichen Steuerträger keine Bedeutung. Die Zahlung der Steuer erfordert keinerlei besondere Aufwendungen von seiten des Trägers derselben; sie erfolgt von selbst mit der Entrichtung des Kaufpreises, welche eben doch einmal nicht umgangen werden könnte. Aus diesen Gründen sind die indirekten Aufwandsteuern unter allen Abgaben für den Träger derselben die bequemsten. Man kann wohl sagen, daß bei gleicher Höhe der Last die in vielen kleinen Beträgen gezahlte Aufwandsteuer, deren man sich überdies als einer Steuer meist gar nicht bewußt wird, weit leichter getragen wird als eine unmittelbare Zahlung an die Steuerkasse. Werden doch in sehr vielen Fällen Abzüge, welche wie z. B. in einigen Ländern bei Auszahlung von Beamtengehalten von vornherein gemacht werden, nicht so schwer empfunden, wie wenn die gleiche Summe erst in die Hand gelangt und später als Steuer wieder hingegeben werden muß. Die Steuerpolitik hat unbedingt auch mit psychologischen Thatsachen dieser Art zu rechnen, welche in Volks- und Staatswirtschaft überhaupt eine wichtige Rolle spielen.

Mehrere zu Gunsten der Aufwandsteuern hervorgehobene Lichtseiten gelten vorzüglich für die Zölle, bei denen die Erhebung eine mehr örtlich konzentrierte ist, die Kosten derselben, zumal bei einer für die Erhebung vorteilhaften Lage des Landes mit günstiger Ausgestaltung der Grenzen (Insel), verhältnismäßig niedrig sind und der innere Verkehr nicht weiter belästigt wird.

4. Die Nachteile der Aufwandsteuern.

§ 11. Die gegen die Aufwandsteuern erhobenen Einwendungen treffen zum Teil auch andere Abgaben, zum Teil kehren sie sich nur gegen einzelne Aufwandsteuern und gegen besondere Formen der Veranlagung und Erhebung.

---

7) Im Jahre 1887/88 entfiel im deutschen Reich (Zollgebiet) im Durchschnitt auf den Kopf der Bevölkerung ein Salzverbrauch für Speisezwecke von 7,7 kg. Eine Familie von 5 Köpfen würde demnach jährlich rund 4,60 Mk. an Salzsteuer zahlen. Bei einem Einkauf nach einzelnen Pfunden erfolgen 77 verschiedene Zahlungen. Jedesmal werden 6 Pfg. an Steuer entrichtet. Der direkte Einzug von so vielen kleinen Beträgen würde nicht allein sehr kostspielig sein, sondern auch schon wegen seiner Umständlichkeiten Veranlassung zur Unzufriedenheit geben. Sollte der Käufer jeweilig die 6 ausdrücklich als Steuer bezeichneten Pfennige zur Amtskasse bringen, so würde die Salzsteuer bald allgemein verhaßt sein, während heute bei Einkäufen von Speisesalz doch nur sehr selten daran gedacht wird, daß jeweilig auch an den Staat ein Obolus geopfert werde. 1888 gelangten in Deutschland 114,7 Mill. kg Kaffee in den freien Verkehr. Auf den Kopf der Bevölkerung entfiel demnach ein durchschnittlicher Verbrauch von 2,5 kg. Der Zollsatz für ein kg stellt sich auf 40 Pfg. Demnach zahlt eine Person im Durchschnitt jährlich 1 Mk., eine Familie von 5 Köpfen 5 Mk. Die Hausfrau, welche den Kaffee in einzelnen Pfunden einkauft, entrichtet dabei alle 14 Tage 20 Pfg. Steuer. Sollte sie 5 Mk. auf einmal und unter dem Titel „Steuern" zahlen, so würde sie dies zu Kritik und lebhaftem Widerspruch herausfordern.

1) Nachteile für die Ordnung des Finanzwesens. Als ein Uebelstand der meisten Aufwandsteuern ist die Unbestimmtheit ihres je nach dem Stande der Konjunkturen und der allgemeinen wirtschaftlichen Lage zeitlich wechselnden Ertrags zu bezeichnen. Bei Neueinführungen oder bei einer Erhöhung des Steuerfußes kann wohl an der Hand der Statistik und der seitherigen Erfahrungen der Finanzverwaltung eine Berechnung angestellt werden. Doch ist eine solche immer mehr oder weniger unsicher und weicht leicht um erhebliche Beträge von den Ergebnissen der Wirklichkeit ab. Auch kann eine bestehende Steuer bei gleichbleibendem Steuerfuß um bedeutende Summen schwanken. Dann leiden die Aufwandsteuern an dem Mangel einer für die Zwecke der Finanzverwaltung wünschenswerten Beweglichkeit und der Fähigkeit, sich dem jeweiligen Staatsbedarfe in einfacher Weise anschmiegen zu lassen. In Notzeiten mit höheren Ausgaben wird ihr Ertrag leicht geringer, während er in guten Zeiten über den Bedarf hinaus steigen kann. Im ersten Falle ist es schwer, ja oft unmöglich, den Steuerfuß zu erhöhen und hierdurch die Einnahme zu vermehren. Leicht kann der Erfolg dem erwarteten entgegengesetzt sein. Insbesondere fällt es schwer, in wirksamer Weise gegen die bei Zeiten sich versorgende Spekulation durch Sperrgesetze, Nachsteuern 2c. anzukämpfen. Ueberschüsse, welche in günstigeren Zeiten erzielt werden, verleiten leicht zu Mehrausgaben und auch selbst zu solchen, welche nach der gesamten Wirtschaftslage nicht gerechtfertigt sind. Sie machen sich dann bei späterem Rückgang der Einnahmen um so empfindlicher bemerkbar.

Allerdings darf hierbei nicht übersehen werden, daß Schwankungen der Steuererträge überhaupt nie zu vermeiden sind, sofern die Steuern nicht geradezu kontingentiert werden. Auch die Ertragssteuern sind nicht in der Art beweglich, daß sie nach Bedarf erhöht oder herabgesetzt werden könnten. Im wesentlichen steht hier doch nur die Einkommensteuer der Aufwandsteuer zum Vergleiche gegenüber. Dieselbe ist zwar „beweglich“, kann aber trotzdem die bestehenden Aufwandsteuern nicht in der Art ersetzen, daß allen an die Besteuerung zu stellenden Anforderungen genügend entsprochen würde. Gerade deswegen ist sie aber recht geeignet, die Aufwandsteuern zu ergänzen. Ihre Beweglichkeit würde es in Verbindung mit einem geordneten Bankwesen auch gestatten, Ueberschüsse der einen Finanzperiode auf eine andere zu übertragen und auch außerordentliche Bedarfe zu decken, ohne daß immer der Kredit in Anspruch genommen zu werden braucht oder daß Ausgaben gemacht und für die Dauer verwilligt werden, welche später zu Verlegenheiten Veranlassung geben. Gerade das deutsche Finanzrecht leidet in dieser Beziehung an großen Uebelständen. Im Jahre 1888 kam infolge von Ueberweisungen des Reichs ein Gliederstaat in die Lage, entscheiden zu müssen, welche von seinen eigenen Steuern nun herabgesetzt werden sollten. Kaum hat man eine durch die wirtschaftliche Lage nicht gerade gebotene Entlastung vorgenommen, so kommt nun bald wieder das Reich mit neuen Anforderungen. So werden Schwierigkeiten und Steuerkämpfe durch das starre Budgetrecht ebenso geradezu heraufbeschworen, wie auch der schwer bewegliche Verwaltungsapparat im Ausgabeetat gar manche Posten mit fortschleppt, welche wohl einem früheren Bedürfnisse genügten, heute aber oft gar nicht mehr zu rechtfertigen sind. Auflegung und Erhöhung von Steuern üben immer auch einen Einfluß auf Produktion und Verteilung aus. Die Wirkung der Aufwandsteuern ist in dieser Beziehung eine leichter erkennbare, mehr unmittelbare und ungleichmäßige, die der Einkommensteuer entzieht sich dagegen der unmittelbaren Wahrnehmung.

§ 12. 2) Schwierigkeiten der Ausführung. Solche Schwierigkeiten erwachsen zunächst dadurch, daß bei Bestimmung der Steuerhöhe, sowie der Form für Veranlagung und Erhebung auf die Lage der durch die Abgabe berührten Industriezweige Rücksicht zu nehmen ist. Hierbei kommt der Kampf mit dem Ausland, dann die Stellung des Kleinbetriebs gegenüber dem Großbetrieb in Betracht. Es ist nicht immer leicht, ein richtiges Verhältnis zwischen Zoll und Steuer, dann zwischen Steuer und Rückvergütung zu finden und die ganze Besteuerung so zu gestalten, daß nicht die kleinen Unternehmungen durch dieselbe in eine noch ungünstigere Lage gegenüber den großen gebracht werden. Thatsächlich hat in mehreren Ländern die Aufwandsteuer wesentlich dazu beigetragen, die ersteren vollständig zu verdrängen. Die mit der Aufwandsteuer beabsichtigte Art der Lastenverteilung hat nicht immer statt. Dieselbe kann auch, da die wirklichen Ueberwälzungen unberechenbar sind, nicht planmäßig herbeigeführt werden; man überläßt die Ausgleichungen dem Verkehr und tröstet sich mit dem Gedanken, derselbe werde schon die wünschenswerte Verteilung bewirken.

Endlich gibt es keine feste Norm für die Wahl des Steuerfußes für die verschiedenen zu besteuernden Gegenstände; aber auch die Anwendung eines einmal bestimmten Satzes auf gegebene Fälle kann mit großen Schwierigkeiten verbunden sein. Letzteres ist vorzüglich dann beim Zoll der Fall, wenn die dem Gesetze entsprechenden Merkmale schwer zu erkennen oder wenn die Mannigfaltigkeit derselben eine Einreihung in verschiedene Klassen als zulässig erscheinen ließe. Ist doch selbst eine einfache Klassifizierung nach dem wesentlichen oder Hauptbestandteile der Ware nicht immer zweifelfrei und nur auf Grund einer mehr oder weniger willkürlichen Entscheidung zu ermöglichen.

Die genannten Uebelstände haben die Aufwandsteuern zum Teil mit anderen Abgaben gemein, bei denen auf Erträge und Einkommen aus Merkmalen geschlossen wird, welche, wie z. B. diejenigen der Gewerbesteuer, keineswegs begrifflich scharf zu fassen sind, und die außerdem oft einen nur sehr rohen Maßstab zur Ermittelung der eigentlich zu belastenden Summe abgeben. Würde die Aufwandsteuer nach dem Marktpreise oder nach dem wirklich gezahlten Preise bemessen, so würde sie den thatsächlich erfolgten Aufwand nach seiner Höhe erfassen. Doch würde auch eine derartige direkte Bemessung, bei welcher man auf die eigenen Angaben der Pflichtigen oder auf Schätzungen durch Beamte oder Sachverständige angewiesen ist, nicht immer zutreffend sein und auch wegen Ungleichmäßigkeit in der Behandlung bei verschiedenen Steuerämtern leicht verschieden ausfallen. Derartige Schwierigkeiten und Uebelstände machen sich vorzüglich bei der Verzollung geltend. Bei den inneren Aufwandsteuern handelt es sich um eine geringere Anzahl von Gegenständen, welche im ganzen nicht die Mannigfaltigkeit aufweisen wie die eingeführten Waren. Auch ist nicht in allen Fällen eine Bemessung nach dem Kaufpreise möglich.

§ 13. 3) Hohe Erhebungskosten. Ungünstige Beeinflussung von Wirtschaft und Verkehr. Die verwickelte Veranlagung und die Notwendigkeit ständiger Ueberwachung machen bei vielen Aufwandsteuern die Unterhaltung eines größeren Beamtenpersonals erforderlich. Infolge dessen können die Verwaltungskosten einen erheblichen Prozentsatz der Einnahmen verschlingen[8]. Allerdings kann auch der Vergleich zwischen Aufwand- und direkten Steuern leicht zu Ungunsten der letzteren ausfallen, wenn jene in großen Beträgen an wenigen Punkten, diese dagegen in einer sehr großen Zahl von Einzelposten im ganzen Lande zerstreut von vielen Steuerpflichtigen zu erheben sind und zu vielen Umgehungen und Exekutionen Veranlassung geben.

Zwingen Aufwandsteuern den Zahler zu einem länger dauernden Steuervorschuß, so bewirken sie eine Erhöhung des Risikos und des Betriebskapitals und verteuern damit die Ware für den Käufer. Gewerbe- und Grundsteuer können wohl eine ähnliche Wirkung haben, doch verteilt sich dieselbe auf eine größere Zahl von Unternehmungen und Steuerpflichtigen. Ist die Entrichtung der Steuer für den eigentlichen Träger derselben sehr bequem, so kann sie dagegen in Verbindung mit beschränkenden Steuervorschriften, mit Aufsicht und Kontrolle für den Zahler sehr belästigend sein, die günstige Entwickelung der Technik hemmen, sie in eine falsche Richtung hineindrängen und ebenso den Verbrauch von wenig vorteilhaften oder gar schädlichen Surrogaten bewirken. Leicht können auch Aufwandsteuern zur Begünstigung des Großbetriebs führen und — so insbesondere die Zölle — eine künstliche Konzentration des Verkehrs an wenigen Punkten hervorrufen. Dies ist vorzüglich bei hohen Pauschalierungssteuern der Fall, welche innerhalb weiter Grenzen für verschiedene Betriebe gleich hoch sind, insbesondere bei solchen, welche der Großbetrieb durch Verbesserungen weniger empfindlich machen kann, während der kleine dann um so härter getroffen

8) Nach Baumstark (Zur Einkommensteuerfrage) war in Preußen 1849

	der Reinertrag Thlr.	der Verwaltungsaufwand %	Die Zahl der Beamten	Das Einkommen derselben Thlr.
bei den direkten Steuern	19 344 095	3,91	365	235 265
bei den indirekten Steuern	24 296 490	13,55	7568	3 086 168

Wie Macaulay (Speeches, 1853. I. S. 263) mitteilt, machte England 1840 trotz seiner günstigen Lage einen verhältnismäßig sehr hohen Aufwand für Erhebung seiner Zölle. Für dieselbe waren 50 die Küste bewachende Kreuzer und 6000 Mann Truppen erforderlich. Dabei wurden doch große Mengen, insbesondere von Branntwein, geschmuggelt.

wird. Technische Aenderungen, zu welchen gewisse Steuerformen Anlaß geben, sind nicht immer als volkswirtschaftliche Verbesserungen zu betrachten, sobald zur Verschwendung von Materialien angereizt wird, welche für den Zahler nur deswegen von Vorteil ist, weil sie ihn billiger zu stehen kommt, als die dadurch vermiedene Steuerzahlung. Allerdings sind solche Uebelstände vorzüglich eine Folge der Bemessung, Veranlagung und Durchführung der Besteuerung; doch würde es sich um die Frage handeln, ob eine andere Besteuerungsart mit genügendem Vorteil anwendbar ist. Ist dies nicht der Fall, so sind jene Mängel der betreffenden Aufwandsteuer an und für sich zur Last zu legen.

Der früher gern hervorgekehrte Gesichtspunkt, daß „der Genuß der Nation" durch die indirekten Steuern verkümmert werde, indem man den teuerer gewordenen Verbrauch einschränken müsse, gilt von der Steuer überhaupt. Um den Betrag derselben muß die Verzehrung, welche ohne sie hätte stattfinden können, gekürzt werden. Jener Einwand ist aber auch belanglos, sobald nur die Steuereinnahme in wirtschaftlicher Weise verwertet wird. An die Stelle der einen Verwendung tritt dann eine andere, deren Berechtigung nicht weiter in Zweifel zu ziehen ist. Eine andere Frage ist die, ob nicht durch die ungleiche Belastung verschiedener Arten des Aufwandes die ganze Richtung des Konsums in mehr oder weniger ungünstiger Weise beeinflußt wird.

§ 14. 4) Politische Bedenken. Während die Erwerbssteuern einen „lebendigen Zusammenhang zwischen Staat und Unterthan zur Anschauung bringen" (Held) und, da Erleichterungen allen zu Gute kommen, das Interesse an wirtschaftlicher Durchführung des Staatshaushaltes wecken und rege halten, so kommt es bei den Aufwandsteuern den Zahlern nicht voll zum Bewußtsein, was sie zur Deckung des Staatsbedarfs beizutragen haben. Man befürchtet, es werde infolge dessen das politische Pflichtgefühl leiden, Ausgaben würden leichter verwilligt und es können auf diese Weise die Aufwandsteuern zu unwirtschaftlichen Verwendungen anreizen, in Verbindung hiermit aber auch die Macht des Parlamentes gegenüber der Regierung verkümmern.

Diese Einwendungen gegen die Aufwandsteuern sind nur bedingter Natur, indem sie je nach der Art der Staatsverfassung, nach der Gestaltung des Budgetrechtes und dem Stande der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Bildung eine ganz verschiedene Bedeutung haben können.

§ 15. 5) Ungleichmäßigkeit der Belastung. Durch die Aufwandsteuern können immer nur einzelne Waren getroffen werden. Da aber der Verbrauch derselben nicht gerade in dem Sinne gleichmäßig ist, daß er der Steuerfähigkeit entspricht, so ist auch die Belastung durch Aufwandsteuern keine gleichmäßige. Dazu kommt, daß praktisch ganz vorzüglich Gegenstände des Massenverbrauchs zur Besteuerung herangezogen werden und daß auch bei diesen in der Regel keine genügende oder gar keine Unterscheidung nach geringeren von den unteren und besseren von den oberen Klassen bevorzugten Qualitäten gemacht wird. Es ist sogar möglich, daß die unteren Klassen eine relativ oder auch absolut größere Menge von den besteuerten Gegenständen verbrauchen, so z. B. wenn die einen vornehmlich unbesteuerten Wein, die anderen dagegen nur Branntwein trinken. Infolge dessen können Aufwandsteuern leicht nicht allein umgekehrt progressiv belasten, sondern, wenn sie allgemein notwendige Güter (Salz) treffen, geradezu kopfsteuerartig wirken und die größere Familie stärker heranziehen als die kleine. Dies kann um so empfindlicher sein, wenn bei kleinem Einkommen auch nur im kleinen eingekauft und ein höherer Preis gezahlt wird als bei dem Bezuge im großen. Nicht alle, welche besteuert werden sollen, werden durch die Aufwandsteuern auch wirklich getroffen. Wer sich dem Verbrauche der belasteten Gegenstände entzieht, der bleibt steuerfrei. Der Sparsame wird geschont, der Verschwender dagegen härter getroffen. Frei bleibt auch solches Einkommen von juristischen Personen, welches nicht an die Mitglieder verteilt wird.

Nicht immer findet die vom Gesetzgeber beabsichtigte Ueberwälzung statt. Ungleichheiten werden ferner durch die Schwierigkeiten einer richtigen Veranlagung und der Bemessung der Tarifsätze hervorgerufen. Thor- und Schanksteuern treffen nur einen Teil der Konsumenten. Schwierig ist es, die Steuersätze für Rohstoffe, Halb- und Ganzfabrikate derart abzustufen, daß die fertigen Produkte ein und derselben oder auch verschiedener Warengattungen gleichmäßig besteuert werden. Je nach den Formen der Veranlagung und Bemessung der Steuern und nach dem Stande der Technik können schon die Produzenten ungleich getroffen werden. Erzielt bei der Rohstoffsteuer der große Betrieb aus gegebenen Materialien eine höhere Ausbeute, so ist er günstiger als der kleine gestellt. Weitere Ungleichheiten können durch die Gewährung von Rückvergütungen bei der Ausfuhr und bei der Verwendung für technische Zwecke hervorgerufen werden. Wer ergiebige Rohstoffe verarbeitet, der erhält unter Umständen mehr vergütet, als er an Steuern entrichtet hatte. Endlich sind Ungleichheiten zwischen Einfuhrzöllen und heimischen Aufwandsteuern kaum zu vermeiden.

Eine progressive Belastung läßt sich durch Aufwandsteuern gar nicht oder nur sehr unvollkommen verwirklichen. Auch ermöglichen sie nicht eine Unterscheidung zwischen fundiertem und unfundiertem Einkommen.

Inwieweit diese Einwendungen begründet sind, dies hängt von der Gestaltung des ganzen Steuersystems ab. Vollständig gleichmäßig läßt sich überhaupt keine Besteuerung durchführen. Die Ertragssteuern sind immer ungleich und lückig. Aber auch die allgemeine Einkommensteuer läßt sich weder bei eigenem Steuerbekenntnis der Pflichtigen, noch bei der Einschätzung durch Dritte überall richtig nach der wirklichen Höhe des Einkommens bemessen. Dem Ziele der gleichmäßigen Belastung kann man sich durch richtige Wahl der zu besteuernden Gegenstände und der Formen für Veranlagung und Bemessung, dann durch geeignete Gestaltung der Erwerbssteuern neben den Aufwandsteuern wohl nähern. Für die Praxis wird es jedoch immer ein nicht vollständig zu erreichendes Ideal bleiben.

§ 16. 6) Sittliche Nachteile. Als einen schwer wiegenden Uebelstand der Aufwandsteuern hat man es schon oft bezeichnet, daß dieselben einen großen Reiz zur Defraudation, sowie zur Bestechung bei der Bemessung und der Erhebung, sowie bei der Gewährung von Rückvergütungen ausübten und auch Veranlassung zur Fälschung und zur Verschlechterung der Waren gäben.

Ob Steuervergehen in größerer oder geringerer Zahl vorkommen, hängt u. a. auch von der Erhebungsform ab. Verzeichnete man 1844 in Preußen bei der Mahl- und Schlachtsteuer 9—10 000 Kontraventionen, so kam dies daher, weil hier eine große Zahl von Menschen zur Steuerbehörde in Beziehung zu treten hatte und schon durch die mit der Besteuerung verbundenen Unbequemlichkeiten zur Hinterziehung angereizt wurde. Die in Rede stehenden Uebelstände lassen sich vorzüglich durch richtige Wahl der zu belastenden Gegenstände und der Art der Steuerveranlegung vermindern. Vollständig zu vermeiden sind sie niemals. Dieser Thatsache wäre aber hier die weitere gegenüberzustellen, daß auch bei anderen Steuern Hinterziehungen und Bestechungen vorkommen. Wollte man die Aufwandsteuern durch Einkommensteuern ersetzen, so würden, da alsdann eine größere Menge von Steuerzahlern in Betracht käme, welche die Steuer als solche unmittelbar empfinden, die beklagten Uebelstände sich vielleicht nicht mindern, sondern geradezu vermehren [8]).

Wie die Sachen einmal praktisch liegen, sind die Aufwandsteuern unvermeidlich. Eine grundsätzliche Bekämpfung derselben ist deswegen ganz verfehlt, weil es nicht möglich ist, sie durch andere Steuern zu ersetzen, welche ebenso leicht durchführbar und ebenso wenig drückend sind, wie die Aufwandsteuern. Eine Abschaffung der letzteren würde in Ländern

8) Um zu zeigen, welch' gewaltige Uebertreibungen bei Besprechung von Steuersachen, insbesondere bei Bekämpfung der Aufwandsteuern, vorgekommen sind, möge hier eine von Lassalle (in „die indirekte Steuer und die Lage der arbeitenden Klasse" S. 26) angeführte Bemerkung Behrs (in „Lehre von der Wirtschaft des Staats" 1822) eine Stelle finden. „Indirekte Steuern", so wird gesagt, „sind entweder von grober Ignoranz oder von bübischer Tücke erfunden, von der Gemächlichkeit gepflegt, durch Not vervielfältigt und aus Furcht vor der Mühe der Einführung des Rechten bis zur Stunde noch nicht abgeschafft".

mit verhältnismäßig hohem Bedarf geradezu unerträgliche Folgen für Verwaltung und Steuerzahler haben.

5. Allgemeine Grundsätze und Regeln für die Aufwandsteuern.

§ 17. Die Aufwandsteuer hat im allgemeinen den Anforderungen zu entsprechen, welche an die Besteuerung überhaupt zu stellen sind; es soll den Interessen der Verwaltung, wie auch denjenigen der Steuerträger genügt, eine angemessene Bedarfsdeckung, sowie ein richtiges Verhältnis der Steuer zur Steuerkraft erstrebt werden. Allerdings gibt es keine Steuer, welche nach allen Richtungen hin vollkommen wäre. Dies gilt denn auch von den Aufwandsteuern. Die Praxis hat sich mit dem Erreichbaren zu bescheiden, indem sie Mängel und Lücken der einen Steuer durch die Wirkungen anderer auszugleichen sucht. Aber auch das Streben nach einer Ausgleichung durch ein System verschiedener Steuern wird dies Ziel nie vollständig erreichen.

§ 18. 1) Wahl der zu belastenden Gegenstände. Für die Wahl der Gegenstände sind die Forderungen der Gleichmäßigkeit und der Ergiebigkeit der Steuer, dann die Bedeutung derselben für den Konsum ganz vorzüglich maßgebend. Im allgemeinen besteht eine Vorliebe für Belastung entbehrlicher Gegenstände. Zwar ist der Begriff entbehrlich je nach Klima, Landesnatur, Kultur, Sitte, Stand, Vermögen ꝛc. ein relativer, doch vermag die Praxis in jedem Lande im großen ganzen Gegenstände zu bezeichnen, welche entbehrlich sind oder auch nur im allgemeinen als mehr oder weniger entbehrlich gelten. Bei einer Beschränkung auf Dinge, deren Genuß als leicht entbehrlich gern aufgegeben wird, sobald er verteuert wird, oder auf solche, welche nur von Wohlhabenden und Reichen verbraucht werden, würde die Steuer nicht ergiebig sein. Dann würde, wenn gerade die Absicht besteht, auch die unteren Klassen in angemessener Weise zur Deckung des öffentlichen Bedarfs heranzuziehen, dieser Zweck nicht erreicht werden. Infolge dessen ist man gezwungen, Gegenstände des allgemein verbreiteten Massenverbrauchs zu besteuern und auf Gleichmäßigkeit einmal möglichst durch Auswahl solcher Gegenstände hinzuwirken, welche bei dem Verbrauche einander ausschließen, dann dadurch, daß man durch andere Steuern thunlichst eine Ergänzung zu erzielen sucht.

Nun bieten sich in unseren Kulturländern eine Reihe von Gegenständen, welche in großen Mengen verbraucht und die nicht gerade als zum Leben notwendig und unentbehrlich erachtet zu werden pflegen. Denselben wandte sich denn auch die Besteuerung schon seit langer Zeit mit besonderer Vorliebe zu und ließ dafür mehr solche Güter frei, welche als unentbehrlich angesehen wurden und deren Besteuerung leicht zu Unwillen Veranlassung gab. Grundsätzlich ist zwar die Belastung auch von Lebensmitteln nicht zu verwerfen, wenn durch dieselbe die Zwecke der Besteuerung in geeigneter und dabei gerade für die Steuerpflichtigen schonenden Weise erreicht werden können. Bieten sich aber an Stelle derselben andere Gegenstände, deren Genuß zwar allgemein verbreitet, aber doch mehr oder weniger entbehrlich ist, so verdienen dieselben, da die Besteuerung die Tendenz hat, den Verbrauch einzuschränken, den Vorzug. Aus diesem Grunde geht auch mit Recht die Neigung dahin, Dinge höher zu treffen, deren Verbrauch man als weniger vorteilhaft oder auch als schädlicher wie denjenigen von anderen betrachtet (z. B. Branntwein gegenüber Bier). Um eine angemessene Verteilung der Steuer herbeizuführen, sind auch möglichst solche Gegenstände zu belasten, welche vorzugsweise von den besser stehenden Klassen verbraucht werden. Leider bieten sich hierfür nur wenige Güter, welche ohne allzugroße Umständlichkeiten und Kosten gefaßt werden können, hierunter insbesondere solche, welche direkt zu treffen sind, wie Wohnungen, Equipagen ꝛc., dann solche, welche vom Auslande bezogen und in einfacher Weise durch Verzollung besteuert werden wie Südfrüchte, Seidenwaren, Gewürze ꝛc.

An und für sich sind diejenigen Luxussteuern nicht zu verwerfen, welche nicht lediglich

Gegenstände des sog. breitesten Volksluxus, sondern im Interesse einer gleichmäßigen Steuerverteilung, nicht um den Luxus zu beschränken oder zu verhindern, auch die von den wohlhabenderen und reicheren Klassen verbrauchten teureren Güter belasten. Solche Steuern kamen schon in alter Zeit (in Rom seit dem Jahre 570) vor und wurden mehrfach in der neueren Zeit, dann aber meist nur vorübergehend und in Zeiten finanzieller Not, bisweilen mit progressiven Sätzen eingeführt, so in Oesterreich im 17. Jahrhundert, in Preußen 1809–1814, Frankreich 1791–1807, in Schweden unter Karl XII ꝛc. Im wesentlichen aber haben sich in einigen Ländern für längere Zeit nur solche Steuern behauptet, welche einfacher aufzulegen sind, indem sie äußerlich sichtbare und kontrollierbare Gegenstände des Verbrauchs, insbesondere aber des Gebrauchs treffen.

Bilinski, Die Luxussteuer 1875, befürwortete die Einführung solcher Luxussteuern als „Korrektiv der Einkommensteuern", weil letztere den Reichen nicht voll träfen. Die direkt zu erhebenden wollte er den Gemeinden überlassen haben, die indirekt, bei den Produzenten und Kaufleuten zu erhebenden sollten dem Staate verbleiben. Für die letzteren wurde von ihm eine ziemlich eingehende Kontrolle mit Vorlegung von Bücherauszügen, Strafen, Haftbarkeit ꝛc. vorgeschlagen. In Ländern, in welchen man sich noch nicht daran gewöhnt hat, an einer großen Zahl von Plätzen mit der Steuerbehörde in einem ununterbrochenen Verkehre mit Steueraufsicht zu stehen, würde der Versuch, solche Luxussteuern in einem ausgedehnteren Maße einzuführen, einem großen, vielleicht unüberwindlichen Widerstande begegnen.

Allerdings sind viele der gegen die Luxussteuern angeführten Gründe nicht zureichend oder sie würden mit verdoppelter Wucht die ergiebigsten Aufwandsteuern der Wirklichkeit treffen; so wenn es heißt: 1) der Luxus sei kein Maß der Leistungsfähigkeit, oft werde nur für ein ganz bestimmtes Bedürfnis Aufwand getrieben (Held), es sei zu bezweifeln, daß immer dem Genuß ein reines Einkommen zu Grunde liege (v. Stein), oft werde das Kapital, ja eigentlich ein an sich steriler Teil des Vermögens von der Luxussteuer getroffen (Malchus), der Sparsame und der Geizige blieben frei, während andere (Beamte, Adel), welche einen gewissen Luxus zu treiben genötigt seien, belastet würden (Hoffmann, Malchus); 2) sie erzeugten Widerwillen und Unmut (Hoffmann), 3) sie führten zur Beschränkung der Produktion, zur Verringerung der Güterqualitäten und des Arbeitsverdienstes (Thiers) ꝛc. 4) sie hätten leicht die Folge, daß der Konsum sich von den besteuerten anderen, oft schlimmeren Gegenständen zuwende (Hoffmann, Rau). — Hohe Einnahmen sind von solchen Steuern nicht zu erwarten. Sind die Kosten der Veranlagung, Erhebung und Kontrolle hoch, reizen die Steuern, wenn sie auf viele Gegenstände gelegt werden, zu schwer zu verhütenden Umgehungen (Hoffmann) und führen sie zu einer „unerträglichen Inquisition" (Pfeiffer), so ist allerdings eine Beschränkung am Platze und es sind „nur solche Steuern ratsam, welche leicht zu erheben sind" (Rau).

Können Aufwandsteuern auf eine größere Zahl von Gütern gelegt werden, so wird auch eine größere Gewähr für vollständige Erfassung aller Steuerpflichtigen geboten, die Steuer ist dann weniger abhängig von der persönlichen Geschmacksrichtung und überhaupt von allen den Umständen, welche einen persönlich und örtlich verschiedenartigen Konsum mit sich bringen. Ein solcher Vorteil läßt sich vorzüglich bei den Zöllen erzielen, weil bei denselben die Erhebungskosten und die Belästigungen für den Verkehr nicht wesentlich dadurch gesteigert werden, daß die Zollpflichtigkeit auf eine größere Zahl von Warenarten ausgedehnt wird. Anders liegt die Sache bei den inneren Aufwandsteuern. Bei denselben ist man schon durch die Schwierigkeiten der Veranlagung und der Erhebung und durch die hiermit verbundenen Belästigungen für Produktion und Verkehr gezwungen, sich auf eine geringere Zahl von Gegenständen zu beschränken und zwar vornehmlich auf solche, deren Herstellung kontrollfähig ist und nicht an allzuvielen räumlich zerstreuten Punkten des Landes erfolgt.

§ 19. 2) Einfachheit, Sicherheit der Veranlagung und Erhebung. Die Aufwandsteuern sollen möglichst kurz vor dem Uebergang der Ware in die Hand des Steuerträgers erhoben werden. Bei früherer Zahlung wird nicht allein die Ware um den nötigen Zinsaufschlag verteuert, sondern es können auch infolge von Trocknen, Schwinden, Vernichtung oder Verschlechterung Verluste erwachsen, ohne daß es immer möglich ist, einen entsprechenden Steuernachlaß zu gewähren. Normalsätze können nur für regelmäßige Minderungen in Rechnung kommen; sie gelten auch nur für Durchschnitte. In außergewöhnlichen Fällen — z. B. wenn das Bier sauer wird — sind oft umständliche, nicht immer zu erbringende Nachweisungen, sowie eine Kontrolle dafür nötig, daß halb verdorbene Erzeugnisse nicht doch noch für steuerpflichtige Zwecke verwandt werden. Bei einer etwaigen Wahl zwischen vollständiger Vernichtung (Wegschütten) und der Steuerzahlung für die

verschlechterte, allenfalls noch anderweit verwendbare Ware, kann unter Umständen auch schon die letztere den Vorzug verdienen.

Nun gestattet die Technik der Besteuerung es nicht immer, der hier gestellten Forderung zu genügen. Die Einsteuerung muß bisweilen schon bei der Erzeugung des Rohstoffs oder bei einem der Umwandelungsprozesse desselben erfolgen. Mit Rücksicht hierauf soll es den zur Zahlung verpflichteten Geschäftsleuten, soweit dies überhaupt angängig ist, durch Gewährung von Zoll- und Steuerkrediten und Zulassung von Teilzahlungen möglich gemacht werden, die Steuern erst kurz vor dem Verkaufe oder auch selbst nach demselben zu entrichten. Hierher gehören auch alle Erleichterungen bei der Verzollung, wie z. B. diejenigen, welche unter Anwendung des Begleitscheins die Zollzahlung am Bestimmungsorte oder in einer leichter erreichbaren Nähe desselben im Binnenlande zulassen, sodann solche, welche sich auf den Niederlagenverkehr beziehen und erst beim Eintritt der Ware in den freien Verkehr den Zoll fällig werden lassen 2c.

Um Erhebung und Kontrolle zu vereinfachen, sollen die steuerpflichtigen Gegenstände möglichst dann gefaßt werden, wenn sie in großen Mengen an wenigen Punkten beisammen sind. Bei Produktionssteuern empfiehlt sich daher derjenige Produktionsakt, welcher wenige Unternehmungen und dabei geschlossene Räume erfordert[9]).

Die Steuer soll bei genügender Sicherheit und Kontrollierbarkeit für Wirtschaft und Verkehr möglichst wenig belästigend sein und bei hinreichender Bestimmtheit nicht viel Anlaß zu Zweifeln und zu Willkürlichkeiten bei der Ausführung geben. Aus diesem Grunde ist sie thunlichst an solche Verkehrsakte anzuknüpfen, welche ohnedies schon an die Oeffentlichkeit treten und leicht zu kontrollieren sind, insbesondere an solche, welche schon aus anderen Gründen eine Mitwirkung von Beamten oder auch nur eine einfache Kenntnisnahme durch dieselben erfordern. Thunlichst soll sich die Steuer den Verhältnissen des Verkehrs und des Geschäftsbetriebes anpassen, nicht aber soll sie zum Prokrustesbett für dieselben gemacht werden[10]).

So wird bei der Abfindung auf Genauigkeit zu Gunsten der Einfachheit und Bequemlichkeit verzichtet. Auch kann es von Vorteil sein, wenn es dem Steuerzahler überlassen bleibt, von mehreren zulässigen Besteuerungsformen diejenige auszuwählen, welche für Stand und Lage seines Geschäftes am besten paßt. Bei der Verzollung können Sortierungen, Mischungen 2c. in Niederlagen zugelassen, bezw. auch durch entsprechende Bemessung der Zollsätze ermöglicht werden. Ferner kann auf Grund aufgestellter Tarifsätze für das Gewicht der üblichen Verpackungsarten der Waren die Nettoverzollung durchgeführt werden, ohne daß hierfür eine Auspackung nötig ist. Die hier berührten Fragen bieten für Zoll- und Steuerverwaltung eine Fülle von dankbaren Aufgaben und zwar um so mehr, als es oft weniger die Steuerhöhe als vielmehr die Form der Besteuerung ist, welche Veranlassung zur Unzufriedenheit gibt.

Unter sonst gleichen Umständen verdienen diejenigen Steuern den Vorzug, welche am wenigsten zu Hinterziehungen, Schmuggel und Bestechung reizen, bei denen die unvermeidliche Ueberwachung und Strafandrohung auf ein geringstes Maß beschränkt werden können und bei denen ferner die steuerpflichtige Ware am sichersten zu treffen ist und die Frage der Rückvergütung die geringsten Schwierigkeiten bereitet.

§ 20. 3) **Gleichmäßigkeit.** Zoll und Steuersatz sollen möglichst mit einander übereinstimmen; doch kann auch dann immerhin der Zoll, selbst wenn er nicht Schutzzoll ist, höher bemessen sein als die Steuer, sobald die Erhebung der letzteren mit größeren Kosten und Umständlichkeiten verknüpft ist. — Dann ist zu verlangen eine richtige Bemessung der bei Ausfuhr oder technischer Verwendung zu gewährenden Rückvergütung. Leicht entstehen

9) Das Besteuerungsverfahren selbst hat bereits auf derartige Konzentrierungen hingewirkt. In mehreren Ländern, so vorzüglich in England wurde durch die ganze Art der Besteuerung der Uebergang zum Großbetriebe künstlich befördert. Auch das Zollwesen lenkt den Warenverkehr, insofern derselbe nicht schon durch die Natur der Sache auf eine kleinere Zahl von Eingangsstraßen angewiesen ist, auf bestimmte Stellen der Grenze und Zollstraßen hin.

10) Die Notwendigkeit, dieser Forderung zu genügen, kann unter Umständen dazu veranlassen, eine an und für sich weniger vorteilhafte Form für Veranlagung und Erhebung, welcher die einmal vorhandenen Betriebe sich angepaßt haben, auch fernerhin beizubehalten.

dadurch Ausfuhrprämien, daß die Steuer mit Unterstellung eines bestimmten Ausbeuteverhältnisses (Rendement) nach dem Rohstoff bemessen ist, während aus letzterem eine größere als jenem Verhältnis entsprechende Menge an Fabrikaten hergestellt und für diese die Rückvergütung gewährt wird [11]).

Solche Prämien sind grundsätzlich zu verwerfen, weil sie den Staat, bezw. die Konsumenten, zu Gunsten einer Klasse von Staatsangehörigen oder auch zum Vorteil von Ausländern belasten. Eine wichtige Aufgabe der Verwaltung und der Gesetzgebung ist es daher, den Fortschritten der Technik möglichst zu folgen und rechtzeitig die Sätze für Steuer und Rückvergütung zu ändern. Allerdings ist diese Aufgabe nicht leicht zu lösen. Eine stetige Verfolgung der technischen Aenderungen mit immer erneuter Steueranpassung ist insbesondere dann schwierig, wenn die Verbesserungen nicht bei allen Unternehmungen gleichzeitig und gleichmäßig eingeführt werden. Auch können Unterschiede zwischen Steuer und Rückvergütung nicht immer ohne Verzug beseitigt werden, weil dadurch einmal vorhandene Existenzen leicht geschädigt und auch zu Grunde gerichtet werden können. Insbesondere würde ein unvermittelter Uebergang dann zu verwerfen sein, wenn die Entwicklung von Industrie und Ausfuhr eine durch die Steuerpolitik selbst veranlaßte Richtung eingeschlagen hat. Unzulässige Prämiierungen können auch entstehen, wenn an Stelle der besteuerten Gegenstände andere der gleichen Art zur Ausfuhr kommen und für dieselben die Rückvergütung gewährt wird. Dieselben würden dadurch zu vermeiden sein, daß möglichst an dem Grundsatze der Identitätsnachweisung festgehalten wird.

Um zu verhüten, daß die Steuerfreiheiten, welche für gewerbliche, nicht auf Herstellung von steuerpflichtigen Nahrungs- und Genußmitteln gerichtete Verarbeitungen zugelassen sind, zu Umgehungen mißbraucht werden, wird die Anwendung von Denaturierungsmitteln vorgeschrieben. Dieselben sollen nicht zu teuer sein, die Ware nicht für die gewerbliche Verarbeitung unbrauchbar machen, aber auch auf der anderen Seite dem Zwecke, dieselben dem steuerpflichtigen Genuß wirklich zu entziehen, hinreichend entsprechen. Sie müssen deshalb der Art sein, daß sie überhaupt nicht, oder doch nicht in einer für die Umgehung lohnenden Weise wieder entfernt werden können.

Für den Fall, daß Waren verderben oder für den Genuß unbrauchbar werden, ist Steuererlaß unter den erforderlichen Sicherheitsmaßregeln gegen Umgehungen am Platz. Allenfalls kann dann auch die Denaturierung gute Dienste leisten, so daß eine Vernichtung nicht vorgeschrieben zu werden braucht.

Steuerfreiheit für die selbst gewonnenen und verzehrten Güter zu gewähren, ist grundsätzlich zu verwerfen. Durch dieselbe werden solche Unternehmungen verkürzt, welche sich mit der gewerbsmäßigen Herstellung befassen. Leicht kann sie auch lästige Kontrollen zur Verhütung von Mißbrauch erforderlich machen. Endlich sind es nicht immer gerade die ärmeren, vielmehr oft die wohlhabenderen Klassen, welche auf dem Wege der eigenen Produktion ihren Bedarf decken. Im wesentlichen können solche Befreiungen nur in Schwierigkeiten ihre Rechtfertigung finden, welche ohne sie für die Durchführung der Steuer erwachsen.

Bei Verwendung steuerpflichtiger Güter im Fall von Notständen, für Wohlthätigkeitsanstalten und für wissenschaftliche Zwecke kommt vielfach Steuererlaß vor, bezw. es ist ein solcher auch gesetzlich vorgesehen.

---

11) Im Betriebsjahre 1887/88 waren im deutschen Reich durchschnittlich zur Herstellung von 1 kg Rohzucker 7,65 kg Rüben erforderlich. 1844 wurde eine Menge von 20 kg unterstellt. Hätte man ein solches Ausbeuteverhältnis auch noch im vorigen Jahre der Besteuerung zu Grunde gelegt, so wäre bei der Ausfuhr das 2,6fache der gezahlten Steuer zurückvergütet worden. In Wirklichkeit wurden im genannten Jahre 911 Mill. kg Zucker produziert, davon 515 Mill. kg ausgeführt, eine Steuer von 118 Mill. Mk. bezahlt und eine Rückvergütung von 114 Mill. Mk. gewährt. Mithin berechnet sich die Ausfuhrprämie auf rund 47 Mill. M. Vom kg Zucker, welcher im Inlande verblieb, erhielt das Reich nur 1 Pfg., während die Steuer sich auf 13 Pfg. stellt.

Die Steuersätze der verschiedenen Gegenstände sollen in einem richtigen Verhältnis zu einander stehen. Dieser Forderung würde im allgemeinen genügt, wenn die Steuer dem Preise der zu belastenden Güter und damit auch dem Aufwande der Konsumenten proportional wäre. Eine solche Besteuerung wäre jedoch nur dann möglich, wenn die Abgabe ganz kurz vor dem Uebergang der Ware in den Verbrauch erhoben würde. Doch ist der Preis nicht immer bekannt. Man wäre deshalb schon genötigt, generelle Unterschiede zwischen verschiedenen mehr oder weniger wertvollen Warengattungen zu machen und innerhalb derselben etwa die Steuersätze nach Qualitäten abzustufen. Aber auch eine derartige Besteuerung ist umständlich und kostspielig, dann ist nicht immer darauf zu rechnen, daß die Beamten über die für eine richtige Unterscheidung der Qualitäten erforderlichen Warenkenntnisse verfügen. Aus diesen Gründen muß man sich damit bescheiden, spezifische Steuersätze nach Maß, Gewicht und Stückzahl anzuwenden, allenfalls mit Berücksichtigung von leicht und sicher unterscheidbaren Sorten und Qualitäten. Allerdings kann hierdurch Gleichmäßigkeit nur in ganz groben Zügen erzielt werden. Ebenso sind Steuerungleichheiten bei den Rohstoffsteuern nicht zu vermeiden, wenn verschiedene Stoffe von ungleicher Ergiebigkeit verbraucht werden. Diejenigen, welche die besseren Qualitäten verwenden, sind dann im Vorteil; auch läßt es sich praktisch nicht vermeiden, daß sie bei der Ausfuhr Prämien beziehen [12]).

§ 21. 4) Höhe des Steuerfußes. Es gibt jeweilig eine gewisse Höhe für den Steuerfuß, bei welcher die Steuer am einträglichsten ist. Bei einer weiteren Erhöhung wird der Ertrag sinken, indem nun der Verbrauch in einem noch größeren Verhältnis eingeschränkt wird, während umgekehrt eine Herabsetzung des Steuersatzes keine genügende Steigerung des Verbrauchs zur Folge hat. Wie hoch der einträglichste Steuersatz ist, dies kann nur an der Hand der Erfahrung bestimmt werden. Nun sind aber bei Bestimmung des Steuerfußes auch noch andere Rücksichten zu nehmen, so, daß die Ordnung des Wirtschaftslebens nicht wesentlich gestört wird, daß die weniger ergiebigen Unternehmungen, welche bei höherer Besteuerung empfindlich zu leiden hätten, geschont werden; dann soll auch durch die Steuerhöhe nicht allzusehr zu Umgehungen und Schmuggel angereizt und dadurch in sittlicher Beziehung ein ungünstiger Einfluß ausgeübt und zur Vermehrung von Aufsichts- und Kontrollkosten Veranlassung gegeben werden. Im allgemeinen kann man sagen, daß eine Aufwandsteuer, deren Ertrag nicht im gleichen Maße wie die Bevölkerung zunimmt, zu hoch bemessen ist, sofern eben, wie z. B. bei Haarpuder, der Verbrauch nicht aus anderen Gründen sich mindert. Aenderungen im Steuersatz sind, weil durch dieselben immer wirtschaftliche Verschiebungen bewirkt werden, möglichst zu meiden [13]).

6. Die Formen der Veranlagung und Erhebung.

1. Die direkte und indirekte Erhebung.

§ 22. Die Formen der Veranlagung und Erhebung sind verschieden zu gestalten je nach den besonderen Verhältnissen des zu besteuernden Gegenstandes, nach Umfang und Art der Rohstoffgewinnung, Verschiedenheit in Art und Qualität der verwandten Rohstoffe und

12) „Die Besteuerung nach dem Werte bildet einen besonderen Vorzug z. B. bei der französischen Weinbesteuerung, der sog. Detailgebühr, der württembergischen Ausschankabgabe von Wein und Obstmost, sowie bei der Steuererhebung in der Form des Monopols, wo die Steuerverwaltung die Preisbestimmung selbst in die Hand nimmt" (Schall).

13) Erfahrungen über den Einfluß der Höhe des Steuerfußes auf den Steuerertrag hat man vorzüglich in England gesammelt. 1745 wurde die Abgabe für Thee um 50% ermäßigt, dies hatte eine Zunahme des Steuerertrags um nahezu 100% zur Folge. Dagegen sank bei einer starken im Jahre 1784 vorgenommenen Steuerherabsetzung die Einnahme um 50%, während 1786 eine Zollminderung für Weine eine Erhöhung des Steuerertrags bewirkte. Die preußische Kaffeeaccise brachte 1784 bei einem Steuersatz von 6 Gr. eine Einnahme von 300 000 Thlr., nachher als die Steuer auf 3 Gr. ermäßigt wurde, war die Einnahme 574 000 Thlr.

Surrogate, nach der Höhe der Ausbeute und deren Veränderlichkeit, dann nach dem Stande der Technik, der Zahl und der örtlichen Verbreitung der Unternehmungen (Groß-, Kleinbetrieb), der Verkehrsentwickelung und der damit im Zusammenhang stehenden Schwierigkeit oder Leichtigkeit von Aufsicht und Kontrolle, ferner nach dem Stand von Ein- und Ausfuhr im Verhältnis zur heimischen Erzeugung und zum heimischen Verbrauch ꝛc.

Als Steuerzahler können im allgemeinen alle Personen in Betracht kommen, welche mit der steuerpflichtigen Ware zu thun haben, vom Produzenten der Roh- und Hilfsstoffe und deren Verfrachter und Verkäufer bis zum Konsumenten. Hiernach sind zunächst die direkte und die indirekte Erhebung zu unterscheiden.

1) Die direkte Erhebung vom Steuerträger (direkte Aufwandsteuern) bietet den Vorteil, daß sie den Pflichtigen selber faßt und nicht erst die Steuerverteilung von einer nur als wahrscheinlich vorausgesetzten, aber nicht immer stattfindenden richtigen Ueberwälzung erwartet, daß Produktion und Handel unbehelligt bleiben, ferner daß die Steuer bei vielen Gegenständen nach dem Werte bemessen werden kann und endlich, daß auch alle Steuerpflichtigen getroffen werden, sowohl diejenigen, welche die Waren kaufen, als auch diejenigen, welche sie für ihren eigenen Gebrauch selber herstellen. Leider ist die genannte Form der Erhebung nur wenig anwendbar. Bei einer großen Anzahl von im ganzen Lande zerstreut wohnenden Konsumenten würde sie sehr umständlich und kostspielig sein. Dann würde die Steuerpflicht, welche nicht an bestimmte Akte der Erzeugung oder des Verkehrs anschließt, bei den meisten Gütern nur sehr schwer festzustellen sein. Die zu den verschiedensten Zeiten erworbenen Güter werden oft rasch verbraucht und entziehen sich dann leicht der Besteuerung. Wollte man dieselben in ausgiebiger Weise fassen, so erforderte dies eine ununterbrochene und unerträgliche Beaufsichtigung eines jeden einzelnen Haushaltes. Endlich würde ein Hauptvorzug der indirekten Steuer verloren gehen, daß dieselbe nicht bei der jedesmaligen Zahlung von ihrem Träger unmittelbar empfunden wird. Heute, wo die meisten Güter für Verbrauch und Gebrauch eingekauft werden, bildet darum die direkte Einhebung eine verschwindende Ausnahme. Sie kommt vor bei der Eigengewinnung (Haustrunk) und bei Gütern, welche Industrielle selbst verzehren, insofern dieselben für die gesamte von ihnen erzeugte Menge Steuern zahlen; dann findet sie sich vorzüglich bei Gegenständen des Nutzvermögens, welche öffentlich leicht erkennbar, mit Sicherheit und ohne zu große Kosten einzuschätzen oder zu katastrieren und zu kontrollieren sind, ohne daß ein lästiges Eindringen in die privaten Verhältnisse nötig wird.

2) Die indirekte Erhebung (indirekte Aufwandsteuern) empfiehlt sich besonders dann, wenn sie gestattet, die steuerpflichtigen Gegenstände zu einer Zeit zu fassen, in welcher sie noch in größeren Mengen an wenigen Punkten in den Händen der Produzenten des Rohstoffs oder des fertigen Produktes, der Händler oder Frachtführer vereinigt, sonach verhältnismäßig leicht und billig zu kontrollieren und steuerlich zu erfassen sind. Sie ist vorzüglich am Platz, wenn der Bedarf ausschließlich oder vorwiegend verkehrsmäßig gedeckt wird. Kommt auch eigene Gewinnung mit eigenem Verzehr vor, so kann man dieselbe auf gleichem oder ähnlichem Wege treffen, wie die gewerbsmäßige Produktion, auch wohl eine abgekürzte Pauschalierung oder Abfindung wählen oder es werden, wie bei Schanksteuern und verschiedenen Lizenzen nur die in den Verkehr gelangenden Gegenstände belastet, während die übrigen frei bleiben, eine Freilassung, bei welcher die Einfachheit auf Kosten der Gleichmäßigkeit der Belastung erkauft wird.

Die möglichen und in der Praxis vorkommenden Formen der indirekten Besteuerung sind sehr mannigfaltig. Oft werden bei einer und derselben Warenart mehrere Formen angewandt. Teils geschieht dies in der Absicht, um das Steuerobjekt auf mehreren Wegen zu treffen und dadurch die Steuer gleichmäßiger zu gestalten, indem man von der Annahme ausgeht, daß etwaige Mängel sich gegenseitig ausgleichen (z. B. bei der Gestaltung der

neuen deutschen Branntweinsteuer, dann bei Auflegung von Produktions- neben Schanksteuern, welche nicht gleichmäßig übergewälzt werden). Oder es wird auch je nach der Lage des Falls, z. B. nach der Größe des Betriebs, der Art der verwandten Rohstoffe und der Betriebseinrichtung (z. B. landwirtschaftliche Brennereien gegenüber gewerblichen) die eine oder die andere Form angewandt. Hierbei kann die nach Verschiedenheit der Fälle anzuwendende Art der Besteuerung schon gesetzlich vorgeschrieben oder es kann auch die Wahl der für seine Lage passenden Form in das Belieben des Pflichtigen gestellt sein, welcher dann allenfalls gewissen Bedingungen zu genügen hat, wie z. B. daß im Interesse einer Vereinfachung der Kontrolle der Betrieb wenigstens einen bestimmten Minimalumfang erreicht, oder daß der Pflichtige, welcher die Abfindung wünscht, das Vertrauen der Steuerbehörde genießt 2c.

Die indirekten Steuern können anknüpfen an bestimmte Akte der Produktion, an solche des Besitzübergangs oder der örtlichen Verbringung; die ihrer Bemessung zu Grunde zu legenden Mengen können unmittelbar bestimmt oder es kann auch auf dieselben aus gewissen Merkmalen geschlossen werden. Neben der genaueren Berechnung kommt auch die summarische vor. Endlich kann der Staat den Steuereingang dadurch sichern oder vereinfachen, daß er Produktion und Verkauf in seine eigene Hand nimmt. Zu unterscheiden sind als indirekte Erhebungsformen: die Produktionssteuern, die Zirkulationssteuern, die Abfindung, die Lizenzabgaben und das Monopol.

2. Die indirekten Erhebungsformen.

1. Die Produktionssteuern.

§ 23. Die Produktionssteuern knüpfen an Akte der Gütererzeugung an und zwar entweder an solche der Gewinnung des Rohstoffs oder an solche der weiteren Verarbeitung desselben bis zum Ausgang aus der Fabrikationsstätte (Fabrikaccise). Sie scheiden sich daher in Rohstoff-, Fabrikations- und Fabrikatsteuern [14]).

1) Die Rohstoffsteuern lehnen sich an die Gewinnung der Rohstoffe an oder sie treten nach Vollendung derselben ein, im letzteren Falle mit unmittelbarer Bemessung der Mengen, im ersteren in der Art, daß aus brauchbaren Merkmalen ein Schluß auf diese Mengen gezogen wird.

1. Bei der Flächensteuer (Areal-, Morgensteuer) dient einfach die Größe der bebauten Fläche als Maßstab der Besteuerung, allenfalls mit Abstufung der Steuersätze nach der Bodengüte. Diese Steuer bietet den großen Vorzug der Einfachheit und der leichten Kontrollierbarkeit, da die bebauten Flächen offen zu Tage liegen. Sie gestattet ferner, Handel und Fabrikation von beschränkender Aufsicht frei zu lassen. Dagegen ist sie ungleichmäßig, selbst wenn die Bodengüte berücksichtigt wird, da Menge und Güte der Erzeugnisse je nach der Lage des Bodens, nach den Witterungsverhältnissen mit ihren Ernteschwankungen, dann nach der Tüchtigkeit des Bewirtschafters, üblichem Wirtschaftssystem 2c. sehr verschieden

---

14) Die echte Fabrikatsteuer ist diejenige, welche unmittelbar nach dem vollendeten Produkte bemessen wird. Zirkulations- und Handelssteuern können demnach ebenfalls „Fabrikatsteuern" sein. So wäre insbesondere die nach den Verkaufspreisen bemessene Schanksteuer hierher zu rechnen. Die Produktionssteuern, welche Fabrikatsteuern sind (Fabrikantensteuer im Gegensatz zu den von anderen Personen, z. B. von Händlern und Wirten entrichteten Steuern), stehen den Versandtsteuern sehr nahe und unterscheiden sich allenfalls nur dadurch von den letzteren, daß sie am Abschluß der Produktion einsetzen, damit auch eine Beaufsichtigung der Produktion selbst mit sich bringen können und den eigenen Verbrauch des Produzenten mit erfassen. Zählt man zu den Fabrikatsteuern auch diejenigen, welche die Abgabe nach Anhaltspunkten des Fabrikationsverfahrens bemessen (echte Fabrikationssteuern), so würden eigentlich alle Produktionssteuern als Fabrikatsteuern zu bezeichnen sein, da bei denselben doch immer die Absicht darauf gerichtet ist, die Steuer so zu bemessen, daß sie möglichst der wirklichen Menge an fertigen Erzeugnissen entspricht, ja selbst einigermaßen nach deren Qualität abgestuft ist.

sein können. Die Steuer wird zur frühesten Zeit entrichtet, ohne daß Gewißheit dafür besteht, daß die zu erzeugenden Produkte auch wirklich verkauft werden können, daß sie später in fertige Waren thatsächlich umgewandelt werden und daß auch eine Ueberwälzung der Steuer auf den endlichen Konsumenten erfolgt. Dann bietet die Frage der Rückvergütung bei Ausfuhr und technischer Verwendung große Schwierigkeiten. Die zu gewährende Vergütung könnte doch nur in einem sehr rohen Durchschnitt der gezahlten Steuer angepaßt werden. Ferner wird, wenn eine Ueberwälzung auf den Fabrikanten nicht stattfinden konnte, nicht gerade demjenigen die Vergütung zu Teil, welcher die Abgabe entrichtet hatte. Endlich wird die Flächensteuer, wenn neben ihr noch eine Grundsteuer erhoben wird, leicht als Doppelbesteuerung empfunden. Aus den genannten Gründen ist dieselbe nur zulässig, wenn ihre Sätze niedrig bemessen sind, infolge davon ist sie allerdings auch unergiebig.

2. Die unmittelbare Bemessung der Rohstoffe kann erfolgen im Anschluß an die Erzeugung (Pflanzungssteuer bei dem Tabak), an die Ausstellung zum Verkauf (Tabakmarkt), an die Verbringung zur Stätte einer vorbereitenden Verarbeitung (Malzmühle) oder in die Fabrik (Eingang der Zuckerrüben). Knüpft die Steuer an die landwirtschaftliche Gewinnung an, so ist, um Hinterziehungen zu verhüten, eine Kontrolle derselben erforderlich; daher Auszählung der Pflanzen beim Tabakbau mit Vorschriften über die Art des Baues (Pflanzenabstand) und spätere Vergleichung des wirklichen Ertrags mit den Ergebnissen der früheren Zählungen und Schätzungen unter Berücksichtigung von unverschuldeten Abgängen und Ausfällen.

In anderen Fällen ist die Besteuerung der Rohstoffe besonders dann in einfacher Weise durchzuführen, wenn große Mengen der letzteren für bestimmte Zwecke, sei es zum Verkauf oder zu einer vorbereitenden Verarbeitung an wenigen Orten zusammengebracht werden oder wenn die Steuerermittelung unmittelbar vor dem Uebergang der Rohstoffe zur Produktionsstätte durch einfache Wägung oder Messung stattfinden kann, ohne daß umständliche chemisch-physikalische Untersuchungen erforderlich sind. Liefert die Bemessung nach dem Gewicht ein der späteren Ausbeute an Fabrikaten mehr entsprechendes Ergebnis, so kann sich diejenige nach dem Hohlmaß durch steuertechnische Einfachheit empfehlen. Je frühzeitiger die Besteuerung vor der Verwendung der Stoffe für die Fabrikation erfolgt, um so schwieriger ist es, die Steuer so zu bemessen, daß auch Abfälle, Abgang und Verderb berücksichtigt und nur die Stoffe belastet werden, welche später in verarbeiteter Form wirklich an den Konsumenten gelangen. Den Produzenten wird es erschwert, auf Lager zu arbeiten, sofern dies nicht unter einfacher Kontrolle geschehen kann. Können Stoffe verschiedener Art zur Herstellung eines Fabrikates verwandt werden, so sind dieselben entweder alle zu belasten, in welchem Falle es freilich schwer halten kann, für die verschiedenen Materialien angemessene Steuersätze zu finden, durch welche eine gleichmäßige Belastung bewirkt wird; oder es wird nur die Verwendung eines Stoffes zugelassen (z. B. Malz) und die von anderen verboten, in welchem Falle die Aufsicht auf die Fabrikation ausgedehnt werden muß, um dem Reiz zur Fälschung zu begegnen und die Benutzung von Surrogaten und unbesteuerten Abfällen zu verhüten.

Die Rohstoffsteuern wirken mehr oder weniger ungleichmäßig. Bei denselben kann die Verschiedenheit in der Güte der Stoffe, insbesondere wenn es sich um verschiedene Arten handelt, gar nicht oder doch nur in ungenügendem Maße berücksichtigt werden. Und doch kann die Ausbeute je nach der Güte der Stoffe, nach der Art der angewandten Fabrikationsmethode oder der Vollkommenheit der benutzten Apparate sehr ungleich sein. Infolge dessen wird denjenigen, welche geringere Materialien verarbeiten, dann dem kleinen Betriebe der Kampf mit kräftigeren Konkurrenten noch mehr erschwert. Ebenso kann der landwirtschaftliche Betrieb auf schlechterem anderweit nur schwer verwendbarem Boden in eine ungünstigere Lage gebracht werden. Es ist kaum möglich, die Rückvergütung bei Ausfuhr und

technischer Verwendung für steuerfreie Zwecke immer richtig zu bemessen. Durch Verbesserungen kann das Ausbeuteverhältnis erhöht und dadurch bei der Ausfuhr eine Prämie erzielt werden, welche wieder zu weiteren Verbesserungen anreizt. Insofern die Steuer zu wirklich volkswirtschaftlich vorteilhaften Aenderungen in Produktion und Betrieb Anlaß gibt, würde ihre Wirkung eine gute sein. Dies ist jedoch nicht der Fall, wenn dadurch ein Gewinn erzielt wird, daß etwaige Mehraufwendungen durch die erzielte Ersparnis an Steuern oder durch die in Aussicht stehende Ausfuhrprämie überwogen werden. Alsdann wäre die technische Verbesserung nicht als wirtschaftlicher Fortschritt zu betrachten, abgesehen davon, daß der Steuerertrag relativ und absolut abnehmen kann und damit die Steuer nicht ihren vollen Zweck erfüllt.

Im allgemeinen empfiehlt sich die Rohstoffbesteuerung, wenn sie technisch in einfacher Weise ohne Belästigung für die Fabrikation durchzuführen ist und bei ziemlich gleichartiger Beschaffenheit des Rohstoffs und entsprechender technischer Entwickelung keine wesentlich ungleichmäßige Belastung bewirkt, während die Fabrikatsteuer mit größeren Schwierigkeiten zu kämpfen hätte und den an die Steuer zu stellenden Anforderungen nur in geringerem Grade genügen würde.

2) Die Fabrikationssteuer bemißt die Steuer nach Anhaltspunkten, welche das Fabrikationsverfahren bietet, indem aus der Leistungsfähigkeit der Werkvorrichtungen und der Betriebsdauer in Verbindung mit den verwandten Stoffen ꝛc. auf die Menge, allenfalls auch auf die Güte der Erzeugnisse geschlossen wird. So wird etwa der Raumgehalt von Gefäßen, welche zum Brennen, Maischen, Pressen (Rübenpreßraum) ꝛc. benützt werden, der Rechnung zu Grunde gelegt. Darf hierbei im allgemeinen eine bestimmte Ergiebigkeit und Raschheit der Produktion unterstellt z. B. angenommen werden, daß in der Zeiteinheit eine bestimmte Anzahl von Benutzungen (z. B. Füllungen) vorkommt, so kann die Steuer für diese Zeit pauschaliert werden (Branntwein in Oesterreich 1878), allenfalls mit der Maßgabe, daß, wenn offenbar rascher gearbeitet wird, noch eine Zusatzsteuer hinzutritt (Branntwein in Belgien). Dann kann auch die Anzahl der Benützungen unter Kontrolle ermittelt und hiernach die Steuer angesetzt werden.

Gegenüber der einfachen Rohstoffsteuer bietet die Fabrikationssteuer den Vorteil, daß die Verwaltung sich leichter gegen unzulässige Verwendung von Surrogaten sichern kann. Dagegen bedingt sie meist eine eingehende Beaufsichtigung und Beschränkung des Betriebs. Im übrigen haben beide Formen der Besteuerung Licht- und Schattenseiten im wesentlichen mit einander gemein. Auch die Fabrikationssteuer kann einen großen Reiz zu Verbesserungen und Betriebsänderungen ausüben, doch kann sie die Industrie dabei auch leicht in eine einseitige Richtung drängen, zur Verschwendung Veranlassung geben (Dickmaische), ja es können Verschwendungen sogar durch die Steuervorschriften selbst unmittelbar hervorgerufen werden (Verbot, die überlaufende Maische aufzufangen). Die Steuer ist nicht der wirklichen, sondern nur einer mutmaßlichen Leistung angepaßt; sie vermag nicht immer den Fortschritten der Technik rasch zu folgen, wird infolge dessen ungleichmäßig und leicht auch bei zunehmendem Konsum weniger ergiebig, bereitet Schwierigkeiten für die Frage der Rückvergütung und gefährdet leicht den kleinen Betrieb. Werden mit Rücksicht auf den letzteren Rückvergütungen und Eingangszölle entsprechend hoch bemessen, so werden dieselben leicht zu Ausfuhrprämien und Schutzzöllen für die ergiebigeren Unternehmungen.

3) Die Fabrikatsteuer wird nach der thatsächlichen Menge bemessen, allenfalls auch mit Rücksicht auf die Güte, bezw. auf den Preis. Sie ist infolge dessen gleichmäßiger als Rohstoff- und Fabrikationssteuer. Da die Fabrikatsteuer im allgemeinen kurz vor dem Uebergang der Ware in den Konsum erhoben wird, so bedingt sie in der Regel keinen lange dauernden Steuervorschuß. Ueberdies würde sie in einfachster Weise die Gewährung von Steuerkrediten zulassen. Sie führt nicht zu Steuerverlusten infolge davon, daß Waren

vor vollständiger Fertigstellung verderben oder daß ihre Menge durch Schwund ꝛc. sich mindert. Im allgemeinen werden die einmal mit Steuern belasteten Waren auch wirklich konsumiert. Dann wird die Steuer am leichtesten auf den eigentlichen Träger übergewälzt. Ein weiterer Vorteil der Fabrikatsteuer besteht darin, daß sie keinen Anlaß zu Fälschungen bietet und im allgemeinen die Anwendung beliebiger Rohstoffe und der passendsten Fabrikationsverfahren gestattet. Indem sie bis zu gewisser Grenze eine Abstufung nach der Qualität ermöglicht, übt sie keinen Einfluß auf die Gestaltung der Industrie aus und begünstigt, sofern nur keine strenge Kontrolle erforderlich ist, auch nicht den Großbetrieb. Die Frage der Rückvergütung bei Verwendung für technische Zwecke oder bei der Ausfuhr bereitet bei ihr die geringsten Schwierigkeiten. Die Fabrikatsteuer ist insbesondere dann mit Vorteil anwendbar, wenn die Zahl der Produzenten nicht groß und deshalb die Aufsicht, insbesondere diejenige über den Ausgang steuerpflichtiger Waren einfach und nicht kostspielig ist, wenn billige, selbst registrierende und leicht zu kontrollierende Meßapparate benützt werden können, wenn der industrielle Betrieb frei gelassen werden kann, keine Defraudationen zu besorgen sind und deswegen auch die Kontrolle nicht auf den allgemeinen Verkehr ausgedehnt zu werden braucht. Allerdings schwinden diese Vorteile ganz oder zum Teil, wenn Industrie und Verkehr unter strenge Kontrolle mit lästigen bindenden Vorschriften zu stellen sind.

2. Die Zirkulationssteuern.

§ 24. Die Zirkulationssteuern sind echte Verkehrssteuern, indem sie an Akte der örtlichen Verbringung (Transportsteuern) oder an solche des Verkaufs, insbesondere des Wiederverkaufs (Handelssteuern) anschließen. Sie sind meist Fabrikatsteuern, insofern sie auf fertige Waren gelegt und nach deren Menge bemessen werden. Dann sind sie echte Fabrikantensteuern, wenn sie die Ware bei dem Fabrikanten treffen, sobald dieselbe die Werkstätte der Produktion verläßt.

1) Die Transportsteuern. Zu denselben gehören zunächst

1. die Zölle, welche als Ein-, Aus- und Durchfuhrzölle beim Uebergang der Waren über die Landesgrenze erhoben werden. Zu denselben können in Deutschland auch die Uebergangsabgaben (für Bier, Fleisch) gerechnet werden, wenn man sie nicht, da einmal das Reich gerade in Zollsachen ein einheitliches Gebiet bildet, als einen Rest der alten Binnenzölle auffassen will. Die Erhebung derselben gestaltet sich gegenüber der Belastung heimischer Erzeugnisse verhältnismäßig einfach, zumal bei günstiger Lage des Landes mit vorteilhafter Ausformung der Grenzen. Einer richtigen Bemessung der Zölle stellen sich Schwierigkeiten entgegen, wenn die gleiche Warenart auch im Inlande erzeugt und hier in einer nicht unmittelbar an das Fabrikat anschließenden Steuerform belastet wird. Als vorzüglich geeignet erweisen sich darum für die Besteuerung solche Gegenstände des Aufwandes, welche überhaupt nur von außen bezogen werden. Sind die heimischen klimatischen und Bodenverhältnisse für die Erzeugung der Ware nicht günstig und ist darum eine größere und vorteilhafte Entwickelung der Produktion nicht zu erwarten, so kann auch, um die Durchführung der Besteuerung eines finanziell wichtigen Gegenstandes zu erleichtern, das Verbot der Produktion im Inlande sich empfehlen (Tabak in England).

2. Innere Aufwandsteuern, welche im Anschluß an den Transport von (meist heimischen) Waren im Inlande erhoben werden.

a. Thorsteuern (Thorabgabe, Thoraccise, Marktgeld, Oktroi), welche bei der Verbringung der Waren in ein abgeschlossenes kleineres Gebiet, insbesondere in Städte, zu entrichten sind. Bei denselben ist bei kurz dauernder, sich im wesentlichen nur auf eine Grenzlinie erstreckender Kontrolle die Erhebung einfach und weniger lästig als bei verschiedenen anderen Besteuerungsformen, sobald nur die Waren jeweilig an wenigen Punkten

in größeren Mengen und offen eingebracht werden und bei wenig kostspieliger Aufsicht den Umgehungen genügend begegnet werden kann. Ist die steuerpflichtige Ware in größerem Umfang auch Gegenstand des Postverkehrs, so erwachsen freilich wieder Schwierigkeiten für die Besteuerung, da die Postverwaltung teils aus Rechts-, teils aus praktischen Gründen der Steuerkontrolle nicht unterstellt und die Steuerzahlung für den Pflichtigen leicht allzu lästig werden kann. In diesem Falle kann die Thorsteuer einen ihrer Hauptvorzüge verlieren.

Die Thorsteuern wirken ungleichmäßig, da sie nur den Aufwand von Bewohnern einzelner Gebiete belasten, während die übrigen Staatsangehörigen frei bleiben. Werden steuerpflichtige Waren auch in den geschlossenen Steuergebieten selbst erzeugt, so müßten dieselben durch eine Art innerer Steuer getroffen werden. Bei dem Ausgang aus diesem Gebiete wären Rückvergütungen zu gewähren. Sind die Thorsteuern hoch, so kann durch dieselben die wirtschaftliche und industrielle Entwickelung der Steuergebiete in ungünstiger Weise beeinflußt werden. Aus den genannten Gründen sind die Thorsteuern weniger für den Staat als für die Gemeinden selbst geeignet, welche nach Lage des Falls ihre eigenen Interessen wahrnehmen können.

Als Staatssteuern kommen Thorsteuern in Frankreich (siehe über das droit d'entrée unten unter Weinsteuer und Branntweinsteuer), dann in Oesterreich und in Italien vor. Oesterreich hat eine auf dem Verzehrungssteuerpatent v. 25. Mai 1829 beruhende Verzehrungssteuer. In der Regel sind derselben unterworfen: Wein, Most, Obstmost, Bier, Branntwein, Fleisch von Schlacht- und Stechvieh, Zucker aus inländischen Stoffen, seit 1882 durch Raffinierung dargestelltes Mineralöl und seit 1884 auch Spirituspreßhefe. In elf für die Verzehrungssteuer als „geschlossen" erklärten Städten unterliegen der Steuer auch einige andere Gegenstände des menschlichen Genusses, dann Verfütterungs-, Beleuchtungs- und Brennmaterialien. Im Gegensatze zu den „geschlossenen Städten" heißt das übrige der Verzehrungssteuer unterworfene Land in der Amtssprache „das offene Land" oder auch „das offene Land und die offenen Städte". Das Steuerausmaß ist nicht überall dasselbe, namentlich ist es in den „geschlossenen" Städten höher als auf dem „offenen Lande", aber selbst bei den „geschlossenen" Städten zeigen sich Unterschiede. In manchen Gemeinden besteht ein Zuschlag für Gemeindezwecke zu der allgemeinen für Rechnung des Staates einzuhebenden Verzehrungssteuer, der jedoch nur die daselbst verbrauchten Gegenstände treffen darf. Die Pflicht zur Steuerentrichtung tritt teils bei der Erzeugung der abgabenpflichtigen Gegenstände, teils bei der Einfuhr über die Steuerlinien, teils in anderen dem wirklichen Verbrauch näher liegenden Zeitpunkten ein. In Wien und Buda-Pest wird die Einhebung in eigener Regie besorgt; in Linz, Prag, Brünn, Lemberg, Krakau, Graz, Laibach und Preßburg ist sie verpachtet. Triest zahlt eine Aversalsumme. In den gezahlten Pachtsummen sind die auf die einzelnen Gegenstände entfallenden Beträge nicht ausgeschieden. Darum sind auch die Einnahmen für Wein, Bier und Fleisch in Wirklichkeit etwas höher, als unten angegeben ist. Ein neuer Tarif für die Verzehrungssteuern wurde 1887 für Ungarn, 1890 für Wien aufgestellt. Die „sonstigen Verbrauchsgegenstände" (also außer den oben genannten, welche weiter unten noch speziell aufgeführt werden), warfen in den geschlossenen Orten Oesterreichs im Durchschnitt der Jahre 1885—88: 5,7 Mill. fl. ab. Davon wurden 2,1 Mill. fl. nach dem Tarif erhoben, 2,7 Mill. fl. wurden als Pacht bezahlt, während Triest 860 000 fl. als Abfindung entrichtete. Ungarn hatte von diesen Gegenständen bis 1887 eine Einnahme von jährlich rund 300 000 fl.

In Italien wurden die inneren Verzehrungssteuern (dazi interni di consumo) 1864 einheitlich geregelt. Zu unterscheiden sind solche, welche nur dem Staate, andere, welche dem Staat und der Gemeinde (als Zuschläge zu den Staatssteuern) und solche, welche den Gemeinden allein zufließen. Gemeindezuschläge dürfen nicht über 50% der Staatssteuer betragen, Gemeindesteuern auf vom Staate freigelassene Gegenstände dürfen 20% des Wertes nicht übersteigen. In Neapel erhebt der Staat alle Eingangsabgaben (1888: 17,6 Mill. L.) und zahlt dafür an die Stadt eine feste Summe von jährlich 10 Mill. L. (Ges. v. 14. Mai 1881). In den übrigen Orten ist die Erhebung teils an eine 1864 gebildete Gesellschaft verpachtet, teils erfolgt sie durch die Gemeinden, welche an den Staat dafür eine bestimmte Summe als Abonnement bezahlen oder ihm ein Minimalerträgnis garantieren und die darüber hinaus erzielte Einnahme mit ihm teilen. In den geschlossenen Orten wird die Steuer als Thorsteuer, in den offenen (mit weniger als 8000 Einwohnern) wird sie in den Verkaufsläden und Schlächtereien erhoben. Die Höhe des Steuerfußes ist nach der Einwohnerzahl verschieden. Ertrag im Durchschnitt der Jahre 1862—70, 1871—80, 1881—87, 1888—89 je 23,0, 66,2, 80,0, 81,9 Mill. Lire.

b. Die Versandtsteuern, welche in der Regel vom Versender vor der Versendung des steuerpflichtigen Gutes nach anderen Orten entrichtet werden, eignen sich nur für bestimmte Güterarten, z. B. solche, welche in Fässern transportiert werden, insbesondere wenn die Verbringung von wenigen Stellen aus und auf eine nicht allzukurze Entfernung erfolgt,

so daß eine zureichende Transportkontrolle möglich wird. Wird die Versendung von einer großen Zahl von Plätzen aus je in kleinen Mengen bewirkt, so wird die Erhebung umständlich und kostspielig und führt zu einer lästigen und verwickelten Kontrolle, ohne daß Umgehungen sich vollständig verhüten lassen. Die Besteuerung wird ungleichmäßig, wenn der Verbrauch von Waren, welche nicht zur Versendung gelangen, nicht auch getroffen wird, sie kann zur Doppelbesteuerung werden, wenn die Ware, ehe sie an den letzten Besitzer gelangt, durch mehrere Hände geht.

c. Auch die Einlagesteuer, welche vor der Verbringung der steuerpflichtigen Ware in die Räume (Keller, Magazine) des Empfängers (Konsumenten) und zwar gewöhnlich von diesem zu entrichten ist, kann zu einer mehrfachen Belastung ein und desselben Gegenstandes führen. Sie erfaßt nicht alle Gegenstände. Im wesentlichen ist sie nur bei Wein anwendbar, kann aber in Städten mit Mietwohnungen für den Steuerpflichtigen sehr lästig werden, sobald strenge darauf gesehen wird, daß die Zahlung der Steuer wirklich vor der Einlegung erfolgt. Der Verbrauch der Produzenten, bezw. auch derjenige von noch nicht besteuerten Händlern, sowie die unmittelbare Abgabe an Verbraucher ohne Versendung würden eigens zu belasten sein.

2) Die Handelssteuern werden vom Verkäufer, insbesondere von dem gewerbsmäßigen Wiederverkäufer erhoben. Dieselben können ihrem Wesen nach mit den Transportsteuern vollständig zusammenfallen. Man unterscheidet a) die Steuer vom Großhandel, b) diejenige vom Kleinhandel (Detail-, Verschleißbesteuerung). Eine Abgrenzung zwischen beiden wird hierbei nicht unmittelbar durch die Größe des Geschäftsumfangs, sondern durch die Mengen bestimmt, welche jeweilig auf einmal abgegeben werden. Im wesentlichen handelt es sich hier um den Unterschied zwischen der gewerbsmäßigen Abgabe zum unmittelbaren sofortigen Verbrauch (Wirtschaft) und anderen Verkäufen. Für letztere wird allenfalls die Abgabe unter einer bestimmten Menge verboten.

Die Handelsbesteuerung bietet wohl den Vorteil, daß sie die Ware erst kurz vor dem Uebergang in den Konsum trifft; sie kann innerhalb gewisser Grenzen auch Qualitätsunterschiede (Preis) berücksichtigen; dann kann sie die Produktion von der Kontrolle frei oder doch fast ganz freilassen. Dagegen können Erhebung und Kontrolle auf der anderen Seite wieder dadurch umständlich und teuer werden, daß eine große Zahl von örtlich zerstreut wohnenden Händlern zu besteuern ist. Alsdann kann, wenn außerdem noch die Produktion im großen betrieben wird (Bier), es entschieden vorzuziehen sein, die steuerpflichtigen Waren zu der Zeit zu treffen, wenn sie noch an wenigen Stellen in größeren Mengen beisammen sind, somit bei dem Produzenten. Auch die Handelsbesteuerung wirkt ungleichmäßig. Sie erfaßt nicht den Verbrauch derjenigen Waren, welche nicht durch Kauf erworben werden. Und wenn sie gar nur den Verkauf im kleinen trifft und den Handel im großen frei läßt, so bleiben gerade die steuerkräftigeren Verbraucher, welche ohnedies bei ihren im großen erfolgenden Bezügen niedrigere Preise zahlen, unbelastet.

3. Abfindung und Lizenzen.

§ 25. Bei der Abfindung (Abonnement) wird die Steuer summarisch für eine bestimmte Zeitdauer auf Grund angenommener Erzeugungs- oder Verkaufsmengen bemessen unter Ersparung der Lasten und Kosten, welche spezielle Berechnung und Einzelkontrollen für Verwaltung und Steuerzahler im Gefolge haben. Sie leistet auf volle Genauigkeit Verzicht und begnügt sich mit Schätzungsergebnissen, welche als annähernd richtig bezeichnet werden können, und ist dann am Platze, wenn die genaue Bemessung allzu kostspielig und lästig ist, somit bei kleinen Unternehmungen, zumal wenn dieselben sich an entlegenen Plätzen befinden. Alsdann kann es nötig sein, die Abfindung zur obligatorischen Steuerform zu machen, während sie für andere Fälle fakultativ sein kann oder auch auszuschließen ist. Für

die Bemessung der Steuer können die seitherigen Steuerleistungen, dann Umfang und Art der Betriebsanlagen ꝛc. dienen. Ist die Abfindung fakultativ, so hätte, wenn zwischen Verwaltung und Steuerpflichtigen keine Vereinbarung zustande kommt, die Einzelberechnung Platz zu greifen. In Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs mit entsprechender Mehrleistung der Produzenten würde freilich die Steuerverwaltung zu kurz kommen. Alsdann könnte eine an gewisse äußere Merkmale sich haltende oder auch auf genaue Einzelberechnung eingehende Nachversteuerung eintreten; derselben müßte streng genommen auch eine Steuerminderung bei sinkendem Absatz entsprechen. Dies sind allerdings Forderungen, welche nicht leicht durchzuführen sind. Die Abfindung beruht nicht auf ausschließlich objektiver Grundlage; vielmehr spielen bei ihrer Bemessung die Persönlichkeit des Steuerpflichtigen und der Organe der Steuerverwaltung, Gewandtheit, Festigkeit ꝛc. eine wichtige Rolle.

§ 26. Die unter der Bezeichnung Lizenzen (Lizenzgebühren) vorkommenden Abgaben haben eine verschiedene Bedeutung. Sie sind echte Konzessionsgebühren, wenn sie einmal für Erlangung oder auch jeweilig für jährliche Erneuerungen des Rechtes bezahlt werden, gewisse Gegenstände zu produzieren und damit Handel zu treiben, und wenn sie dabei nach den Kosten bemessen werden. Sie tragen dagegen einen echten Steuercharakter, wenn sie nach Betriebsumfang, Rauminhalt, Mietshöhe für die Lokalitäten ꝛc. abgestuft werden und alljährlich wiederkehren. Alsdann stehen sie aber doch meist den Gewerbesteuern näher als den Aufwandsteuern. Als Aufwandsteuern könnten sie insofern betrachtet werden, als sie an Produktion und Verkauf von steuerpflichtigen Gegenständen anschließen, während für die Gewerbesteuer die Art der erzeugten Produkte an und für sich gleichgültig ist, und zwar nähern sie sich denselben um so mehr, je mehr die Steuerhöhe den produzierten oder verkauften Mengen angepaßt wird. Werden sie neben anderen Formen der Besteuerung aufgelegt, so haben sie mehr nur die Bedeutung von Hilfsmitteln für die Kontrolle von Produktion und Verkehr und für Sicherung eines richtigen Eingangs der Hauptsteuer. Sie dürfen dann freilich nicht hoch bemessen werden und sind infolge dessen nicht sehr ergiebig. Etwaige weitere Mängel, wie Freilassung der Eigengewinnung, Ungleichmäßigkeit der Belastung ꝛc. sind in diesem Falle ohne Bedeutung oder als Mängel überhaupt nicht zu betrachten.

Eine wichtige Rolle spielen die Lizenzen in Frankreich, England und in den Ver. Staaten von Nordamerika. In Frankreich zahlen Debitanten für den Kleinabsatz der Getränke 15 bis 50 Frank nach 8 Ortsklassen, Großhändler für Getränke 125 Fr., gewerbliche Brennereien und Destillationen 25 Fr., Brauereien in 11 Departements 125, in den übrigen 75 Fr. 1888 wurden für 463 041 Lizenzen 13,2 Mill. Fr. entrichtet (1889: 468 164 Lizenzen mit 13,3 Mill. Fr.). – Elsaß-Lothringen behielt die aus der französischen Zeit überkommenen Lizenzen mit einigen Abänderungen bei. Ertrag: 1,5 Mill. M. — England erhebt Lizenzen von Fabrikanten und Händlern accisepflichtiger Gegenstände (Bier, Wein, Branntwein, auch Tabak), dann von denjenigen, welche unten unter der Ueberschrift direkte Aufwandsteuern genannt sind, ferner von Höckern, Trödlern, Jägern ꝛc. Erträge im Durchschnitt 1880—88: 3,56 Mill. £, 1888—89: 3,51 Mill. £. In die Staatskasse fließen heute nur noch die Lizenzabgaben der Brauer, Branntweinbrenner und der Verkäufer von patentierten Heilmitteln. Die übrigen Lizenzen sind den örtlichen Verwaltungen überwiesen worden. – In den Ver. Staaten von Nordamerika haben Lizenzabgaben zu entrichten die Fabrikanten und Händler von Spirituosen, gegorenen Getränken, Tabak und Oleomargarin. Die Einnahme war 1889: 6,9 Mill. Doll. — Ferner erhebt Rußland verschiedene Patentabgaben oder Lizenzen, Rumänien (Ges. von 1876 und 1886) solche vom Handel mit geistigen Getränken, abgestuft nach der Größe der Gemeinden, und zwar eine feste jährliche Abgabe und außerdem 20% des Mietwertes des Geschäftslokals. Weiteres s. unter Gebühren (Hdb. Band III. F.W. Abh. IV), unter welchen Lizenzen vielfach aufgeführt werden.

4. Das Monopol.

§ 27. Bei der Monopolisierung (Regalisierung) nimmt der Staat mit Ausschluß der freien Konkurrenz und unter Verbot des privaten Betriebs Erzeugung und Verkauf ausschließlich in seine Hand, um durch eine dem Finanzinteresse entsprechende, die Kosten übersteigende Preisbemessung die Steuer unmittelbar vom Käufer zu erheben, der sie, zumal wenn er Konsument ist, selber trägt oder auf einen weiteren Käufer überwälzt. Als Steuer

wäre der Unterschied zwischen den Preisen der Monopolverwaltung und denjenigen zu bezeichnen, welche unter der Voraussetzung freien Wettbewerbs privater Unternehmungen sich bilden würden. Erfolgt der Verkauf unmittelbar an den Konsumenten, so wird die Steuer wohl direkt erhoben, doch hat sie mit den direkten Steuern auch nicht mehr als diese einfache Thatsache gemein.

Das Monopol kann sich auf die Gewinnung des Rohstoffs (Rohstoffmonopol, z. B. Salz), auf die weitere Verarbeitung desselben (Fabrikationsmonopol), dann auf den Handel mit Rohstoffen oder fertigen Fabrikaten (Handelsmonopol) beschränken oder es kann auch auf die gesamte Produktion einschließlich des Verkaufs (volles Monopol) ausgedehnt werden. Eine notwendige Folge der Monopolisierung ist die, daß keine freie Einfuhr zugelassen wird. Entweder nimmt der Staat die Einfuhr ganz in die Hand oder alle von Privaten eingeführten steuerpflichtigen Gegenstände sind mit Ausnahme gewisser zu verzollender Minimalmengen an die Steuerverwaltung abzuliefern, wobei nähere Bestimmungen über Preisbemessung sowie über den Höchstbetrag der allenfalls zu übernehmenden Menge zu treffen sind. Auch kann die Einfuhr vollständig ausgeschlossen werden. Wird die Ware im Auslande gar nicht oder nur mäßig besteuert und ist allenfalls an der Grenze die Entstehung eines schwer zu bekämpfenden Schmuggels zu besorgen, so kann es sich empfehlen, in der Art Zonen für die Preise zu bilden, daß letztere in den Grenzzonen niedriger sind als im Innern des Landes.

Hat der Staat das Produktionsmonopol, so kann, wenn die private Produktion vollständig ausgeschlossen ist, der Handel im Inneren, ebenso der Transport mit Ausnahme der Durchfuhr von strengeren Kontrollen frei bleiben. Da bei Bestimmung der abgegebenen Mengen der freie Wettbewerb nicht voll wirksam ist, so dürfte auch der Handel mit den von der Monopolverwaltung gelieferten Waren nicht ganz frei gegeben werden. Es würde sich empfehlen, vertragsmäßig für die Käufer Höchstbeträge festzusetzen, über welche der Verkaufspreis nicht hinausgehen darf.

Das Handelsmonopol bietet den Vorteil, daß der Staat sich mit dem technischen Betriebe nicht unmittelbar zu befassen braucht. Dasselbe gestaltet sich am einfachsten, wenn die steuerpflichtigen Produkte im Inlande überhaupt nicht gewonnen werden (allenfalls Salz, Tabak). Alsdann würde freilich auch schon die einfache Verzollung ausreichen, wenn nicht etwa ein besonderes Gewicht darauf gelegt werden sollte, die Steuersätze möglichst nach den Qualitäten abzustufen. Reicht die heimische Produktion nicht aus, den Bedarf zu decken, so besorgt die Steuerverwaltung die Einfuhr oder sie übernimmt die eingeführten Waren, ebenso die von den heimischen Produzenten gelieferten oder zu liefernden Erzeugnisse, welche dann auf Kosten und für Rechnung des Staates durch hierfür bestellte Faktoren und Verschleißer an Zwischenhändler oder auch unmittelbar an die Konsumenten verkauft werden. Das Handelsmonopol bedingt das Verbot für private Produzenten, ihre Erzeugnisse an andere Käufer als den Staat abzugeben. Eine notwendige Folge hiervon ist die steuerliche Ueberwachung der privaten Unternehmungen, welche allerdings auch zu Vorschriften über den Betrieb, sowie zu Bestimmungen über Anzahl, Umfang, örtliche Verbreitung der zuzulassenden Unternehmungen führt (Anbaufläche für Tabak). Diese Ueberwachung hat sich auch auf den Transport der Waren zu erstrecken, um Entwendungen bezw. einen die Steuerkasse schädigenden, unzulässigen Verkauf zu verhüten. Der Eigenverbrauch der Produzenten würde frei bleiben, was dann von geringem Belang ist, wenn die Zahl der Produzenten nicht erheblich ist.

Bei geordneter Staatsverwaltung ist die Selbstverwaltung der gehässigen Verpachtung vorzuziehen, welch letztere leicht zu unliebsamen Verwickelungen zwischen Staat und Pachtgesellschaft führt (Salz 1889 in Serbien). Bei einer Verpachtung sind Aufsicht sowie Bestimmungen über Preis und Güte der Waren unvermeidlich.

§ 28. Die Frage der Zweckmäßigkeit der Monopolisierung hängt ganz davon ab, welcher Art die Gestaltung des Betriebes ist und wie die sonst nötige Besteuerung beschaffen sein würde. Kann die Besteuerung des privaten Betriebes in einfacher Weise und mit genügender Vollständigkeit durchgeführt werden, so ist das Monopol, zumal wenn es zu größeren Beschränkungen des Verkehrs führt, im allgemeinen zu verwerfen. Dies gilt ganz vorzüglich dann, wenn gerade den wohlthätigen Wirkungen der frei konkurrierenden auf Kostensparung, technische Verbesserungen und richtige Marktversorgung bedachten privaten Betriebsamkeit gegenüber die bekannten Uebelstände eines großen schwer beweglichen, kostspieligen und der Spekulation weniger zugänglichen Staatsbetriebs besonders in die Wagschale fallen, wenn es der Verwaltung schwer hält, sich dem Geschmack, den Wünschen und Bedürfnissen der Käufer in geeigneter Weise anzuschmiegen, den technischen Aenderungen und wirtschaftlichen Verbesserungen stetig zu folgen und solche zu veranlassen. Ist für Betrieb und Verkauf ein großes Beamtenheer nötig, so kann auch je nach der Gestaltung der Staatsverfassung und des gesamten öffentlichen Lebens die Besorgnis vor wachsender Staatsallmacht sich als begründet erweisen.

Hat sich ein Monopol bereits seit längerer Zeit eingebürgert, so liegt die Sache anders, wie wenn es neu eingeführt werden soll und eine erfolgreiche Industrie mit einer größeren Anzahl von Arbeitskräften und ausgedehnterem Ausfuhrhandel sich bereits entwickelt hat, wenn schwer zu berechnende Entschädigungen zu zahlen sind, hierdurch die Einträglichkeit des Monopols vermindert wird und aus dem Uebergang vom freien Betriebe in denjenigen der Monopolverwaltung und der damit notwendig verbundenen Konzentrierung tief greifende für ganze Gegenden, Orte und Bevölkerungskreise empfindliche wirtschaftliche Verschiebungen zu besorgen sind.

Die Entschädigungsfrage könnte bei Neueinführung eines Monopols nur durch ein Sondergesetz vollständig geregelt werden. Daß für Gebäude, Maschinen, Geräte, Vorräte 2c., welche von der Steuerverwaltung übernommen werden, Entschädigungen zu zahlen sind, bedarf keiner besonderen Begründung. Nun können aber Gewerbtreibenden und ihren Arbeitern noch weitere Verluste aus dem Verbote erwachsen, für welche die Notwendigkeit einer Entschädigung nicht immer aus bestehenden Gesetzen, insbesondere nicht aus Expropriationsgesetzen gefolgert werden kann. So können die nicht von der Verwaltung übernommenen Grundstücke, Gebäulichkeiten 2c. an Wert verlieren, weil sie anderweit nicht gleich vorteilhaft zu verwenden sind. Ebenso entgeht der Arbeit ganz oder zum Teil ein seither gezogener Verdienst. Zwar sagt man, daß niemand ein Recht auf Ausübung eines Gewerbes und darum auch nicht ein solches auf eine Entschädigung habe; doch wird gewöhnlich anerkannt, daß letztere aus Gründen der Billigkeit gewährt werden solle. Schon dieses Zugeständnis deutet darauf hin, daß hier offenbar eine Lücke in Rechtsauffassung und Gesetzgebung besteht. Wird ein seither anerkannter Rechtszustand, auf Grund dessen sich bestimmte Wirtschafts- und Besitzesverhältnisse ausgebildet haben, in der Richtung geändert, daß Einzelnen aus sie nunmehr besonders treffenden Verboten unmittelbar ein Verlust erwächst, so sollte denselben allgemein ebenso eine Entschädigung zuerkannt werden, wie dies auch in anderen, von den in Rede stehenden nur rein äußerlich sich unterscheidenden Fällen geschieht. Eine Schwierigkeit, wie sie übrigens auch bei Enteignungen vorkommt, besteht nur darin, ein richtiges Maß für die Entschädigung zu finden. Denn allgemein ist zu verlangen, daß Kräfte und Mittel anderweit thunlichst ausgewertet werden. So weit dies in angemessener Weise geschehen kann, entfällt jeder Grund einer Entschädigung, so insbesondere wenn bei der Steuerverwaltung ein Ersatz für Entgang des seitherigen Verdienstes gefunden werden kann. Demgemäß würde es sich im wesentlichen darum handeln, denjenigen, welche durch Einführung des Monopols in nachteiliger Weise betroffen wurden, den Uebergang zu einem anderen Erwerbe zu erleichtern. Allerdings dürften, wie dies übrigens auch bei der Expropriation der Fall ist, nur diejenigen in Betracht kommen, welche durch die Monopolisierung unmittelbar berührt werden. Mittelbar können aus derselben wohl auch noch Anderen Vorteile oder Verluste erwachsen. Hier wird jedoch eine sichere, streng folgerichtig durchzuführende Rechnung unmöglich. Dazu kommt die Schwierigkeit, die Wirkung von ohne Monopolisierung zu erwartenden Steuererhöhungen zu bemessen. Schon an diesen einfachen Thatsachen würde die Aufstellung eines Grundsatzes scheitern, welcher die Berücksichtigung aller Wirkungen der Monopolisierung verlangte. Ueberhaupt ist die praktische Behandlung der ganzen Entschädigungsfrage mit großen Schwierigkeiten verknüpft. Schon aus diesem Grunde müßten jeweilig durch ein besonderes Gesetz gewisse allgemeine Anhaltspunkte und Grenzlinien für Bestimmung der Fälle, in denen eine Entschädigung zu gewähren, und für Bemessung der letzteren gegeben werden.

Die Monopolisierung kann vorzüglich dann empfehlenswert sein, wenn der Betrieb technisch einfach ist und besonders der Großbetrieb sich als sehr vorteilhaft erweist, wenn damit die

Kontrolle auf wenige, leicht und sicher zu überwachende Punkte beschränkt und eine umfangreichere, lästige und kostspielige Beaufsichtigung gespart werden kann, welche mit der Besteuerung privater Unternehmungen verbunden sein würde. Das Monopol gestattet Steuervorschüsse zu vermeiden und die Steuer im allgemeinen erst kurz vor dem Uebergang der Ware in den Verbrauch zu erheben. Die Steuer kann leichter nach Bedarf geändert, insbesondere ohne wesentlichen Mehraufwand und Verschärfung der Kontrolle leichter erhöht werden, als wenn Rücksicht auf hierdurch betroffene Privatbetriebe zu nehmen wäre. Dann lassen sich die Preise ohne Schwierigkeiten nach den Qualitäten, so z. B. nach den verschiedenen Tabaksorten angemessen abstufen. Weiterhin entfallen mit den guten Wirkungen des freien Wettbewerbs auch die Uebelstände desselben, so die Gefahr der Verwendung von Surrogaten und der Fälschung durch gewissenlose Konkurrenten, während die Monopolverwaltung eine zuverlässige Gewähr für Lieferung reiner Waren bietet. Der Betrieb kann ein im ganzen gleichmäßiger sein, insbesondere sind solche Krisen nicht zu besorgen, welche Folgen einer allzu straff angespannten Konkurrenz sind. Die Produzenten der Rohstoffe können infolge dessen auch einer monopolistischen Verwaltung gegenüber in einer angenehmeren Stellung sein, als wenn sie es mit privaten Fabrikanten und Zwischenhändlern zu thun haben. Den Interessen der heimischen Industrie und Bodenwirtschaft kann dadurch Rechnung getragen werden, daß vorschriftsmäßig mindestens ein bestimmter Teil des Bedarfs durch Entnahme von inländischen Produzenten gedeckt wird. Endlich ist es möglich, bei einer geordneten Monopolverwaltung für die Arbeiter in einer Weise Fürsorge zu treffen, wie dies einer gesunden Socialpolitik entspricht.

II. Die einzelnen Aufwandsteuern[15]).

Schanz, Finanzarchiv, jährlich seit 1884. Holzer, Historische Darstellung der indirekten Steuern. 1888. v. Aufseß, Die Zölle und Steuern des deutschen Reichs, Hirths A. 1880, S. 715. Das indirekte Abgabenwesen im Königreich Sachsen seit der Begründung des deutschen Zollvereins. Denkschrift der kgl. sächs. Zoll- u. Steuerdirektion, 1884. Bulletin de statistique et de législation comparée, in Monatsheften vom französ. Ministerium der Finanzen seit 1877 herausgegeben, enthält Mitteilungen über Gesetzgebung und Statistik Frankreichs und anderer Länder. Uebersichten über die neuere Gesetzgebung bringt regelmäßig Schäffle in der Z. f. St.W., dann Hildebrand-Conrad J. — A. Wagner, F.W. III.: Spezielle Steuerlehre; hier sehr eingehend die englische und die französische Besteuerung behandelt. Ferner über Frankreich: Olibo, Code des contributions indirectes, 1878—79; die Dictionnaires von Block und Say; v. Hock, Die Finanzverwaltung Frankreichs, 1857; R. Kaufmann, Die Finanzen Frankreichs, 1882; A. Rousset, Histoire des impôts indirects depuis leur établissement aux premiers temps de la monarchie jusqu'à leur reconstitution à l'époque impériale, 1883. L. Kirsch, Die indirekten Steuern und Zölle in Elsaß-Lothringen, Finanzarchiv 1888, V. 2. — England: Die jährlich erscheinenden Reports of the

---

[15]) Reduktionszahlen für Maße, Gewicht und Geld.

1 Frank (Fr.) = 100 Centimes = 100 schweiz. Rappen, = 1 ital. Lira (zu 100 Centesimi) = 1 span. Peseta (zu 100 Centesiomos) = 1 serb. Dinar (zu 100 Para), = 1 griech. Drachme (zu 100 Lepta) = 0,81 deutsche Reichsmark (rund = 0,80 M.) = 1 finn. Mark (zu 100 Penni).

1 skandinavische Krone (Kr.) = 100 Oere = 1 1/8 M.

1 Pfd. St. (£) = 20 Schilling = 20 Mk. 42,9 Pf. 1 Sch. (Sh.) = 12 Pence (d).

1 österr. fl. zu 100 Kreuzer = 1,80 Mk.

1 niederl. fl. = 100 Cents = 1,69 Mk.

1 portug. Milreïs = 1000 Reïs = 4,54 Mk., 1 Konto de Reïs: 4536 Mk.

1 russ. Rubel = 100 Kopeken in Gold = 3,24 Mk., in Silber oder Rbl. Kredit etwa 2,20 Mk.

1 türk. Piaster = 40 Para = 0.1844 Mk.

1 Dollar = 100 Cents = 4,33 Mk.

1 japan. Yen = 4 Mk.

Dänemark 1 Pfd. = 0,5 kg, 1 Kanne = 2 Pott = 1,932 l.

England 1 Pfund = 453,6 gr, 1 Zentner (Quintal, Cwt) = 112 Pfd. = 50,8 kg. 1 Barrel (Hohlmaß) = 36 Gallonen. 1 Gallon = 4,543 l; das alte Weingallon (noch in Nordamerika) 3,785 l.

1 Bushel (Hohlmaß für Getreide) in England (Imperial-B.) = 36,35 l, in Nordamerika = 35,24 l.

Rußland 1 Pud = 40 Pfund = 16,38 kg, 1 Pfd. = 0,409 kg; 1 Wedro (Hohlmaß) = 12,299 l.

Griechenland 1 Oka = 1,283 kg.

1 hl (Hektoliter) = 10 Dekaliter = 100 l (Liter).

1 t (Tonne) = 1000 kg (Kilogramm); 1 kg = 1000 gr (Gramm), 1 alter deutscher Zentner = 50 kg, 1 metr. Zentner = 100 kg.

commissioners of inland revenue; der 28. Bericht von 1885 bringt ausführlichere Mitteilungen über Gesetzgebung und Statistik auch früherer Jahre. Vocke, Geschichte der Steuern des britischen Reichs, 1866; J. Bell and J. H. Dwelly, The laws of excises, 1875; Dowell, History of taxation and taxes, 1884. — Ueber Nordamerika die jährlich erscheinenden Reports of the commissioner of internal revenue. — Ricca-Salerno, Die Reform der indirekten Steuern in Italien, Fin.-Archiv 1884. — Rußland: Jahrbücher des zentral-statistischen Komite; Kaufmann, Statistique financière de la Russie (en 1862—84), 1886; De Clercq, Les finances de l'empire de Russie, 1886; J. Wolf, Die indirekten Steuern in Rußland, Finanzarchiv 1885. — Résumé statistique de l'empire du Japon, 1889. — Schweiz: Schanz, Die Steuern der Schweiz seit Beginn des 19. Jahrh. 1890. — Einen großen Teil der unten folgenden Daten über Gesetzgebung und Statistik bringe ich auf Grund von Mitteilungen, welche mir von verschiedenen Finanzministerien (Rom, Buda-Pest, Paris, London, Brüssel, Amsterdam, Christiania, Stockholm, Washington), dann von einzelnen Herrn (Ministerialrat v. Böhm-Bawerk in Wien, Forstinspektor Samios in Athen, Prof. v. Kaufmann in Petersburg, Prof. Scharling in Kopenhagen, Prof. Mayr in Tokio, Fernow, chief of forestry in Washington, Geh. Finanzrat Kirsch in Karlsruhe u. a.) in liebenswürdiger Weise gemacht worden sind. Für Deutschland wurde die offizielle Statistik benutzt.

Ueber die Rolle, welche heute die Aufwandsteuern im allgemeinen spielen, geben nachstehende dem Finanzarchiv (1885) entnommene Zahlen Auskunft. Im Jahre 1882 war die Einnahme an indirekten und Verbrauchsabgaben:

in den Ländern	Getränke	Tabak	Salz	Sonstige	Zölle	im ganzen	auf den Kopf der Bevölkerung entfielen Mark aus: indirekten und Verbrauchssteuern	direkten Steuern	Verkehrssteuern	Domänen, Bahnen 2c
	in Million Mark									
Rußland	729	42	—	25	329	1125	11,31	4,59	1,39	1,48
Frankreich	316	274	26	149	250	1023	27,09	9,36	17,03	1,02
England	505	1,6	—	5,8	398	912	25,65	9,28	8,07	0,44
Oest.-Ungarn	97	200	68	132	62	564	14,80	9,30	5,36	2,95
Deutschland	117	18	38	58	202	433	9,49	5,68	3,87	11,10
Italien	44	86	65	74	122	393	13,68	10,67	6,98	2,14
Spanien	—	92	18	80	92	282	16,75	11,00	6,78	0,50

In den letzten Jahren sind in mehreren Ländern die Aufwandsteuern (insbesondere von Branntwein) noch erheblich erhöht worden.

I. Indirekte Aufwandsteuern.

Zu unterscheiden sind die Besteuerung einheimischer und diejenige ausländischer Erzeugnisse, welch letztere bei der Einfuhr durch die Verzollung getroffen werden. Nachstehend werden nur innere Aufwandsteuern besprochen, die Zölle werden in der folgenden Abh. VIII. gesondert behandelt.

1. Steuer auf Mehl und Brotfrüchte (Mahlsteuer).

§ 29. Erhebungsformen. Für Mehl und Brotfrüchte (alle Getreidearten, Körner und Hülsenfrüchte, welche zu Mehl, Schrot, Gries 2c. durch eine Mühle bereitet werden) kommen, abgesehen von den Getreide- und Mehlzöllen, als innere Aufwandsteuern vornehmlich die Thorsteuern (s. oben S. 363) und die Mahlsteuer in Betracht. Letztere knüpft an den Prozeß der Zubereitung von Brotfrüchten zu Brot und zwar an denjenigen des Mahlens an. Sie ist zu entrichten, ehe das Getreide auf die Mühle gebracht wird. Alles zum Vermahlen bestimmte Getreide muß daher mit einer Bescheinigung für die bezahlte Steuer versehen sein. Zur Sicherung der Abgabe dient das Verbot beweglicher Mahlmühlen, Handmühlen und Stampfen, die Verpflichtung der Müller, ihr Gewerbe nur mit Erlaubnis der Verwaltungsbehörde und nur in den angezeigten, unter Steueraufsicht genommenen Lokalen zu betreiben und nur in den angezeigten Lokalen ihre zum Gewerbebetrieb bestimmten Vorräte aufzubewahren. Hierzu kommen noch Vorschriften über die Art und Weise der Verbringung von Getreide auf die Mühlen in Beziehung auf die zulässige geringste Quantität, die Verpackung, die Zeit, Vorschriften über Führung von Verzeichnissen über alle abgelieferten Mahlfrüchte und ihre Eigentümer und über die Verwiegung jeder Getreidepost, allenfalls auch die Anwendung mechanischer Zähl- und Wägeapparate.

Beurteilung. Die Besteuerung der Brotfrüchte, welche als nötige Lebensmittel Gegenstand allgemeinen Verbrauchs sind, kann zwar eine ergiebige Einnahmequelle bilden; doch hat man von ihr in den meisten Ländern abgesehen. Gegen dieselbe spricht:

1) Sie bewirkt eine ungleichmäßige Belastung. Der Verbrauch an Brotfrüchten ist je nach Gewohnheit, Geschmack und wirtschaftlicher Lage nicht allein individuell, sondern auch von Gegend zu Gegend verschieden. Es ist schwer, den Steuerfuß nach den verschiedenen Qualitäten (Getreidesorten) richtig abzustufen. Der Aermere, welcher viel Schwarzbrot mit anderen Mehlspeisen und wenig Fleisch genießt, wird, sofern er nicht das Brot durch die Kartoffel ersetzt, relativ, oft auch absolut stärker getroffen als der mehr Weißbrot verzehrende Reiche [16]. Der Landwirt, welcher für seinen eigenen Verbrauch Steuern zahlen soll, wird dieselben, da er noch Grundsteuern zu entrichten hat, als eine Doppelbelastung empfinden, während er bei einer Freilassung in unbilliger Weise bevorzugt würde. Die Thorsteuern lassen den Brotverbrauch auf dem Lande frei, aber auch der Versuch, die Lücke durch eine andere Steuer auszufüllen, wie dies in Preußen durch die Klassensteuer erreicht werden sollte, führt zu keiner gleichmäßigen Belastung.

2) Die Erhebung der Mahlsteuer ist da, wo eine große Anzahl zerstreut und vereinzelt liegender Mühlen der Steuerkontrolle zu unterstellen ist, beschwerlich, kostspielig und ohne große Härte kaum durchzuführen (30 000 Mühlen in Preußen, über 40 000 in Italien). Allerdings werden diese Schwierigkeiten vermindert, wenn die kleinen Mühlen durch große, insbesondere durch Dampfmühlen verdrängt werden.

3) Die Besteuerung des täglichen Brotes wird leicht mit großer Unbeliebtheit bei der Bevölkerung zu kämpfen haben; jedenfalls wird sie bei allen Reformplänen eine wirksame Waffe in der Hand der Opposition bilden.

Aus diesen Gründen ist es geboten, auf die Besteuerung der Brotfrüchte zu verzichten, sobald dies die Finanzlage gestattet und der Ausfall durch andere Steuern ersetzt werden kann, oder dieselbe den Gemeinden für Gemeindezwecke zu überlassen, welche mit Thorabgaben auf kleinem Gebiete den an die Besteuerung zu stellenden Anforderungen leichter gerecht zu werden vermögen.

§ 30. Thatsächliche Besteuerung. Als Staatssteuer kommt die Steuer auf Brotfrüchte in Oesterreich vor, wo sie in der Form einer Thorabgabe an der Linie geschlossener Orte von Mehl, sowie Backwerk jeder Art, Reis, Hülsenfrüchten und Brotfrüchten erhoben wird. Steuersatz für 1 Ztr. in Wien Mehl oder Brot: 0,74 fl., Reis 4,50 fl., in den übrigen geschlossenen Orten außer Triest Mehl oder Brot: 0,37 fl., Reis 2,25 fl. Ertrag in Wien 1888: 600000 fl. (Diese Steuer kommt für Wien fortan in Wegfall.) Von anderen Orten kann der Ertrag, weil vom Gesamtertrag nicht ausgeschieden, nicht genannt werden [17].

In Preußen war eine solche Steuer unter der Benennung „Mahlsteuer“ in Verbindung mit der Schlachtsteuer durch Gesetz v. 30. Mai 1820 als Thorsteuer für 132 Städte und zwar für die größeren obligatorisch, für die kleineren fakultativ (nach Wahl der städtischen Behörde) als Ersatz der auf dem Lande erhobenen Klassensteuer eingeführt worden, nachdem schon früher eine allgemeine Mahlsteuer bestanden hatte. Ein Drittel des Rohertrages war der betreffenden Gemeinde zur Verwendung für ihre eigenen Zwecke überwiesen. Die Steuer stellte sich auf etwa 3,60 Mk. für 100 kg Weizen und auf etwa 0,90 Mk. für andere Getreidearten und Hülsenfrüchte. 1851 auf 83 Großstädte beschränkt, wurde die Steuer 1865 nur noch in 76 Städten erhoben. Durch Gesetz v. 25. März 1873 wurde mit Wirkung vom 1. Jan. 1876 ab die Mahl- und Schlachtsteuer aufgehoben und dafür die Klassensteuer eingeführt. Nur die Schlachtsteuer kann im Bedarfsfalle noch als Gemeindesteuer erhoben werden, dagegen ist die Mahlsteuer auch als Gemeinde-

16) Conrad (in Hildebrand-Conrad J. 34. S. 224) gibt nach den Ergebnissen in den mahl und schlachtsteuerpflichtigen Städten Preußens für die Jahre 1838—61 den Verbrauch auf den Kopf an zu 94,8 Pfd. Weizen und zu 243 Pfd. Roggen. Daraus ergäbe sich für Deutschland ein Verbrauch von rund 20 Mill. kg Weizen und 51 Mill. kg Roggen. Die Ausgaben hierfür würden sich bei Preisen von 17 und 14 Mk. für 100 kg auf 1 Milliarde Mk. stellen. Derselbe Schriftsteller berechnet den Verbrauch an Brotfrüchten auf den Kopf in einer Handwerkerfamilie auf 400 Pfd., in einer Lohndienerfamilie auf 172 Pfd., im Hause eines niederen Beamten auf 140 Pfd., bei drei höheren Beamten je auf 272, 204 und 148 Pfd.

17) Vgl. den Bericht des Steuerausschusses des österreichischen Abgeordnetenhauses vom 11. Dez. 1882, erstattet von Dr. Max Menger.

steuer in Wegfall gekommen. Der Ausfall wurde 1874 beziffert für die Mahlsteuer auf 5,3, an Schlachtsteuer auf 8,4 Mill. Mk., die Mehreinnahme an Klassensteuer auf rund 9 Mill. Mk.

In den Niederlanden bestand eine Mahlsteuer mehrere Jahrhunderte lang. Mehrfach abgeändert, wurde sie 1855 beseitigt.

Auch in Italien[18]) wurden schon seit langer Zeit die Brotfrüchte besteuert. In Toskana sollten 1552 die Kunden die Steuer an die Müller entrichten. Um Hinterziehungen zu verhüten, wurden später „Bollette" zur Nachweisung der erfolgten Zahlung eingeführt. Die Steuer, welche auch noch in anderen Teilen Italiens bestand, war sehr lästig, drückend und gab zu vielen Defrauden und zu großer Unzufriedenheit Veranlassung. 1860 wurde sie deshalb in Sicilien durch Garibaldi abgeschafft. Mit dem 1. Jan. 1869 wurde bei ungünstiger Lage der Finanzen die Mahlsteuer, welche damals nur in einigen Provinzen bestand, trotzdem daß sie sehr unbeliebt war, in ganz Italien eingeführt (Gesetz v. 7. Juli 1868) und zwar für 100 kg: Weizen 2 L., Hafer 1,20 L., Mais, Roggen 1 L., andere Zerealien und Kastanien 0,50 L., seit 1874 auch für Hafer und Gerste 1 L. 1869 standen von 69000 Mühlen 29000 still. Die Steuer brachte nur die Hälfte der erwarteten 35 Mill. L. Die Abgabe wurde von dem Kunden an den Müller entrichtet, welcher dafür eine Bauschsumme an den Staat zahlte. Letztere wurde nach den von einer mechanischen Vorrichtung (contatore) gezählten Umdrehungen einer Achse bemessen. Später wurde der Zählapparat durch einen direkten Wägapparat (pesatore) ersetzt. Die Erhebung der Steuer war wegen der großen Zahl Mühlen beschwerlich und kostspielig und führte zu großer Unzufriedenheit bei den unteren Klassen. Mehrfach abgeändert (1873 Befreiung des zur Spritfabrikation verwandten Getreides) wurde die Steuer 25. Juli 1879 für die geringeren Getreidesorten aufgehoben und kam auf Grund des Gesetzes v. 19. Juli 1880 vom 1. Jan. 1884 ab ganz in Wegfall. Ertrag: 1869: 17, 1871: 44, 1878: 83,5, 1880: 56,6 und 1883: 50,6 Mill. Lire.

Die Einfuhr von Getreide und Mehl ist zollfrei in Belgien, Dänemark, England, Finnland (außer Hirse, Spelz 2c.), Holland. Getreide ist frei, dagegen wird von Mehl ein Zoll erhoben in Rumänien und Rußland. Die übrigen europäischen Staaten erheben von Getreide wie von Mehl einen nach dem Gewichte bemessenen Zoll (die Türkei 8% vom Wert).

2. Die Fleisch- (Schlacht-) Steuer.

§ 31. Erhebungsformen. Die innere Aufwandsteuer auf Vieh, Fleisch und tierische Produkte kommt heute vor in der Form von 1) Thorabgaben beim Eingang in geschlossene Orte, 2) in der Form einer vom Fleischer zu zahlenden Schlachtsteuer. Letztere kann erhoben werden a) vor dem Schlachten nach der Stückzahl mit verschiedenen Steuersätzen nach der verschiedenen Gattung des Schlachtviehs und nach höheren oder niedereren Gewichtsklassen (Baden), oder b) nach dem Schlachten, aber vor dem Zerhauen nach dem im Beisein eines verpflichteten Wagmeisters erhobenen Gewichte derjenigen Teile, welche pfundweise ausgewogen werden (Preußen).

Die Erhebung der Schlachtsteuer nach der Stückzahl ist einfacher, dagegen prämiiert sie Metzger und Viehzüchter für das Schlachten schwereren Viehs auf Kosten der Steuerkasse. Es ist daher auch schon eine Verbindung beider Erhebungsmethoden versucht worden, wobei die amtliche oder unter Anwesenheit unverdächtiger Zeugen nach dem Schlachten vorgenommene Gewichtsermittlung als Korrektiv und Kontrollemittel für die vor dem Schlachten nach der Stückzahl erhobene Abgabe benützt wird (Sachsen).

Weitere Kontrollmittel zur Sicherung der Schlachtsteuer sind: Verbot der Schlachtung bei Nachtzeit, Verbot des Schlachtens ohne vorausgegangene Anzeige und Erlaubniseinholung (Anmeldepflicht) unter genauer Angabe der Gattung oder des Gewichtes der Tiere, sowie von Zeit und Ort der Schlachtung, steuerliche Beaufsichtigung der Schlachthäuser, Fleischschrannen, Metzgen und der Aufbewahrungsorte von Fleischvorräten, Verbot des Schlachtens oder der Aufbewahrung von Fleischvorräten an unerlaubten Orten, Kontrollierung des Fleischverkehrs, insbes. der Metzger, durch Bezettelung der Fleischtransporte.

Die Erhebung der Steuer vereinfacht sich wesentlich, wo das Hausschlachten verboten und Schlachthauszwang mit Fleischbeschau durch einen öffentlichen Tierarzt besteht.

3) Eine Handelsbesteuerung (Steuer auf den Verkauf von Vieh) kam bis 1877 in Württemberg vor.

---

18) Friedberg, Die italienische Mahlsteuer in Hildebrand-Conrad J. 8. S. 536.

Beurteilung. Die Besteuerung des Fleisches trifft die unteren Klassen verhältnismäßig weniger stark als die des Brotes. Im allgemeinen ist der Verbrauch von Fleisch bei den oberen Klassen größer als bei den unteren. Dagegen ist der Verbrauch je nach Geschmacksrichtung und Gewohnheit verschieden, er ist im allgemeinen in der Stadt größer als auf dem Lande. Dann hält es schwer, den Fleischverbrauch eines Landes vollständig zu erfassen. Dies gilt nicht allein von der Thorsteuer, sondern auch von der Handelsbesteuerung, welche den Eigenkonsum von aufgestelltem Vieh, somit gerade das Hausschlachten der Wohlhabenden frei läßt. Ebenso bleibt die Schlachtsteuer unvollkommen, weil ein Schlachthauszwang nicht überall durchführbar, eine umfassende und zureichende Kontrolle des Hausschlachtens aber allzu lästig und zu kostspielig ist, so daß von ihr abgesehen werden muß. Insbesondere würden Kleinvieh, Wildpret, Geflügel ꝛc. nur ungenügend besteuert. Die Freilassung des Kleinviehs wie in Baden, oder des Verbrauchs auf dem platten Lande wie früher in Preußen oder die Beschränkung der Steuer auf Verkäufer wie bei der früheren Accise in Württemberg bedeutet von vornherein eine Verzichtleistung auf Gleichmäßigkeit der Belastung.

Aus diesen Gründen empfiehlt es sich, die Besteuerung der Fleischnahrung ebenso wie diejenige des Brotes den Gemeinden zu überlassen, welche Thorabgaben und Schlachtsteuer in geeigneter Weise mit einander verbinden, insbesondere auch nach Bedarf den Schlachthauszwang anwenden können.

§ 32. Thatsächliche Besteuerung. In Preußen wurde in den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten nach dem Gesetz v. 30. Mai 1820 eine Abgabe von 3 Mk. vom Zentner Fleisch erhoben. Auf Grund des Gesetzes v. 25. Mai 1873 wurde sie mit dem 1. Januar 1875 als Landessteuer beseitigt, dagegen den Gemeinden die Erhebung einer Schlachtsteuer für Gemeindezwecke zugestanden. Sie wird von allem geschlachteten Rindvieh, Schafen, Ziegen und Schweinen mit Einschluß der Kälber, Lämmer und Ferkel nach der Schlachtung entrichtet, wobei das ganze ausgeschlachtete Stück unzerschnitten mit dem Fleisch, den Knochen und dem Fett gewogen wird. Fakultativ ist jedoch auch die Entrichtung der Steuer vor dem Schlachten nach angemessenen Stücksätzen zugelassen. Von Fleisch- und Fettwaren, welche in eine schlachtsteuerpflichtige Stadt eingeführt werden, wird 1⅓ des Satzes von dem in der Stadt ausgeschlachteten Fleisch erhoben.

Im Königreich Sachsen besteht eine Schlachtsteuer von Großvieh und Schweinen nach Stücksätzen vor der Schlachtung als allgemeine Landessteuer (Ges. v. 25. Mai 1852 und Ges. v. 15. Mai 1867, welches die Verschiedenheit in der Besteuerung von Bank- und Hausschlachten beseitigte). Schafe, Lämmer, Ziegen, Ferkel bis zum Gewicht von 20 Zollpfund, Kälber und Jungvieh bis zum Gewicht von 100 Zollpfund sind steuerfrei. Die Abgabe beträgt: 1) für einen Ochsen in Dresden, Leipzig und Chemnitz 21 Mk., sonst 18 Mk.; 2) für Kühe von unter 300 Pfd., ebenso für Jungvieh von 100—300 Pfd. 6 Mk.; 3) für die übrigen Gattungen des Rindviehs 12 Mk.; 4) für ein Schwein 4 M. Von eingeführtem zollvereinsländischem Fleischwerk ist eine Uebergangsabgabe zu zahlen und zwar von frischem Rind- und Schweinefleisch 3,25 Mk., von zubereitetem 3,50 Mk. für 50 kg. (Ertrag 1835: 1,1 Mill. Mk. (0,69 Mk. auf den Kopf), 1882: 3,8 Mill. Mk. (1,28 Mk. auf den Kopf), 1888—89 nach dem Voranschlag an Schlachtsteuer: 3 981 000 Mk., an Uebergangsabgaben 89 000 Mk. Die Erhebungskosten werden auf ⅓ der Einnahmen geschätzt.

Im Großherzogtum Baden ist vom Großvieh, welches geschlachtet werden soll, eine Fleischabgabe zu entrichten (Gesetze von 1835, 1844 u. 1874). Dieselbe stellte sich bis 1886 für einen Ochsen von über 200 kg auf 11 Mk., für einen Ochsen unter 200 kg, ebenso für ein Rind, einen Farren oder eine Kuh auf 4 Mk. Tiere, welche sich der Grenze von 200 kg näherten, waren demnach relativ hoch belastet und infolge dessen schwerer verkäuflich. Das Gesetz v. 29. April 1886 schob darum noch eine Mittelstufe ein, indem jetzt für Tiere von 200—250 kg 6 Mk. zu zahlen sind. Kopf, Füße, Eingeweide, Unschlitt, bleiben bei der Bemessung außer Betracht. Die Uebergangsabgabe für die Einfuhr von Fleisch und Fleischwaren (von Großvieh) aus einem anderen Zollvereinsstaat beträgt 8 Pf. von 100 kg. Die früher bestandene Accise von Ziegen und Milchschweinen wurde 1828, die von Schweinen und Schafen 1832, diejenige von Kälbern 1862 aufgehoben. Ertrag 1868—69: gegen 1 Mill. M., 1876—77: 1,29 Mill., 1888—89: 1,16 Mill. M.

Württemberg hatte früher eine Accise für das zum Verkaufe bestimmte Vieh (vom Viehhandel) und daneben eine Schlachtaccise, welche von Metzgern und Gastwirten, dann von Privaten, insoweit dieselben zum Verkaufe schlachteten, zu entrichten war. Die Accise vom Viehhandel wurde 1821, die von Schlachtvieh und Fleisch 1839 aufgehoben. Durch Gesetze v. 23. Juli 1877, 8. März 1881 und 25. März 1887 ist einigen größeren Gemeinden die Besteuerung des Fleisches eingeräumt worden (Höchstbetrag: 6 Mk. für 100 kg).

In Oesterreich-Ungarn besteht eine staatliche Fleischsteuer (Verzehrungssteuerpatent von

1829, Gesetz v. 1875, dann das Gesetz v. 16. Juni 1877 für die Besteuerung von Schlacht- und Stechvieh und Fleisch auf dem flachen Lande). Der Steuersatz ist abgestuft nach Tiergattungen und nach der Größe der Ortsbevölkerung (Neuregelung für Ungarn durch Gesetz v. 23. Dez. 1887). In den geschlossenen Städten (außer Triest) werden auch Geflügel, Wildpret, Federwild, Kramets- 2c. Vögel, sowie Fische und Schaltiere besteuert. In Wien erfolgt die Erhebung nach dem Tarif (neuer Tarif nach Ges. v. 10. Mai 1890) in eigener Regie, in den übrigen geschlossenen Städten und auf dem offenen Lande Oesterreichs ist sie auf dem Wege der Verpachtung oder gegen Abfindung vergeben; in den geschlossenen Städten Ungarns erfolgt sie fast ausschließlich nach dem Tarif, während auf dem offenen Lande Verpachtung und Abfindung vorherrschen. Ertrag 1883 in Oesterreich: 4,9 Mill. fl., in Ungarn 2,5 Mill. fl., im Durchschnitt 1885—88 in Oesterreich 5,3 Mill. fl. (davon 2,2 in geschlossenen Städten, 3,1 auf dem offenen Lande), in Ungarn 1885—87: 2,5 Mill. fl., 1888: 3,1 Mill. fl.

In den Niederlanden wird eine Fleischsteuer im Betrage von 10% vom Werte der Rinder und Kälber erhoben. Einnahme 1888 und 1889: 2,88 und 3,03 Mill. fl.

In Griechenland besteht eine je nach Ortsklassen verschieden bemessene Viehsteuer, im Durchschnitt 30 Lepta für Kleinvieh, 1 Drachme für das Großvieh. Einnahme 1888 für Kleinvieh 3 Mill. Drachmen und für Großvieh 0,4 Mill. Drachmen.

Zollfrei ist die Einfuhr in Dänemark, England, Finnland, Norwegen und (von Tieren) in Rußland. Die anderen europäischen Staaten erheben Zölle und werden dieselben bemessen in Belgien nach dem Lebendgewichte, in den Niederlanden und in der Türkei nach dem Werte, in anderen Ländern nach der Stückzahl.

3. Die Salzsteuer.

A. Schmidt, Das Salz 2c. 1874. Ueber die frühere Gesetzgebung in Deutschland s. Riecke, Hemmnisse des freien Verkehrs im Inneren des deutschen Zollvereins, Z. f. St.W. 17. S. 184 ff.

§ 33. Beurteilung. Der vornehmste Einwand gegen die Besteuerung des Salzes stützt sich darauf, daß durch dieselbe ein für das Leben unentbehrliches Gut getroffen werde, für welches es kein Ersatzmittel gebe und dessen Genuß sich niemand entziehen könne. Den letzteren durch die Besteuerung zu verkümmern, wird darum als geradezu unsittlich bezeichnet, und zwar um so mehr, als der Salzbedarf der unteren Klassen mit ihrer rauheren Nahrung größer sei als derjenige der oberen. Demnach wirke die Steuer noch schlimmer als eine Kopfsteuer. Dann wird auch noch hervorgehoben, daß durch die Steuer ein für Landwirtschaft und Gewerbe wichtiger Rohstoff getroffen und eine wirtschaftliche Ausbeutung der von der Natur gebotenen Salzlager verhindert werde.

Diese Bedenken sind wohl gerechtfertigt, wenn die Salzsteuer allzu hoch bemessen ist, doch verlieren sie ihre Bedeutung, sobald der Steuersatz sich in mäßigen Grenzen hält. In Deutschland entfallen jährlich auf den Kopf der Bevölkerung 7,7 kg Speisesalz. Der Bedarf einer Familie von 6 Köpfen stellt sich auf 46 kg. Eine solche Familie würde demnach einen Tag über den andern ½ Pfund Salz zum Preise von 5—6 Pfennig zu kaufen haben und damit jeweilig 3 Pf. an Steuer entrichten. Es ist wohl nicht anzunehmen, daß eine derartige Belastung eine wirklich empfindliche Einschränkung des Salzgenusses zur Folge hat. Noch weniger würde eine solche Wirkung von der französischen Salzsteuer zu erwarten sein, während freilich die neueste in Italien vorgenommene Preisminderung wahrscheinlich eine merklichere Zunahme des Salzverbrauchs veranlassen wird. Ob gerade die unteren Klassen der Bevölkerung auf den Kopf absolut mehr Salz verbrauchen oder nötig haben als die oberen, dies bedürfte noch einer Nachweisung. Jedenfalls aber bliebe die Thatsache bestehen, daß die Salzsteuer wie eine Kopfsteuer wirkt, somit die großen Familien stärker trifft als die kleinen. Dieselbe verliert jedoch ihre Bedeutung, sobald durch andere Steuern eine Ausgleichung in der Belastung erzielt wird. Die unteren Klassen sollen jedenfalls auch den ihnen gebührenden Anteil an den Aufwendungen für öffentliche Zwecke tragen. Sie auf direktem Wege heranzuziehen, ist nicht thunlich. Darum bleibt nichts anderes übrig als den Aufwand zu belasten. Unter den Verbrauchsgütern gibt es aber keines, welches in der Art zur Verwirklichung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung dienen könnte wie das Salz. Getränke und Tabak werden keineswegs im Verhältnis zur Steuerkraft konsumiert. Dann machen die Ausgaben für dieselben und zwar auch für die unteren

Klassen doch einen erheblich höheren Betrag aus als diejenigen für Salz. Da aber ein etwaiger Ausfall an Salzsteuer anderweit gedeckt werden müßte, so würde, insofern auch die unteren Klassen besteuert werden sollen, dies kaum in geeigneter Weise geschehen können.

Für landwirtschaftliche und gewerbliche Zwecke kann, wie dies auch in den Ländern geschieht, welche das Salz besteuern, eine Abgabe zu geringerem Preise bezw. Steuerfreiheit zugelassen werden, insofern, um Steuerhinterziehungen zu verhüten, die Denaturierung (bei Viehsalz durch Zusatz von Eisenoxyd, Rötel ꝛc., bei Fabriksalz von Glaubersalz, Kieserit ꝛc.) erfolgt.

Für die Finanzverwaltung ist das Salz ein passender Gegenstand der Besteuerung. Da man dem Genusse desselben sich nicht entziehen kann, so ist, auch bei mäßigem Steuersatze, der Ertrag ein hoher; derselbe nimmt im wesentlichen mit der Bevölkerung zu. Die Erhebung der Steuer ist verhältnismäßig einfach. Da die Produktion nur an bestimmten Orten in einer kleinen Zahl von Betrieben in der Art erfolgt, daß eine Verheimlichung nicht leicht ausführbar ist. Dazu kommt, daß Defraudationen auch noch dadurch erschwert werden, daß sie bei dem niedrigen Preise des Salzes erst bei Verbringung größerer immer leicht zu beaufsichtigender Massen sich lohnen. Der Verkehr wird bei zweckmäßiger Durchführung der Besteuerung nicht wesentlich belästigt.

Aus den genannten Gründen darf das Salz, sobald es nur nicht zu hoch belastet wird, als ein brauchbarer Gegenstand für die Besteuerung betrachtet werden, welcher durch keinen anderen mit Vorteil zu ersetzen wäre.

Erhebungsformen. Die Salzsteuer wird heute in einigen Ländern in der Form einer Produktionssteuer, in anderen in derjenigen des Monopols erhoben. Neben der inneren Aufwandsteuer kommt die Verzollung vor; endlich wird auch nur eingeführtes Salz mit Abgaben belastet, während das im Inland gewonnene unbesteuert bleibt.

Die Produktionssteuer gestaltet sich verhältnismäßig einfach, wo die Anzahl der Stätten der Gewinnung nicht groß, daher die Beaufsichtigung leicht und ohne hohe Kosten durchzuführen ist und wo die Grenze zum Schutze gegen Schmuggel ohnedies genügend bewacht wird. So zählte man in Frankreich 1869 im Inneren des Landes nur 32 und 1885 (ohne Elsaß-Lothringen) nur 22 selbständige Unternehmungen; im Deutschen Reich gab es 1872: 7 Salzwerke mit bergmännischem Betrieb, 61 Salinen mit Siedesalzgewinnung und 15 Fabriken, in welchen Salz als Nebenprodukt gewonnen wird, 1887/88 waren die Zahlen 11, 64 und 10.

Zur Sicherung der Erhebung dient die steuerliche Ueberwachung, bez. Einfriedigung der Salzwerke, die Vorschrift der Verbringung in unter steuerlichem Mitverschluß stehende Räume (Magazine), das Verbot der Entnahme von Salz aus denselben ohne vorherige Anmeldung und ohne amtliche Abfertigung, durch welche für das zum inländischen Verbrauch bestimmte Salz die zu entrichtende Steuer festgestellt, für das zur Ausfuhr bestimmte Salz dagegen die wirkliche Ausfuhr durch Bezettelung und Verschlußanlage sicher gestellt wird. Strenge Transportkontrollen (mit amtlichem Verschluß und Begleitscheinen) sind außer für das zur Ausfuhr bestimmte Salz nur noch für Salzdurchfuhren erforderlich; für die übrigen Salztransporte genügen die eine erfolgte Versteuerung oder Verzollung nachweisenden Bezettelungen niedrigerer Gattung im Salzwerks- bez. Grenzbezirk.

Das Salzmonopol kommt als Produktions- und als Handelsmonopol vor. Einige der Vorteile, welche sonst die Monopolisierung bietet, werden bei dem Salze nicht erzielt. Das für Speisezwecke verwendete Siedesalz ist von einheitlicher Beschaffenheit und gibt keinen Raum für die Abstufung verschiedener Steuersätze. Verfälschungen sind nicht leicht möglich und bei den niedrigen Verkaufspreisen kaum besonders lohnend; überdies bedarf das Salz keiner Lagerung, um schmackhafter zu werden, kann also sofort nach Entrichtung der Steuer bei der Produktion dem Verbrauche zugeführt werden und bietet bei dem im

ganzen doch sehr gleichmäßigen niedrigen und allgemein gekannten Verkaufspreise dem Zwischenhandel kein dankbares Feld für künstliche Preissteigerungen.

Im übrigen ist freilich, da die Zahl der Produktionsstätten nicht groß ist und es sich infolge dessen um einen echten Großbetrieb handelt, die Neueinführung des Monopols nicht mit so großen Schwierigkeiten verbunden, wie es u. a. bei Bier, Branntwein und Tabak der Fall sein würde. Für den Betrieb selbst hätte die freie Konkurrenz nicht die Bedeutung, wie wenn eine größere Zahl privater Betriebe, bei welchen das Interesse der Inhaber derselben sich im vollsten Maße geltend machen kann, mit einer schwerfälligeren Monopolverwaltung zu vergleichen wäre. Dazu kommt, daß der Betrieb technisch verhältnismäßig einfach ist und keinen hohen Aufwand erfordert. Fehlt die Qualitätsverschiedenheit als ein für Monopolisierung mit geeigneter Steuerabstufung sprechender Grund, so wird gerade hierdurch auch wieder die Aufgabe für die Verwaltung erleichtert. Auf der anderen Seite ist allerdings auch die Durchführung der Besteuerung aus den gedachten Gründen nicht mit solchen Schwierigkeiten verknüpft, daß, zumal wenn der Steuersatz, wie dies ja auch beim Salze geboten ist sich nicht hoch stellt, eine Monopolisierung sich da empfehlen würde, wo sie noch nicht besteht. Für freien Handel würde der Umstand sprechen, daß bei demselben die Preise leichter in den verschiedenen Landesteilen die durch ungleiche örtliche Verteilung der Gewinnungsstätten bedingte Höhe behaupten könnten. Bei einem durch das ganze Land hin geltenden einheitlichen Monopolpreise würden diejenigen, welche den Produktionsstätten näher wohnen, höhere Steuern zahlen als diejenigen, welchen das Salz aus größerer Entfernung zugebracht werden muß, eine Steuerungleichheit, welche mit Entwickelung und Verbilligung des Verkehrs mehr und mehr vermindert wird.

§ 34. Thatsächliche Besteuerung. Das Salz, ein notwendiges Unterhaltsmittel, ist schon seit alter Zeit ein ergiebiger Gegenstand der Besteuerung gewesen, so bei den Juden, dann in Rom, wo 506 v. Chr. das Monopol eingeführt wurde und eine 206 v. Chr. erfolgte Preiserhöhung zu großer Unzufriedenheit der Bevölkerung Veranlassung gab. Auch im Mittelalter spielte die Salzsteuer in mehreren Ländern, so in England, Frankreich rc., eine wichtige Rolle. Mehrfach war sie sehr hoch bemessen. Teils dieser Umstand, mehr aber noch die lästige Art und Weise, wie die Besteuerung durchgeführt wurde, machte dieselbe meist sehr verhaßt. Die Höhe der Steuer in Verbindung mit der Thatsache, daß Abgabe und Salzpreis in verschiedenen Ländern und selbst Landesteilen sehr ungleich waren, reizte zu Defraudation und Schmuggel an, trotzdem dieselben mit den strengsten Strafen (Galeere und selbst Galgen) bedroht waren. Als sehr drückend erwies sich insbesondere die Salzkonskription, auf Grund deren ein jeder Haushalt eine nach der Kopfzahl der Familie, sowie nach der Größe des Viehstandes festgesetzte Menge Salz zu kaufen und auch zu verbrauchen gehalten war bei Meidung einer Strafe von bestimmter Höhe für jede nicht abgeholte Mengeneinheit.

In einigen europäischen Ländern wird heute keinerlei Abgabe, also weder eine innere Steuer noch ein Zoll vom Salze erhoben, andere erheben nur einen Einfuhrzoll.

Ganz frei ist das Salz in Schweden, Belgien seit 1871 und England.

In England wurde das Salz früher sehr hoch belastet. Nachdem die Steuer Ende des 17. Jahrhunderts aufgehoben worden war, führte sie Wilhelm III. wieder ein. Sie betrug anfangs 1 Sh für 1 Bushel, war 1694: 2 Sh. 8 d., 1699: 3 Sh. 4 d. Vorübergehend (1729 bis 1731) abgeschafft, wurde die Steuer Ende des 18. Jahrhunderts während des amerikanischen Unabhängigkeitskrieges auf 5, 1798 auf 10 und 1805 auf 15 Sh. erhöht. Infolge hiervon entwickelte sich ein ausgedehnter Schmuggel, dann geriet der Fischfang, ein Hauptnahrungszweig im nordwestlichen Großbritannien und eines Teiles von Irland, in eine sehr bedrängte Lage. Nach einigen Ermäßigungen wurde die Steuer 1825 ganz beseitigt. (Ertrag zuletzt 1,5 Mill. £.)

Nur ein Einfuhrzoll wird erhoben in Dänemark, Norwegen, Spanien, Portugal und Rußland.

In Dänemark stellte sich die Zolleinnahme 1883 bis 1887 im Durchschnitt auf 389 150 Kronen und 1887 auf 414 113 Kr. bei einem Zollsatz von 2 Kronen für 100 kg raffiniertes und 1,60 Kr. für 100 kg rohes Salz. — In Norwegen war vor 1882 die Einfuhr von Berg- und Steinsalz frei. Hierauf wurde ein Zoll von 35 Oere auf 100 kg eingeführt, jetzt ist der Satz 28 Oere für das hl. Raffiniertes Tafelsalz bis 1888: 33 Oere von 100 kg, jetzt 28 Oere vom hl. Die Einfuhr dieser Gattungen ist sehr gering. Für anderes Kochsalz war der Zoll bis 1883: 36 Oere, von da ab 28 Oere vom hl. Die Zolleinnahme schwankte in den Jahren 1880—88 zwischen 250 964 Kr. in 1885 und 477 325 Kr. in 1881. 1888 war sie 350 183 Kr. — Spanien hat einen Einfuhrzoll von 3,25 Pesetas für 100 kg, Portugal einen solchen von 10 Reïs für das kg. Die innere Salzabgabe, welche zuletzt fast keinen Reinertrag mehr abwarf, wurde in Portugal 1886 beseitigt.

In Rußland wurde 1705 der Salzverkauf monopolisiert, nachdem vorher eine Abgabe erhoben worden war. Das Monopol bestand, nachdem es vorübergehend (1728—31) aufgehoben war, bis zum Jahre 1863. Von da ab wurde eine Steuer von 30 Kopeken und ein Einfuhrzoll von 35 Kop. vom Pud (Einfuhr von denaturiertem Salz war zollfrei) eingeführt. Mit 1. Jan. 1881 wurde die Steuer aufgehoben. Zoll 20 (bezw. 10) Kop. vom Pud. Ertrag 1850—60 im Durchschnitt 7,9 Mill. Rbl., 1867—72: 11,5 und 1879—80: 12,3 Mill. Rbl.

Produktionssteuern neben Zöllen werden erhoben in Deutschland, Frankreich und in den Niederlanden.

In Deutschland war vor 1867 die Salzsteuer als ausschließliche Landesangelegenheit der Einzelstaaten verschieden geregelt. Hannover, Oldenburg, Bremen, Braunschweig erhoben eine Produktionssteuer. Vorwiegend Produktionsmonopol war das Salzmonopol in Württemberg und Baden. Ein Handelsmonopol bestand in Preußen (mit Salzkonskription seit 1719; dieselbe wurde 1816 aufgehoben. Der Verkaufspreis war für Salz im ganzen Staatsgebiet gleich hoch, Einnahme in Mill. Thlr. 1822: 4,22, 1844: 4,32, 1861: 5,73), Königreich Sachsen (mit Salzkonskription bis 1840), Großherzogtum Hessen, übrigens mit Freigebung des nur hinsichtlich der Höhe des Detailpreises gebundenen Verschleißes der Salzauswieger oder Sellereien. Bayern (verschiedener Verkaufspreis für Salz je nach der Entfernung von den Salinen) und Kurhessen hatten ein Produktions- und Handelsmonopol, letzteres mit Monopolisierung nicht bloß des Großhandels, sondern auch des Detailverschleißes. Die Salzsteuer betrug im Gebiete der Produktionssteuer $12^1/_2$ Sgr. für den Zentner; für die Monopolstaaten wurde dieselbe für Bayern auf 1 Thlr. 12,2 Sgr., für Hessen-Darmstadt auf 1 Thlr. 14 Sgr., für Württemberg auf $1^2/_3$—2 Thlr., für Baden auf 2 Thlr., für Preußen auf 2 Thlr. 2 Sgr. berechnet. Dieser Zustand mit der damit verbundenen Hemmung, bezw. Unterdrückung des Salzverkehrs zwischen den einzelnen Vereinsstaaten wurde durch die Uebereinkunft wegen Erhebung einer gemeinschaftlichen Abgabe von Salz vom 8. Mai 1867 und das Bundesgesetz v. 12. Okt. 1867 beseitigt, im ganzen Umfang des Zollvereins freier Verkehr mit Salz hergestellt und dagegen alles Salz, das im Inland gewonnen wird, einer Produktionssteuer von 12 M. für 100 kg (seit 16. April 1871 Reichssteuer) unterworfen neben einem Salzzoll von gleichem Betrage für das aus dem Ausland eingeführte Salz. Der Zoll wurde vom 1. Nov. 1879 an von 12 M. auf 12,80 M. für das zu Land eingehende Salz erhöht. Abgabenfreiheit besteht für die Ausfuhr von Salz, ferner für den landwirtschaftlichen und gewerblichen Salzbedarf mit Ausnahme des Bedarfs der Nahrungs- und Genußmittel für Menschen bereitenden Gewerbe, ferner für das zum Einsalzen von Häringen und ähnlichen Fischen bestimmte, sowie das von der Staatsregierung oder mit deren Genehmigung zur Unterstützung bei Notständen, sowie an Wohlthätigkeitsanstalten verabfolgte Salz. Viehsalz, Dungsalz und Gewerbesalz muß vor der abgabefreien Verabfolgung zum menschlichen Genusse unbrauchbar gemacht (denaturiert) werden.

Im Kleinverkaufe stellt sich der Salzpreis ziemlich gleichmäßig im ganzen Reich auf 20 Pf. für 1 kg, an einzelnen in nächster Nähe von Salinen gelegenen Orten auf 16—18 Pf., in entlegeneren Gegenden bis zu 24 Pf.; der Preis von feingestoßenem Krystallsalz ist überall höher; er beläuft sich bis auf 32 Pf. Es waren im Durchschnitt der Jahre in 1000 Tonnen:

die Menge der gewonnenen festen Salzprodukte		die Ausfuhr	die Einfuhr	die Salzverwendung für steuerfreie Zwecke: zur Viehfütterung	zur Düngung	in Soda- und Glaubersalzfabriken	in anderen Industriezweigen
1872—75	530,6	57,5	51,7	89,1	2,98	81,2	21,8
1876—81	631,8	97,4	43,4	91,2	3,85	96,2	34,1
1881—86	812,9	132,4	34,0	100,2	3,43	170,8	47,6
1886—87	928,8	154,4	27,0	103,4	3,03	225,1	53,1
1887—88	884,2	88,4	26,1	108,5	2,81	220,8	56,0

Die Ausbeute an Kochsalz war in 1000 Tonnen, bezw. 1900 Mk. im Durchschnitt der Jahre:

Jahre	1000 t	1000 M.	Jahre	1000 t	1000 M.	Jahre	1000 t	1000 M.
1861—65	285,4	10 577	1871—75	376,9	10 338	1881—85	462,3	12 281
1866—70	291,7	8 640	1876—80	421,0	11 252	1886—87	401,8	11 611

An Speisesalz entfielen auf den Kopf der Bevölkerung im Durchschnitt der Jahre 1871—75: 7,8 kg. In den folgenden beiden Jahrfünften stellte sich der Verbrauch auf 7,7 kg. Ebenso hoch war er 1886—87 und 1887—88. Der Nettoertrag der Salzabgaben einschl. der Freischreibungen auf private, ausschließlich der Vergütungen auf gemeinschaftliche Rechnung war in Million Mark:

im Durchschnitt jährlich	Steuer	Zoll	zusammen	auf den Kopf M.	im Durchschnitt jährlich	Steuer	Zoll	zusammen	auf den Kopf M.
1868—70	30,45	5,54	35,99	0,93	1881—86	38,70	3,27	41,98	0,92
1871—75	33,40	5,17	38,57	0,94	1886—87	40,21	2,55	42,76	0,92
1876—81	35,82	4,52	40,34	0,92	1887—88	40,55	2,41	42,96	0,91.

In Frankreich hatte 1382 die Wiedereinführung der 1380 abgeschafften Salzsteuer (gabelle) einen Volksaufstand zur Folge. Von 1548 ab wurde das schon seit dem 14. Jahrhundert bestehende

Monopol verpachtet. Für das Land wurde die Steuer wegen ihrer Höhe und ihrer zur Defraudation anreizenden Ungleichheit zu einer Quelle arger Bedrückung. Vor der Revolution gab es 6 verschiedene Bezirke mit ungleichen Salzpreisen. In den provinces franches, wo die gabelle nie bestanden hatte, war der Preis 2–9 Livres und in den pays des grandes gabelles bis zu 62 L. für den Zentner. In den ersten Jahren der Revolution wurde der Preis von 6 auf 3 und 2 Sous für das Pfund herabgesetzt, 1794 die Steuer abgeschafft. 1806 wurde ein Zoll für eingeführtes Salz von 10, bald darauf von 20 Cent. für 1 kg, sowie eine Steuer für inländisches Salz von 28,5 Cent. eingeführt. 1813 wurde die Steuer erhöht auf 40, 1816 wieder ermäßigt auf 30 Cent. Anfang 1848 wird die Abschaffung der Steuer dekretiert, in Wirklichkeit aber wurde die Steuer nur auf den noch heute geltenden Satz von 10 Cent. ermäßigt. 1875–76 wurde vorübergehend noch ein Kriegszuschlag von 25% (2½ Cent.) erhoben. In einem kleinen Grenzgebiete gegen die Schweiz beträgt die Steuer nur 2 Cent. Von eingeführtem Salze ist außer der allgemeinen Steuer noch ein Zoll zu zahlen, welcher je nach den Sorten, dem Transportweg (zur See oder zu Land) und der Herkunft verschieden bemessen ist (vor 1884 bis zu 40%, seit 1889 bis zu 30% der Steuer). Steuerfreiheit für Ausfuhr, Seefischerei ꝛc., dann bei vorheriger Denaturierung für bestimmte Fabriken, landwirtschaftliche Zwecke. Steuernachlässe: 1) von gewonnenem Salze 3–5% je nach den Sorten der Gewinnung als allgemeiner Verlust, 2) vom magazinierten 8% als Lagerverlust und 2% vom versendeten als Transportverlust. Für Ausnutzung von Steinsalzlagern und Salzquellen im Inneren des Landes ist Bewilligung der Finanzverwaltung nötig, welche nur unter bestimmten Bedingungen gewährt wird (eine jährliche Erzeugungsmenge von wenigstens ½ Mill. kg; Stellung unter Steuerkontrolle, strengere Kontrolle bei Transporten bis zu 15 km im Umkreis). 1888 gab es 22 Gewinnungsstätten. Die Anlegung von Seesalzteichen (marais salants) bedarf nur einer einfachen Anmeldung bei der Behörde. Die Steuer ertrug im 17. Jahrhundert gegen 20 Mill., vor der Revolution 54 Mill. Livres. Ihr Ertrag war in Million Fr. im Durchschnitt der Jahre

1817	42,5	1840–49	63,3	1860–69	34,3	1880	32,6
1830	58,6	1850–59	33,1	1870–79	32,5	1889	32,8

Besteuerte Menge und Verbrauch auf den Kopf sind im Laufe dieses Jahrhunderts mit Schwankungen erheblich gestiegen [19]).

In den Niederlanden (Ges. v. 1822 u. 26. April 1852) wird eine Accise von 9 fl., ein Zoll (nur für raffiniertes Salz) von 12 fl. für 100 kg erhoben. Einnahmen im Durchschnitt 1888–89: 3,86 Mill. fl. an Steuer; an Zoll nur 2811 fl.

Das Salzmonopol haben die Kantone der Schweiz, Oesterreich-Ungarn, Italien, Serbien (bis Ende 1889 verpachtet), Griechenland, die Türkei und Rumänien.

In Oesterreich ist alles von der Natur erzeugte Kochsalz Staatseigentum. Von neu entdeckten oder entstandenen Quellen und Lagern ist binnen 90 Tagen Anzeige zu erstatten. Die Behörde kann deren Abtretung fordern. Der Salzhandel ist frei, steht jedoch in den Grenzbezirken unter geschärfter Kontrolle. Ein- und Durchfuhr werden nur gegen besondere Bewilligung unter Einhaltung bestimmter Vorschriften und unter Angabe des Verwendungszweckes zugelassen. Einfuhrzoll: 84 kr. für 100 kg, dazu eine Lizenzgebühr. Der Verkaufspreis ist in den verschiedenen Kronländern verschieden (3,98 fl. in Dalmatien, 11,40 fl. im nördlichen Böhmen, sonst meist 9–10 fl. der Zentner). Für industrielle Zwecke kann Salz aus den Niederlagen des Staates zu ermäßigtem Preise bezogen werden. Einnahmen in Oesterreich im Durchschnitt der Jahre 1886–88: 20,35 Mill. fl., Kosten für Gewinnung und Verkauf: 2,95 Mill. fl., etwa 15% der Einnahme. In Ungarn stellen sich die Kosten für Gewinnung und Verkauf auf etwas über 16% der Einnahme [20]).

In Italien bestand das Salzmonopol auf dem Festlande schon vor der nationalen Einigung. Der Salzpreis war früher sehr hoch, er schwankte je nach der Qualität des Salzes von 55–76 Cent. vom kg (44–61 Pf.), während die Produktionskosten sich auf 8–9 Cent. stellten. Ende 1885 wurden die Preise um 20 Cent. herabgesetzt, doch 1888 für gemahlenes und Tafelsalz wieder erhöht [21]). Für gewerbliche und landwirtschaftliche Zwecke wird Salz zu einem erniedrigten Preise von

19) In Frankreich waren die versteuerte Menge in Million kg, der durchschnittliche Verbrauch auf den Kopf und die Steuer auf den Kopf

Jahr	Menge Mill. kg	Verbrauch kg	Steuer Fr.
1817	176	5,99	1,41
1830	197	6,05	1,78
1850	257	7,23	0,93
1868	320	8,41	0,95
1880	325	8,75	0,88
1888	330	8,70	0,88

20) In Ungarn war

im Durchschnitt der Jahre	verkaufte Menge: Speisesalz	verkaufte Menge: Abfallsalz für Fabrikzwecke	Einnahme	Ausgabe	Reinertrag
	in 1000 Tonnen		Million Gulden		
1880–82	159,0	5,8	14,09	2,49	11,69
1883–85	166,1	5,9	14,83	2,45	12,38
1886–88	165,9	5,2	14,99	2,46	12,53
1889	170,8	5,3	14,79	2,44	12,35

21) Gegenwärtig ist in Italien der Preis für

	Wiederverkäufer	das Publikum
gewöhnliches Salz	33,50 L.	35 L.
gemahlenes Salz ꝛc.	58,50 L.	60 L.
raffiniertes Salz in Packeten	74,50 L.	76 L.

12—15 Lire, für Sodafabriken zum Kostenpreise abgegeben. Die private Einfuhr ist verboten. Die verkaufte Menge ist seit längerer Zeit von Jahr zu Jahr gestiegen, sie war 1877: 155 und 1887—88: 178 Mill. kg. Die Einnahmen sind infolge der Preisermäßigung zurückgegangen, die Ausgaben sind zwar ebenfalls, aber nicht im gleichen Maße gesunken[22]. Sie machen natürlich jetzt einen höheren Prozentsatz von der Einnahme aus als früher: 1877—85 rund 15—16%, jetzt 19%. — 1886—87 entfielen auf den Kopf der Bevölkerung durchschnittlich in Latium: 8,50, in Toskana 5,76, in ganz Italien: 6,89 kg.

In Griechenland wurde unter Otto I. das Salzmonopol eingeführt und durch Gesetz vom 1. Jan. 1886 geregelt. Der Staat ist einziger Produzent und Verkäufer des in Meersalinen durch Austrocknen gewonnenen Salzes. Die Einfuhr von Salz ist verboten. Verkaufspreis: 15 Lepta für die Oka. Einnahme 1888: 2,1 Mill. Drachmen aus 14 Mill. Oka.

In der Türkei wurden verkauft 1886—87: 169 und 1887—88: 180 Mill. kg, der Ertrag stellte sich auf 69,6 und 67,2 Mill. Piaster. Die Einfuhr ist ebenso wie in Rumänien verboten.

China (nach Exner, Die Einnahmequellen Chinas, 1887) hat für Salz ein Handelsmonopol. Das Land ist in 7 Distrikte eingeteilt, in welchen allein das in denselben gewonnene Salz verkauft werden darf. Das produzierte Salz muß an die Regierung abgegeben werden, welche es zu einem höheren (feststehenden) Preise an die Salz-Kaufleute abgibt. Letztere haben verkäufliche und vererbliche Lizenzscheine zu lösen, welche jeweilig zum Verkauf einer bestimmten Menge berechtigen.

1. Die Getränkesteuern.

Villedeuil, Histoire de l'impôt des boissons. 1854. Samuelson, The history of drink. 1880. K. F. Schall, Hdb. Band III. F.W. 2. Aufl. Abh. VII. § 25 ff. Riecke, Statistische Ergebnisse der Verwaltung der sogen. Wirtschaftsabgaben im Königreich Württemberg. 1873.

§ 35. Unter Getränkesteuern werden in der Finanzverwaltung schlechthin die Steuern auf die geistigen Getränke (Wein, Obstwein, Bier und Branntwein) verstanden. Von jeher beliebt, spielen dieselben heute eine wichtige Rolle im Haushalt aller Kulturstaaten[23].

Zunächst zeichnen sich diese Steuern, da der Verbrauch an geistigen Getränken ein sehr verbreiteter ist, durch ihre Ergiebigkeit aus. Sie werfen mit wachsendem Wohlstande und zunehmender Bevölkerung steigende Erträge ab.

Dagegen ist ihre Durchführung mit Schwierigkeiten verknüpft, weil Erzeugung und Verkehr mit geistigen Getränken meist sehr zersplittert sind und infolge dessen leicht umständliche und für den Verkehr störende und lästige Formen für Veranlagung, Erhebung und Kontrolle nötig werden. Am einfachsten gestaltet sich die Besteuerung dann, wenn, wie beim Wein in England, die Getränke nicht im Inland erzeugt, sondern nur eingeführt werden.

Die Belastung durch die Getränkesteuern ist keine gleichmäßige. Während der Salzgenuß für jeden Menschen unumgänglich notwendig ist, sind die geistigen Getränke mehr oder weniger entbehrlich. Sie werden zwar vorwiegend nur von der erwachsenen männlichen Bevölkerung genossen, so daß nicht gerade immer die größere Familie stärker getroffen wird als die kleinere, doch ist der Verbrauch kein allgemeiner. Manche entziehen sich der Besteuerung, indem sie die von derselben getroffenen Getränke nicht genießen. Dann ist der Verbrauch je nach Gegenden in Höhe und Art verschieden. In der einen wird mehr

22) In Italien war im Durchschnitt der Jahre in Million Lire

Jahre	Einnahmen	Ausgaben	Nettoertrag
1877/80	80,45	13,08	67,37
1881/83	82,80	12,64	70,16
1884/85	86,19	12,89	73,29
1885/86	72,25	12,34	59,91
1886/88	59,05	11,28	47,77

23) Nach Gerstfeld, Beiträge zur Reichssteuerfrage, 1879, warfen die Getränkesteuern ab Prozente von der gesamten Summe der Verbrauchssteuern und Zölle

Getränke	Deutschland	England	Frankreich	Oesterreich	Rußland
Wein	5,2	3,7	24,3	2,9	1,8
Bier	15,7	17,9	1,6	16,6	0,7
Branntwein	14,8	47,7	6,5	6,8	64,8
Zus. Prozente	35,7	69,3	32,4	26,3	67,3
Zus. Mill. M.	109	613	324	70	580

Im Finanzarchiv 1885 werden aufgeführt als indirekte und Verbrauchsabgaben einschließlich der Zölle in Million Mk. für das Jahr 1882:

in	im ganzen	darunter Getränke	diese % von jenen
Deutschland	434	118	27
England	913	507	55
Frankreich	1024	318	31
Oesterreich-Ungarn	565	97	17
Rußland	1126	729	65

Branntwein, in der anderen mehr Bier, in der dritten vorwiegend Wein getrunken. Insbesondere aber richten sich Verbrauch und Steuerzahlung nicht gerade nach der Steuerfähigkeit. Gibt auch wirklich der Wohlhabendere mehr für Getränke aus als der weniger Bemittelte, so ist dies doch nur eine Regel, welche sehr viele Ausnahmen hat. Man kann darum auch nicht sagen, daß allgemein die Getränkesteuern „als wesentliches Mittel einer gleichmäßigen Belastung nach der Leistungsfähigkeit dienten, sofern sich die größere Leistungsfähigkeit in breiten Volksschichten teils ausschließlich, teils wenigstens vorwiegend in einem das notwendige Maß übersteigenden Verbrauch geistiger Getränke äußere". Dazu kommt, daß es schwer hält, die verschiedenen Arten Getränke je mit einem der Leistungsfähigkeit angepaßten Steuerfuß zu erfassen. Auch scheitert eine Abstufung nach der Qualität, wie sie insbesondere beim Weine geboten wäre, leicht daran, daß dieselbe ohne erhebliche Belästigung des Verkehrs und ohne eingreifende Kontrollmaßregeln nicht durchzuführen ist. Ja in mehreren Ländern wird der Wein, das Getränke der Wohlhabenden, steuerfrei gelassen, während der mehr von den unteren Klassen genossene Branntwein hoch belastet wird [24]).

Auch die Bemessung der Steuerrückvergütungen kann bei den Getränkesteuern, deren wichtigste als Produktionssteuern erhoben werden, Schwierigkeiten bereiten und zu ungleicher Belastung führen. Diese Ungleichheiten werden um so fühlbarer, je höher die Steuer ist. In Wirklichkeit beläuft sich dieselbe in mehreren Ländern auf einen solchen Betrag, daß kaum anzunehmen ist, es würden die Gesamtsteuern in der Art verteilt, wie dies den herrschenden Anschauungen und Forderungen entspricht.

Aus diesen Gründen kann zu Gunsten der Getränkesteuern im wesentlichen nur geltend gemacht werden, daß sie ergiebig sind, ohne daß für sie in anderen Steuern ein für die Finanzverwaltung vollständig geeigneter und zureichender Ersatz gefunden werden kann, dann daß die Belastung der geistigen Getränke, weil dieselben mehr oder weniger entbehrlich sind und oft in einer das zuträgliche Maß weit übersteigenden Menge verbraucht werden, auf keinen großen Widerstand zu stoßen pflegt. Eine Minderung des übermäßigen Genusses an geistigen Getränken läßt sich durch die Steuer nur in beschränktem Maße erzielen. Allzuhoch darf die Steuer nicht bemessen werden, weil dann gerade der wirtschaftlich zulässige Verbrauch am empfindlichsten getroffen wird, andere Industriezweige (Landwirtschaft) leiden und auch der Steuerertrag sinkt. Um der Trunksucht zu begegnen, müßten außer der Besteuerung jedenfalls noch andere Mittel in Anwendung kommen. So müßte u. a. mit der etwaigen Ueberlassung der Schanksteuer an die Gemeinden, welche sie den örtlichen Verhältnissen entsprechend anpassen könnten, ein die Schankgeschäfte regelndes Schankgesetz Hand in Hand gehen.

1. Die Weinsteuer.

Leydhecker, Die Besteuerung des Weins in Elsaß-Lothringen, 1875 und Z. f. St.W. 1877. Vgl. über die württembergische Weinsteuer Riecke, Statist. Ergebnisse ꝛc. 1873; ferner Handbuch der Steuergesetzgebung Württembergs, 1845; die Berichte des Staatsrats Kanzlers v. Rümelin als Berichterstatter der volkswirtschaftlichen Kommission der K. d. Abg.; Verhandl. d. K. d. Abg. 1875 und 1877.

§ 36. Beurteilung. Der Weinsteuer unterliegt häufig nicht bloß der aus Trauben, sondern auch der aus Obst bereitete Wein (Cider), da derselbe von Traubenwein geringerer Qualität schwer zu unterscheiden ist und nicht selten zur Vermischung mit Traubenwein benützt wird.

24) Fast überall ist der Steuersatz für die Maßeinheit beim Branntwein am höchsten, für Bier am niedrigsten. Bei Verbrauchsmengen, wie sie in Wirklichkeit vielfach vorkommen, kann jetzt derjenige, welcher Branntwein genießt, leicht mehr Steuern zahlen als derjenige, welcher Bier trinkt, ja auch wie derjenige, welcher den Wein vorziehen darf.

Die Besteuerung des Weines erfolgt einfach durch Verzollung in Ländern, welche Wein nur durch Einfuhr vom Ausland beziehen; in Ländern mit eigener Weinerzeugung gehört sie zu den schwierigsten Aufgaben der Steuerverwaltung. Die Bereitung des Weines erfolgt nicht, wie beim Bier, in leichter zu überwachenden, gewerblichen Betrieben; der Wein ist vielmehr ein in seinem Ertrage, je nach dem Herbstausfall, nach Menge und Güte außerordentlich wechselndes Erzeugnis des landwirtschaftlichen Kleinbetriebs. Und doch ist er wiederum nicht bloß ein von den Zufälligkeiten der Witterung abhängiges Naturprodukt; auf seine Qualität ist die nachfolgende, oft durch mehrere Jahre in den Kellern fortgesetzte Behandlung von größtem Einfluß. Auch wird der Wein vielfach ausschließlich, zumeist wenigstens zugleich auch für den eigenen Hausbrauch gewonnen. Dann zentralisiert sich der Verkehr mit Wein nirgends an wenigen, ohne Schwierigkeiten kontrollierbaren Punkten. Nur fremde Weine pflegen durch die Vermittlung größerer Weinhandlungen bezogen zu werden. Heimische Erzeugnisse dagegen bezieht der Konsument vielfach unmittelbar vom Produzenten. Es ist daher nicht leicht, den gesamten Weinverbrauch steuerlich zu erfassen.

Außerdem ist bei der Verschiedenheit des Weinerzeugnisses nach dem Ort der Herkunft und nach den verschiedenen Lagen desselben Orts, nach dem Jahrgang und überdies nach Alter und Kellerbehandlung für ein und dasselbe Erzeugnis, auch eine richtige Besteuerung nach der Qualität nur für einen Teil des Weinkonsums, denjenigen im Wirtshaus, bei Besteuerung nach dem Ausschankserlöse möglich. Trotz dieser Schwierigkeiten dürfte auf die Besteuerung des Weines, welcher vorzugsweise von wohlhabenden Klassen verbraucht wird, um so weniger verzichtet werden, als auch Bier und Branntwein, und zwar der letztere gewöhnlich sehr hoch, belastet werden.

Erhebungsformen. Die Weinsteuer kommt vor als Produktionssteuer und als Zirkulationssteuer.

Die Veranlagung der Produktionssteuer nach dem wirklichen Mosterzeugnis ist für die Weinbesteuerung zweckmäßiger als die zwar einfache, aber wegen der oben (S. 360—61) angeführten, gerade beim Weine sehr gewichtigen Uebelstände nicht zu empfehlende Flächensteuer. Auf die örtliche Verschiedenheit des Gewächses kann dann durch höhere und niedrigere Steuersätze einigermaßen Rücksicht genommen werden. Die Erhebung der Produktionssteuer nach dem wirklichen Erträgnis erfordert für die Bestimmung des Steuersatzes eine Klassifikation der Weinberge und für die Ermittlung der zu versteuernden Weinmengen den Kelterzwang oder die Anmeldepflicht der Weinbauer hinsichtlich des von ihnen im Herbste gewonnenen Mostes mit nachfolgender Kontrollierung durch steueramtliche Aufnahme der Vorräte und Vergleichung des Erfundes mit den Ergebnissen einer Abschätzung des Ertrags durch ortskundige Sachverständige. Für Hefe, Trübwein und andere Abgänge wären entsprechende Abzüge zu machen.

Die Produktionssteuer trifft den Weinverbrauch vollständiger als die Zirkulationssteuer. Doch läßt sie den Kunstwein frei. Dann vermag sie auch bei Abstufung der Steuersätze nach Lage und Beschaffenheit des Weinlandes die Besteuerung der Qualität nicht genügend anzupassen, weil dies eine weitgehende Klassifikation der einzelnen Gelände erforderte und dabei doch der Einfluß von Jahrgang und Kellerbehandlung unberücksichtigt bleibt. Ueberdies wird der Weinbauer zur Vorausentrichtung der Steuer oft auf mehrere Jahre hinaus genötigt; die Steuer lastet in schlechten wie in guten Weinjahren mit doppelter Schwere auf einem in der Regel nicht sehr zahlungsfähigen Stande, wenn es demselben wegen schlechter Qualität oder weil das Erträgnis den augenblicklichen Bedarf übersteigt, an Abnehmern zu guten Preisen fehlt.

Darum wäre die Bewilligung weitgehender Nachlässe im einen und langer Zahlungsfristen im anderen Falle nicht zu vermeiden. Für die Finanzverwaltung hat die Produktionssteuer

den Uebelstand, daß Weinlese und Steuerertrag von Jahr zu Jahr sehr großen Schwankungen unterworfen sind[25]).

In anderen Ländern hat man deshalb die Steuererhebung dem geringeren Schwankungen unterworfenen Weinverbrauche näher gerückt. Dies geschieht zunächst bei den an die Verbringung von Ort zu Ort anknüpfenden Transportsteuern, welche als Versandt- und als Einlagesteuern vorkommen.

Die Erhebung der Versandtsteuer setzt die der Versendung vorausgehende Anmeldung voraus nach Zahl und Zeichen der Behältnisse, Menge und Gattung des Weins, Person des Versenders, Empfängers und Führers, Ort der Verladung und Einlage. Nach dem Befunde der dann folgenden amtlichen Revision wird die Steuer berechnet und erhoben. Zur Legitimation des hiernach stattzugebenden Transports dient die hierüber ausgestellte Urkunde, welche bei Strafvermeidung die Ladung zu begleiten hat und auf Verlangen jederzeit den Organen der Steuerverwaltung vorzuweisen ist. Bei der Einlagesteuer dient die Anmeldung vor der Absendung nur als Grundlage für die Ausstellung der Transporturkunde, welche auch bei ihr sämtliche Weintransporte zu begleiten hat und bei der Anmeldung zum Zwecke der Steuererhebung, welche vor der Verbringung in den Keller zu erfolgen hat, der Steuerbehörde zu übergeben ist. Die Versandtsteuer stützt sich ausschließlich auf die steuerliche Ueberwachung der Transporte von der Abfassung am Bezugsorte bis zur Einkellerung. Die Einlagesteuer ergänzt diese Kontrolle durch die wiederholte amtliche Revision des Transports unmittelbar vor der Verbringung des Weins in den Keller des Empfängers.

Zur Entrichtung der Einlagesteuer ist der Natur der Sache nach stets der Empfänger verpflichtet. Die Entrichtung der Versandtsteuer liegt in der Regel dem Versender ob. Nicht selten, namentlich bei Versendungen an Kleinverkäufer und Wirte, wird die Entrichtung der Versandtsteuer dem Empfänger auferlegt, um eine Kontrolle für die Getränkeeinlage der Wirte durch die Steuerstelle ihres Wohnorts herbeizuführen, auch um ihnen die Möglichkeit einer Kreditierung der Steuer gewähren und eine längere Vorlage derselben bei Benutzung von Weinlagerkellern ersparen zu können.

Soll eine wiederholte Besteuerung einer und derselben Getränkemenge, welche oft der Reihenfolge nach verschiedene Keller durchwandert, vermieden werden, so sind mehrfache Steuerbefreiungen geboten, so bei Verbringungen von der Kelter zu den Kellern der Weinbauer, bei Einlagen von Weingroßhändlern, dann bei Transporten von einem Keller in einen anderen desselben Besitzers, ferner bei Einlagen, bez. Versendungen im kleinen aus Wirtschaftskellern. Dann sind von der Einlagesteuer verzollte Weine, von der Versandtsteuer Weinausfuhren frei zu lassen. Auch die zur Essig- und Branntweinbereitung oder zu einem anderen Zwecke als zum menschlichen Genusse versendeten oder eingekellerten Weine erfordern Ausnahmebestimmungen[26]).

25) Der Weinertrag ist örtlich und zeitlich sehr verschieden. Es wurden von einem ha geerntet in Württemberg im Durchschnitt von 52 Jahren (1827—1878) 23,3 hl, in Elsaß-Lothringen ist die Mittelernte 45 hl, in Deutschland 26,2 hl. In Elsaß-Lothringen zählte man 1626–1875, also in 249 Jahren, 44 sehr gute, 62 gute, 58 mittlere, 88 schlechte und Mißernten; in Nassau 1670–1875, also in 205 Jahren, 28 Hauptjahre, 62 gute Jahre, 115 Fehljahre; in Württemberg schwankte der Ertrag eines ha in den 52 Jahren 1827–1878 zwischen 4½—50 hl (vgl. Leydhecker a. a. O. S. 58, 71, ferner Württemb. Jahrb. f. Stat. u. Landeskunde 1880, S. 98). In Hessen wurden geerntet 1875 auf 10 568 ha: 547 027 hl, 1880/81 auf 9709 ha: 38 079 hl, im einen Jahre durchschnittlich von 1 ha 51,8 hl, im anderen 3,9 hl, im ungünstigen Jahre also kaum 1/13 vom Ertrag des günstigen. — Der Ertrag der früheren Weinproduktionssteuer in Preußen war in den Jahren 1829, 1830, 1835 und 1838 je 203 924, 8972, 224 420 und 67 522 Thlr.

26) Vgl. z. B. die badische Weinsteuerordnung v. 30. Okt. 1858 und das badische Weinsteuergesetz v. 19. Mai 1882, Art. 23; ferner die elsaß-lothringischen Gesetze v. 30. März 1873 und v. 23. Mai 1877. In Baden sind Weineinlagen frei, bei denen die Gesamtmenge des an einem und demselben Tage von dem gleichen Abgeber bezogenen Weines 5 l nicht übersteigt, ebenso in Elsaß Lothringen „Mengen von 5 l oder weniger in Flaschen oder Krügen“.

Doch sind, um Hinterziehungen zu verhüten, auch in den genannten Fällen die Weintransporte der Steuerkontrolle zu unterwerfen. Dann wäre Weinbauern und Händlern, welche Wein ausschenken, für den Wirtschaftsbetrieb die Führung besonderer steuerpflichtiger Keller aufzuerlegen. Der Hausverbrauch der Weinbauern ist bei sehr zersplitterter Produktion nur schwer zu erfassen, derjenige der Weingroßhändler kann auf Grund der von ihnen geforderten Führung von Konten über Einlagen und Versendungen, dann durch periodische Aufnahmen ihrer Vorräte kontrolliert und besteuert werden.

Beide Formen der Transportbesteuerung erfassen auch den künstlich bereiteten Wein. Sie gestatten den Produzenten, ihr Erzeugnis unversteuert einzulegen, wobei die Einlagesteuer den Weinbauer von jeder Vorausentrichtung der Steuer überhaupt befreit, während die Versandtsteuer die Zahlung von ihm erst dann verlangt, wenn er Abnehmer für sein Erzeugnis gefunden hat. Bei Befreiung der Einlagen der Produzenten bleiben Lagerabgang und Hausverbrauch derselben von selbst unbelastet. Ebenso lassen die Einlagesteuern die Ausfuhren frei, und auch bei den Versandtsteuern kann, beim Nachweis der Ausfuhr, die Steuerbefreiung ohne besondere Schwierigkeiten gewährt werden. Endlich sind, da Weinbezüge und Weinverbrauch nicht stark zu schwanken pflegen, die Erträge der Transportbesteuerung gleichmäßiger als die der Produktionsbesteuerung.

Dagegen ist hervorzuheben, daß die mehrfache Besteuerung einer und derselben Getränkemenge bei wiederholter Versendung oder Einkellerung sich zwar einschränken, aber nicht ganz vermeiden läßt. Die Ausnahmen von der allgemeinen Steuerpflicht erschweren die Durchführung der Besteuerung und sind nicht selten, wie namentlich beim Weinhandel, nur gegen eine lästige und sehr eingehende Kellerkontrolle zu erkaufen. Die Steuer ist, da der Verbrauch später erfolgt, oft für Jahre voraus zu entrichten oder sie nötigt zur Haltung abgesonderter, unter eigene Kontrolle zu stellender Keller mit Niederlagerecht. Infolge dessen sind nur einfache und niedrige Abgabesätze anwendbar, bei welchen der Verbrauch billigerer Weine verhältnismäßig höher belastet wird als der von feinen und teueren Sorten.

Dazu kommt, daß die Transportsteuern dazu nötigen, die Steuerkontrolle unmittelbar auf das gesamte Wein konsumierende Publikum und auf den Privatverkehr auszudehnen. Diese Kontrolle, welche ein zahlreiches Steuerpersonal erheischt und dadurch sehr teuer wird, greift mit ihren Anmeldungen und Revisionen in lästiger Weise in das tägliche Leben wegen oft geringfügiger Steuerbeträge ein und wird insbesondere dann schwerer empfunden, wenn ihre Kosten in der Form von Ganggebühren und von Stempelgebühren für Transportbezettelungen neben der Steuer den Steuerpflichtigen unmittelbar auferlegt werden.

Dabei ist die Kontrolle nicht einmal ausreichend. Denn die steuerliche Ueberwachung der Weintransporte ist mit genügender Vollständigkeit nur für den Versandt im großen und auf längere Entfernungen durchzuführen, während der Versandt in kleineren Mengen und die Einkellerungen von Haus zu Haus derselben unüberwindliche Hindernisse bereiten.

Eine Beschränkung der Besteuerung auf den in Städte eingehenden Wein durch die Eingangssteuer ist nur mit Verzicht auf die Allgemeinheit der Besteuerung zu erkaufen. Dagegen kann sich die Eingangssteuer zur Besteuerung des Weinverbrauchs für kommunale Zwecke unter Umständen empfehlen, wenn die Errichtung geschlossener Linien mit Sicherheit durchzuführen ist. Sie erfordert in Städten mit eigenem Weinbau die Anwendung einer speziellen Kellerkontrolle für die Produzenten, um die zum Verbrauche innerhalb der Stadt gelangenden Mengen mit Ausschluß des steuerfreien Absatzes nach außen zu ermitteln.

Die Erhebung von Abgaben auf den Kleinverkauf von Wein und insbesondere den Weinverschleiß im Wirtshaus setzt ein Verbot voraus, Wein im kleinen zu verkaufen ohne vorherige Anzeige des Geschäftsbeginns bei der Steuerbehörde und ohne vorausgegangene Aufnahme des Getränkevorrats, erfordert die Führung von Konten über die Weineinlagen, über die steuerfreien Verkäufe im großen (Achsverkäufe), sowie über die Ab-

gänge von Trübwein, Hefe und infolge von Auslaufen, Abstehen 2c., und zwar dies alles auf Grund spezieller steuerlicher Revision der Einkellerungen, sowie der Abgänge und Achsverkäufe; außerdem ist die Erhebung und Kontrollierung der Ausschankpreise und die periodische Ermittlung des Getränkebestandes erforderlich, wonach von allem Wein, welcher weniger vorhanden ist als nach dem Vorrat bei der jüngst vorangegangenen Aufnahme, unter Berücksichtigung der revidierten Wein-Einlagen und -Abfassungen, sowie des Kellerabgangs und des durch Schätzung festzustellenden Hausverbrauchs, die Steuer zu berechnen und zu erheben ist.

Zur Sicherung gegen heimliche Weineinlagen dient die steuerliche Ueberwachung aller Getränketransporte, an welchen Wirte beteiligt sind, sowie der Wirtskeller, dann die Versiegelung aller darin befindlichen Fässer durch Steuerbeamte, ohne deren Beisein kein Faßsiegel abgenommen, keine Auffüllung und Verfüllung von Getränken vorgenommen werden darf (Kellerkontrolle).

Den Uebelständen dieses Steuerverfahrens kann durch Vereinbarung oder Abfindung (Abonnement, Accord) begegnet werden. Bei derselben können sich die Kontrollen im wesentlichen auf die Ueberwachung der Transporte für Wirte, auf die Revision der Wein-Einlagen und -Versendungen im großen und auf die Führung von Konten hierüber beschränken.

Die Kleinverkaufsabgabe ermöglicht zwar eine gleichmäßige Besteuerung des Weingenusses in den Wirtshäusern durch das ganze Land. Dagegen leidet sie an dem großen Mangel, daß sie nur einen Teil des gesamten Weinverbrauchs zur Besteuerung heranzieht und ganz vorzüglich Vermöglichere, welche sich Weineinlagen für täglichen Genuß und Gesellschaften gestatten können, ganz frei läßt. Sie hat den Vorteil, daß die Steuer erst nach dem Uebergang des Weins in den Konsum in Prozenten des Verkaufserlöses bemessen und erhoben wird. Sie gestattet daher die Anwendung höherer Steuersätze und infolge dessen die Gewinnung gleich hoher oder höherer Erträge wie bei den zwar den gesamten Weinverbrauch belastenden, aber auf niedere Steuersätze angewiesenen allgemeinen Transportsteuern. Ein weiterer Vorteil der Kleinverkaufsteuer ist die Stetigkeit ihres Ergebnisses, da bei schlechten Weinjahren ein etwaiger Rückgang der konsumierten Weinmengen durch das Steigen der Ausschankpreise ausgeglichen wird, während bei den Transportsteuern die Aenderung der Weinpreise auf die Höhe der Erträge keinen Einfluß ausübt.

Eine andere Form der Handelsbesteuerung sind die Lizenzen, welche vom Kleinverkauf von Wein, bisweilen auch vom Großhandel erhoben werden. Dieselben sind nur bei sehr niedrigen Sätzen mit mäßigen, nach objektiven Merkmalen sich richtenden Abstufungen zulässig. Bei höheren Beträgen macht die Einschätzung der Größe des Wirtschaftsbetriebs beim Mangel an sicheren Anhaltspunkten für Beurteilung der Stärke des Besuchs und des Absatzes Schwierigkeiten, weshalb solche Lizenzen bisweilen in Form von Repartitionssteuern mit Selbsteinschätzung der Steuerpflichtigen umgelegt werden, ohne auch in dieser Form auf die Dauer befriedigen zu können, insbesondere wegen des oft plötzlichen Wechsels in der Stärke des Betriebs der einzelnen Wirtschaften, der Ausfälle bei Wirtschaftseinstellungen 2c., sowie wegen der mit der gegenseitigen Einschätzung und Kontrollierung verbundenen unvermeidlichen Reibungen unter den Abgabepflichtigen.

§ 37. Thatsächliche Besteuerung. Die Weinsteuer spielte früher in mehreren Ländern eine größere Rolle als heute, wo der Genuß des Weines vielfach durch denjenigen von Bier und Branntwein verdrängt worden ist. Im römischen Reiche kam sie in mehrfachen Formen vor, so als Zoll- und Marktabgabe, dann auch in Gallien in Form einer Transportsteuer. Auch im Mittelalter und später bildete der Wein einen wichtigen Gegenstand für die Besteuerung in Frankreich, Oesterreich 2c.

Die Gesetzgebung der neueren Zeit hat meist versucht den Schwierigkeiten einer Besteuerung des Weines dadurch zu begegnen, daß sie verschiedene Formen der Besteuerung, insbesondere solche der Transport- und der Handelsbesteuerung mit einander in Verbindung brachte.

In Deutschland ist die Belastung des Weines durch innere Verbrauchssteuern der Landesgesetzgebung mit der Maßgabe vorbehalten, daß (nach dem Zollvereinsvertrag v. 8. Juli 1867)

die Staatssteuer nicht höher sein darf als 5 Thlr. von der Ohm (etwa 11 Mark vom hl), wenn die Abgabe nach dem Werte, und nicht höher als 2 Thlr. 23½ Gr. (rund 6 M. vom hl), wenn sie ohne Rücksicht auf den Wert des Weines erhoben wird, und daß die Steuer für Rechnung von Gemeinden 20% dieser Staatssteuersätze nicht übersteigen darf. Nur in einem kleinen Teile von Deutschland wird Wein gebaut [27]). Eine einheitliche Besteuerung für das Reichsgebiet wäre bei der bestehenden Ungleichartigkeit der Verhältnisse kaum zu wünschen.

In Preußen wurde ursprünglich eine Eingangssteuer von dem in Städte eingeführten Weine erhoben. Das Gesetz v. 8. Febr. 1819 brachte eine Produktionssteuer von der Menge des jedesmal gewonnenen Weinmostes in 4 Abstufungen nach der Güte des Reblandes. Das Gesetz vom 25. Sept. 1820 gestattete einen Abzug von 15% für Abgang an Hefen und Weinstein und erhöhte die Anzahl der Steuersätze von 4 auf 6 (7½—35 Sgr. für den Eimer von 60 Quart = 68,7 l). Seit 1834 war den Weinbauern, um ihnen das Abwarten besserer Preise zu erleichtern, erlaubt, von Halbjahr zu Halbjahr nur dasjenige zu versteuern, was zuvor verzehrt und veräußert worden war, mit Kontenführung und halbjährlicher Aufnahme der Kellerbestände. Nach J. G. Hoffmann war die Steuer für die Verwaltung sehr lästig, ihre Erträge waren niedrig und starken Schwankungen unterworfen. Auf Grund des Zollvereinsvertrags v. 16. Mai 1865 kam die Steuer mit 1. Juli 1865 in Wegfall.

Gegenwärtig werden innere Weinsteuern in Deutschland nur noch in Baden, Elsaß-Lothringen, Hessen und Württemberg erhoben.

Baden (Ges. v. 19. Mai 1882) hat Einlagesteuern mit Befreiung der Einlagen der Weinbauer und der Weingroßhändler, sowie desjenigen Weines, welcher in Mengen unter 20 l aus Wirtschaften bezogen wird. Mit der Einlagesteuer (Accise, jetzt 3 M. vom hl) ist eine Besteuerung des Kleinverkaufs durch Wirte in der Weise verbunden, daß letztere für ihre Einlagen neben der Accise auch die Kleinverkaufsabgabe (Ohmgeld, gegenwärtig 2 M. vom hl) zu entrichten haben. Auch der Obstwein ist der Accise (0,90 M.), sowie allenfalls dem Ohmgeld (0,60 M. vom hl) unterworfen. Von Weinhändlern wird für die Bewilligung von Weinlagerkellern gegen Befreiung von der Erwerbssteuer eine Patentgebühr von 50 M. jährlich erhoben. Aus Weinlagerkellern können nur Weinmengen von mindestens 10 hl abgegeben werden gegen Entrichtung von Accise und bezw. von Ohmgeld, wenn sie in den Konsum übergehen. Neben den Weinlagerkellern werden auch Patente für Weinhandlungskeller erteilt, aus welchen schon Weinmengen von mindestens 20 l abgegeben werden dürfen. Die Inhaber von Weinhandlungskellern haben für den Hausverbrauch Aversen zu bezahlen. Weinlagerkeller wie Weinhandlungskeller dienen nicht bloß für steuerfreie Einlagen des Weinhandels, sondern wohl wesentlich auch als Mittel zu längerer Kreditierung der Einlagesteuern für Wirte und Private.

Weineinlagen in kleineren Mengen und von selbst erzeugten Weinen sind steuerfrei. Es unterlagen je in den Jahren 1883, 1886, 1888 an Traubenwein der Accise: 33,1, 51,0 und 40,3 Mill. l mit einem Steuerertrag von 0,99, 1,53 und 1,21 Mill. M.; dem Ohmgeld: 21,7, 32,9 und 25,4 Mill. l mit einem Steuertrage von 0,43, 0,66 und 0,51 Mill. M. In den gleichen Jahren waren die Mengen Obstwein, welche der Accise unterstanden, 10,1, 5,6 und 7,6 Mill. l, und von welchen Ohmgeld gezahlt wurde, 4,5, 2,1 und 5,8 Mill. l. Die Gesamteinnahmen waren in den gedachten 3 Jahren 1,54, 2,25 und 1,82 Mill. M. Dazu kommen noch an Aversen von Wirten 900 bis 1000 M., an Accisaversen von Weinhändlern 26 000 M. und Gebühren für Weinlagerkeller (1883 von 71 Inhabern 3550 M., 1888 von 40 Inhabern 2000 M.).

Hessen hatte früher (Gesetze von 1824, 1827 und vom 18. Juni 1857) eine allgemeine Einlagesteuer (Tranksteuer, welche bei jeder wiederholten Einlage in einen fremden Keller aufs neue zu bezahlen war) in Verbindung mit einer Kleinverkaufsabgabe (Zapfgebühr), welche von Wirten neben der Tranksteuer zu entrichten war. Zur Sicherung des Steuereinganges diente beständige Aufsicht. Alle Transporte mußten mit Transportsteuerscheinen versehen sein. Doch waren Aversionalabgaben ohne Kellervisitationen zugelassen. Nach dem Gesetz v. 9. Dez. 1876 haben Kleinverkäufer von dem in Mengen unter 40 l verkauften Wein anstatt der Tranksteuer und der Zapfgebühr eine Abgabe von 5 und 7 M. vom hl zu entrichten, je nachdem die durchschnittlichen Verkaufspreise unter oder über 70 Pf. für 1 l betragen. Klassen und Weinmengen werden durch örtliche Kommissionen eingeschätzt. Vereinbarungen wegen Festsetzung von Aversionalsummen sind zulässig. Weineinlagen von Weinhändlern sind seit 1882 steuerfrei. Die Belastung ist demnach eine sehr ungleichmäßige. Ertrag im Durchschnitt 1864—1872 der Tranksteuer: 156 000, der Zapfsteuer: 540 000 M., der Weinsteuer überhaupt 1874—78: 458 000, 1879—84: 308 000 und 1884—89: 286 000 M.

In Württemberg kommt eine Abgabe vom Ausschank des Weins unter dem Namen Umgeld schon 1312 vor. Dieselbe war seit 1807 10% des Ausschankpreises. Daneben hatten Wirte für den Kleinverkauf eine Accise von 5% zu zahlen, während vom sonstigen Verkauf im großen 3,3%

27) Im Jahre 1878 zählte man 118 973 ha Weinberge, davon

in Preußen	17 112 ha	in Baden	20 368 ha
„ Bayern	21 924 „	„ Hessen	9 563 „
„ Sachsen	1 272 „	„ Elsaß-Lothringen	30 085 „
„ Württemberg	18 448 „	im übrigen Deutschland	191 „

Dabei ist der Weinbau in Preußen und in Bayern sehr ungleichmäßig verbreitet.

des Erlöses erhoben wurden. Letztere Steuer wurde 1836 aufgehoben. Die beiden Kleinverkaufsabgaben aber wurden durch Gesetz v. 9. Juli 1827 zu einer einzigen Abgabe von 15% des Ausschankerlöses vereinigt. (Neuere Gesetze vom 22. Juli 1836 und 12. Dezember 1871). Die „Ausschankabgabe von Wein und Obstmost“ besteuert den Weinkonsum im Wirtshause. Sie wird von den Weinschankwirten erhoben. Den Wirten sind diejenigen Weinhändler und Privaten (Produzenten) gleichgestellt, welche aus ihren Kellern Wein in Mengen unter 20 l verkaufen wollen und welche wie die Schankwirte der Konzession hierzu bedürfen (sog. „unständige“ Wirte).

Produzenten und Weinhändler, ebenso Private für ihre Weinbezüge in Mengen von 20 l und mehr sind von der Weinsteuer und, seit im Jahre 1868 die Transportkontrolle auf diejenigen Weintransporte, an welchen Wirte beteiligt sind, beschränkt wurde, auch von jeder Kontrolle für ihre Weinversendungen oder Einlagen befreit. Der Steuersatz stellt sich seit 1. Juli 1868 auf 11%. Außerdem haben die Wirte für die Transportbezettelungen (Ladscheine) eine Sportel von je 0,15 M. zu entrichten, ferner jährliche Sporteln (Lizenzgebühren) von 1—8 M. in 5 Abstufungen (Sportelgesetz v. 30. März 1881) neben den einmaligen Sporteln für die Konzessionierung des Wirschaftsbetriebes. Die Erhebung erfolgt nach der Wahl des Wirts resp. Weinverkäufers entweder durch Accorde, welche von 3 zu 3 Jahren nach dem mutmaßlichen Ausschankerlös mit dem Wirt abgeschlossen werden oder durch Kelleruntersuchung und Abstich (vierteljährlich) der Weinmengen der in Gebrauch genommenen Fässer unter Feststellung der Ausschankpreise.

Ertrag: im Durchschnitt der zweijährigen Finanzperioden 1882—88: 21 Mill. M., ebensoviel 1887—88: Anzahl der Wirte und Kleinverkäufer 1881—82: 14 286 (7967 im Umgeldsaccord, 6319 hatten Abstich) und 1887—88: 13 996 (9468 im Umgeldsaccord mit einer Steuer von 1,597 Mill. M., 4528 hatten Abstich und zahlten 0,509 Mill. M.).

In Elsaß-Lothringen bestand früher das französische System der Weinbesteuerung. Durch Gesetz v. 20. März 1873 wurden die Eingangssteuern und die Kleinverkaufsabgaben ausgeschieden, die verschiedenen Abstufungen des droit de circulation durch eine einheitliche Versandtsteuer von 3 M. für den hl Traubenwein und von 0,80 M. für den hl Obstwein ersetzt und außerdem nur noch die von Wirten und Weinhändlern zu entrichtenden Lizenzgebühren beibehalten. Von der Versandtsteuer sind die Versendungen der Weinbauer von der Kelter nach ihren Kellern oder Weinlagern und die Versendungen an Weingroßhändler ausgenommen, ebenso bereits versteuerter Wein, welcher in Mengen von 5 l oder weniger in Flaschen oder Krügen versendet wird. Ausnahmsweise wird die Steuer auch bei der Einlage von Wein erhoben, z. B. bei Weinbauern, welche den Kleinverkauf von Wein betreiben, wofern sie nicht im Besitze steuerfreier Weinlager sind und den Kleinverkauf aus abgesonderten Wirtschaftskellern betreiben, ebenso bei Privatpersonen für selbstgekelterten Wein aus eigener Ernte (1877 wurde die Steuerfreiheit für aus gekauften Trauben gekelterten Wein wegen vorgekommener Mißbräuche aufgehoben). Die Versandtsteuer ist in der Regel vom Versender, ausnahmsweise bei Versendungen an Kleinverkäufer jedoch vom Empfänger zu entrichten. Beim Eingang in eine oktroipflichtige Stadt kann die Weinsteuer mit dem Oktroi zusammen erhoben werden. Für die Transportbezettelungen (Steuerscheine) wird eine Stempelabgabe von 12 Pf. erhoben.

1877 (Novelle v. 23. Mai) wurde die Versandtsteuer für noch mit Kämmen und Beeren vermischten Wein auf 0,7, für solchen mit Beeren ohne Kämme auf 0,9 des ordentlichen Satzes und 1880 (Gesetz v. 5. Mai) die Steuer für Traubenwein allgemein auf 1,50 M. herabgesetzt. Den hiedurch entstandenen Einnahmeausfall suchte man durch Erhöhung der Lizenzgebühren für den Kleinverkauf zu decken. Dieselbe beträgt nunmehr 1/4-jährlich im Mittel in Gemeinden unter 2000 Seelen 25 M., in Gemeinden von 2000—10 000 Seelen 50 M., in solchen über 10 000 Seelen 75 M. mit den niedrigsten Sätzen von 15,25 und 30 M. Die aus der französischen Zeit überkommene Lizenzgebühr für die Weingroßhändler mit 12 M. 1/4-jährlich blieb unverändert.

Einnahmen im Durchschnitt der Jahre 1871—72: 1,80, 1873—80: 1,87, 1880—87: 0,89 Mill. M.

Die Produktion schwankte 1878—87 zwischen 208 000 hl in 1880—81 und 1 518 564 hl in 1885—86, der Gesamtwert derselben zwischen 8,3 Mill. M. in 1880—81 und 31,2 Mill. M. in 1881—82, der mittlere Preis zwischen 19 und 40 M. 1885—86 und 1880—81; 1886 wurden gezählt: 92 991 Weinbauer, 507 Weingroßhändler und 9483 Kleinverkäufer.

Eingangszoll in Deutschland für 100 kg: in Fässern 24 M., in Flaschen a) Schaumweine 80 M., b) andere Weine 48 M. (Einfuhr im Durchschnitt jährlich 1880—88 in Fässern 13,5, in Flaschen 6,2 Mill. l.

§ 38. In Frankreich, wo schon unter Karl V. 28 verschiedene Abgaben von Produktion, Zirkulation und Verkauf des Weines bestanden und die Getränkesteuer von 1791 bis 1804 ganz beseitigt war, bildet die Grundlage für die heutige Weinsteuer das Gesetz vom 24. April 1816. Die Besteuerungsformen sind sehr mannigfaltig. Sie zerfallen in 1) die Zirkulationssteuer (droit de circulation), 2) die Eingangssteuer (droit d'entrée), 3) die Detailsteuer (Kleinverkaufsabgabe (droit du détail), 4) die einzige Abgabe (taxe unique), 5) die Pariser und Lyoner Ersatzabgabe (taxe de remplacement). Dazu kommen 6) die verschiedenen Formen der Abfindungen, 7) Gebühren für Ausstellung von Begleitscheinen ꝛc., 8) Lizenzen und endlich 9) städtische Oktrois.

Die Zirkulationssteuer, eine echte Versandtsteuer, wird bei Bezügen Privater von 25 l (oder Flaschen) und mehr erhoben und zwar je nach den Departements, in welche der Wein geht, bezw. nach dem Werte der in denselben gewöhnlich getrunkenen Weine seit 1881 in 3 (vor-

her in 4) verschiedenen Sätzen von 1,00, 1,50 und 2,00 Fr. mit Einschluß der Zuschlagszehntel (Décimes) für 1 hl; für Obstwein und Meth überall 0,80 Fr. Jede Versendung ist anzumelden. Ist der Empfänger ein Privater und wohnt er in einer Stadt, in welcher die einzige Abgabe nicht besteht, so wird die Steuer vor Abführung des Getränkes gegen Aushändigung eines Quittungsscheines (congé) entrichtet. Dagegen wird ein am Bestimmungsorte der Behörde vorzulegender Begleitschein (acquit à caution) unter Steuerhaftung des Absenders ausgestellt, wenn das Getränke an einen Händler oder an einen Privaten geht, welcher in einer Stadt mit Eingangs- oder mit einziger Steuer wohnt. Der Transport ist steuerfrei, wenn der Wein gegen Ausfertigung eines Passierscheines (passavant) nur nach einem anderen nicht zu weit entlegenen Keller desselben Besitzers verbracht wird. In jedem dieser Fälle ist für den Schein eine Gebühr von 50 Cts. zu entrichten. Die Zirkulationsabgabe wird nicht gezahlt von Sendungen unter 25 l, dann bei Sendungen an Großhändler, Debitanten und Wirte (dagegen unterliegen in Städten mit einziger Steuer auch die Debitanten derselben). Auszuführende Transporte werden häufig kontrolliert, außerdem werden vom Versendungs- an den Bestimmungsort die amtlichen feuilles de circulation übermittelt, mit Hilfe deren zu prüfen, ob alle auf congé oder acquit à caution abgefertigte Sendungen auch richtig eingetroffen sind. Die Zirkulationssteuern von Wein und Obstwein ertrugen 1869: 17,5, 1872: 33,8 1876: 47,3, 1880: 38,5 und 1889: 26,0 Mill. Fr. 1871 war der Steuersatz verdoppelt worden. Der Obstwein (1889: 2,2 Mill. hl) bringt etwas weniger als 1/10 des Traubenweins (1889: 17,9 Mill. hl) ein. Die Steuer stellt sich auf 3,5—6,7 % des Preises.

Die Detailsteuer wird von Wein und Cider erhoben, welchen Wirte ausschenken (ausgenommen Städte mit einziger Steuer) oder der in Mengen unter 25 l oder Flaschen an Private verkauft wird. Sie wird nach Prozenten (1830: 11 %, 1852: 16 1/2, 1871: 18 3/4 % seit 1881 12 1/2 % und mit den Nachlässen 12,115 %) des vom Verkäufer selbst deklarierten Verkaufspreises bemessen. Diese Deklaration wird in ein Register eingetragen und im Verkaufslokal ausgehängt. Der Verkäufer muß einen Revisionsbogen (Portatif) führen, in welchen Vorräte und Zugänge eingetragen werden. 1/4-jährliche Lagerrevision. Strafe, wenn der Istbetrag größer als der angegebene Sollbestand. Besteuerung des Mankos mit Abzug von 3 % für Abgang und Eigenkonsum. Eingehende Ueberwachung, die selbst auf Nachbarhäuser ausgedehnt werden kann, um den Schmuggel zum Privatkonsum zu verhindern. Großhändlern ist jetzt der Verkauf im kleinen gestattet, wenn sie hierfür getrennte Lager und Lokale halten. Etwaige Fehlmengen haben sie dann nach dem Satze der Kleinabgabe zu versteuern. Da die Exercise (Feststellung der Steuerpflicht mit steuerlicher Ueberwachung) sich nur auf das zum Handel bestimmte Getränke erstreckt, so bleibt auch der Eigenverbrauch der Großhändler unbelastet. Die von Händlern und Weinbauern steuerfrei verbrauchte Menge schwankte in den letzten 20 Jahren zwischen 7,7 und 20 Mill. hl.

Die Detailabgabe brachte dem Staate 1889 eine Einnahme von 43 Mill. Fr.

Es waren für Traubenwein die besteuerten Mengen und die Einnahmen:

	im Jahr 1887		im Jahr 1889	
	1000 hl	Mill. Fr.	1000 hl	Mill. Fr.
Beim Bezug erhoben	15,5	0,15	16,6	0,16
Fehlmengen der Großhändler .	36,6	0,36	38,5	0,37
Durch Exercise konstatiert . .	2455,1	23,70	2276,1	21,54
Abonnement	1350,6	12,77	1364,5	13,04
	3857,8	36,97	3695,8	35,11

Bei Obstwein und Meth warfen ab 1887: 2,84 Mill. hl 7,32 Mill. Fr. (davon 7,14 Mill. in Exercise, 0,16 Mill. in Abonnement), 1889: 2,46 Mill. hl 6,93 Mill. Fr. (6,70 Mill. in Exercise und 0,22 Mill. in Abonnement).

Neben und außer der Zirkulations- und der Kleinabgabe wird vom Wein, der in Städte mit 4000 und mehr Seelen eingeführt wird, eine Eingangsabgabe erhoben, welche besondere Belastung mit der größern Leistungsfähigkeit der Städte begründet wird. Die Steuer ist für jede der drei Zonen nach Maßgabe der Bevölkerung in 7 Sätzen, in der ersten Zone von 0,40 bis 1,50, in der zweiten von 0,55 bis 2,25, in der dritten von 0,75 bis 3,00, für Obstwein und Meth für alle Bezirke gleich von 0,35 bis 1,25 Fr. abgestuft. 1880 wurden die zweite und dritte Zone zu einer vereinigt und die 1873 um 50 % erhöhten Steuersätze wieder um 1/3 herabgesetzt. Diese Steuer ist auch von den vom Eigentümer eingebrachten Mengen, dann von Trauben und Obst zu entrichten, welche im Orte ausgepreßt werden sollen. Ist der Wein für eine Niederlage oder zur Durchfuhr durch die Stadt bestimmt, so werden die Transporte mit einem Passierscheine abgefertigt, welcher erledigt ist, sobald das Getränke auf das Konto des Niederlegers übernommen oder ausgeführt wurde. Die Durchfuhr erfolgt gegen Hinterlegung der Steuer oder unter amtlicher Begleitung gegen Kostenvergütung. Einnahmen im Jahre 1888: von 2,17 Mill. hl Wein 1,52 Mill. Fr. (1889: 2,12 Mill. hl und 2,12 Mill. Fr.) und von 1 Mill. hl Obstwein 0,45 Mill. Fr. (1889: 0,76 Mill. hl und 0,35 Mill. Fr.).

An Stelle der Eingangs- und der Kleinabgabe wird in Städten mit 4—10000 Einwohnern auf Antrag, in solchen mit mehr als 10000 Einwohner (seit 1875) obligatorisch die einzige Steuer erhoben. Sie unterscheidet sich von der einfachen Eingangsabgabe dadurch, daß ihre Sätze nach dem Werte veränderlich sind. Sie werden periodisch revidiert, um sie mit der Kleinabgabe in Uebereinstimmung zu bringen. Dann sind die Debitanten dieser Orte (villes redimés) von Exercise

befreit, bei der großen Zahl derselben ein hoher Vorteil für Verwaltung und Steuerpflichtige. Beim Eingang in eine unter Kontrolle stehende Niederlage erfolgt Zahlung erst bei der Herausnahme. Ertrag im Jahre 1888: von 6,59 Mill. hl Traubenwein 30,66 Mill. Fr. (1889: 6,78 Mill. hl und 31,48 Mill. Fr.) und von 1,59 Mill. hl Obstwein 3,19 Mill. Fr. (1889: 1,33 Mill. hl und 2,66 Mill, Fr.).

Die Taxe de remplacement ersetzt für Paris und Lyon alle Steuern, einschließlich der Zirkulationsabgabe und der Lizenzen. Zwar kommen auch hier die Kontrollen des Exercise im allgemeinen in Wegfall, doch stehen Großhändler und Hinterleger in Entrepots wegen vorgekommener Mißbräuche seit 1875 unter Exercise. Die Steuersätze (1880 erniedrigt) sind vom hl in Paris für Wein 8,25, Obstwein 4,50, in Lyon für Wein 7,77, Obstwein 2,65 Fr. Steuerertrag 1888 von Traubenwein in Paris 35,89 Mill. Fr. von 4,35 Mill. hl (1889: 35,89 Mill. Fr. von 4,72 Mill. hl), in Lyon 4,75 Mill. Fr. von 0,61 Mill. hl. Der Obstwein (186 000 hl) brachte 834 000 Fr.

Abfindungen, welche seit 1816 zugelassen wurden, um lästige Kontrollen zu sparen, kommen bis zur Dauer eines Jahres vor 1) als Einzelabonnement für die Kleinabgabe bei isolierter Lage nach Menge und Preis oder auch unter Feststellung eines Mittelpreises mit Mengenkontrolle (Abonnement für das hl), seltener als 2) kollektives Korporationsabonnement aller Debitanten eines Ortes, welche für die Steuer solidarisch haften, dieselbe unter sich umlegen und das Recht des Alleinverkaufs im Orte haben, endlich 3) als allgemeines Abonnement für Klein- und Zirkulationsabgabe für ganze Gemeinden auf Antrag des Gemeinderats. Die Gemeinde, welche dem Staate haftet, erhebt die Steuer in Form von Zuschlägen zu anderen Abgaben.

Für alkoholisierte Weine (vinage) wird eine höhere Steuer, bezw. diejenige des Branntweins gezahlt.

Die von Wirten und Händlern erhobenen Lizenzgebühren (für Großhändler 100 Fr., für Kleinverkäufer je nach der Bevölkerungszahl in 8 Abstufungen 12—40 Fr.) dienen im wesentlichen zur Deckung eines Teils der Kontrollkosten.

Die französische Weinsteuer ist ebenso sinnreich als verwickelt. Sie wird, wenigstens zum Teil einigermaßen, nach der Qualität abgestuft, dann verlegt sie die Erhebung möglichst dicht vor den Uebergang in den Konsum und wirft infolge dessen einen ziemlich regelmäßigen Ertrag ab. Dagegen ist die Steuer sehr ungleichmäßig verteilt; insbesondere werden diejenigen, welche Weine im großen beziehen, gegenüber den weniger Bemittelten, welche im kleinen kaufen, viel zu gelinde belastet. Veranlagung und Erhebung führen zu lästigen, in der Praxis mehrfach gemilderten Kontrollen, ohne daß Hinterziehungen und Umgehungen zu verhüten sind.

Finanzielle Ergebnisse (im ganzen): 1830 wurde die Steuer für Wein herabgesetzt, ohne daß jedoch der Vorteil den Konsumenten ganz zu gut kam. Der Ertrag (1830: 60,5 Mill., 1831: 35,2 Mill. Fr.) erreichte erst 1846 wieder die alte Höhe, um dann bis in die 80er Jahre zu steigen[28]).

Die Expeditionsgebühr (droit d'expedition) wirft gegen 5 Mill. Fr ab. Die Einfuhr an Wein, bis in die 40er Jahre unbedeutend, war 1878 bereits 1,5, 1880: 7,1, 1888: 12,1, 1889: 10,5 Mill. hl. Eingangszoll für 1 hl allg. 4,50, vertragsmäßig 2 Fr. Ausfuhr in den letzten Jahren 2 bis 3 Mill. hl. Der durchschnittliche Verbrauch auf den Kopf ist seit 50 Jahren auf das Doppelte gestiegen. Er war 1840: 47 l, 1868: 71 l und 1889: 94 l.

In England, welches keinen eigenen Weinbau hat, wird außer dem Zoll auf den eingeführten Wein nur eine Verkaufsabgabe in Form jährlicher Lizenzen erhoben. Weinhändler, welche gleichzeitig Spirituosen verkaufen, stehen unter Kontrolle der Steuerbehörde. Der Zollsatz, früher sehr hoch, wurde 1825 herabgesetzt und 1860 zum Vorteil für die leichteren Weine nach dem Spiritusgehalt bemessen. Er beträgt für das Gallon mit weniger als 30° Normalspiritus 1 sh., mit über 26° bis 42° Normalspiritus 2 sh. 6 d., nebst einer Zuschlagsabgabe von 3 d. für jeden diese Grenze übersteigenden Grad. — Der Zollertrag war in Mill. £ 1815: 1,90, er verminderte sich dann bis 1862 auf 1,10, stieg 1876 auf 1,79 und hat sich dann wieder bis auf 1 Mill. £ in 1888 erniedrigt. — Die Lizenzen sind für Weinhändler 2 £ 4 sh. 1 d. bis 10 £ 10 sh., der höchste Satz für solche, welche ausschließlich fremden Wein verkaufen, der niedrigste für Materialisten in Schottland; für Kleinabsatz von Obstwein 1 £ 5 sh.; Süßweinlizenzen: für Fabrikanten und Großhändler 5 £ 5 sh., für Detailgeschäfte 1 £ 5 sh. Konsum fremder Weine 1852: 6,3, 1862: 9,8 und 1888: 13,4 Mill. Gallonen.

In Oesterreich-Ungarn wird die Weinsteuer in den geschlossenen Städten als Eingangssteuer (mit wenigen Ausnahmen nach dem Tarif), auf dem offenen Lande als Einlagesteuer der Wirte[29]) erhoben, im letzteren Falle ganz ausnahmsweise durch Erhebung nach dem Tarif in

28) Es war die Einnahme für Staat und Gemeinden zusammen im Durchschnitt der Jahre in Mill. Fr.:

Jahre	Wein	Obstwein	Jahre	Wein	Obstwein
1830—39	65,4	8,5	1860—69	155,0	15,1
1840—49	78,4	9,3	1870—79	253,1	16,4
1850—59	92,2	11,8	1880	281,9	16,6.

29) Der Versuch, die Weineinlagen der Privaten auch in offenen Orten allgemein ohne genügende Kontrollmittel durch Mithilfe der Gemeindeverwaltung zur Besteuerung heranzuziehen, war fehlgeschlagen. Gesetze v. 23. Nov. 1850 und 12. Mai 1859 wieder aufgehoben durch das Gesetz vom 17. Aug. 1862; vgl. hierüber v. Hock, Die öffentl. Abgaben und Schulden 1863, S. 176 ff.

eigener Verwaltung, sondern meist durch Abfindung (in der Regel mit sämtlichen Schänkern einer Gemeinde) oder, wenn keine Abfindung zustandekommt und die Erhebung in eigener Verwaltung zu teuer sein würde, durch Verpachtung, wobei der Pächter in alle Rechte und Pflichten der Gefällsverwaltung eintritt. Allgemeiner Steuersatz für das offene Land: 2,97 fl., geringere Sätze in einigen Kronländern, höhere Sätze für die geschlossenen Städte (z. B. in Wien nach dem Ges. vom 26. Mai 1890 für 1 hl Wein in Gebinden 4 fl., für 1 hl Wein in Flaschen 8 fl., der zwanzigprozentige Zuschlag ist in diesen Sätzen bereits einbezogen). In Triest: Abstufung der Thorsteuer nach der Herkunft des Weines und nach seiner Bestimmung für Privatkonsum oder Ausschank; neben derselben eine nach Prozenten vom Verkaufspreise bemessene Schanksteuer. Eingangszoll 20 fl. für 100 kg. Ertrag in den Jahren 1880 und 1888 in Oesterreich: 3,9 und 4,7, in Ungarn: 3,3 und 5,7 Mill. fl.

Belgien erhob früher einen Zoll und eine Accise. Der Zoll wurde durch Gesetz v. 13. Mai 1882 beseitigt, der Steuersatz der Accise auf 23 Fr. für 1 hl erhöht. Wein mit mehr als 18% Alkohol zahlt bei der Einfuhr für den Ueberschuß noch den Branntweinzoll. Seit 1860 fallen 35% der Einnahmen dem Kommunalfond zu. Nach dem Gesetz v. 18. Juni 1886 ist von im Inland aus trockenen Früchten hergestelltem Weine eine Steuer von der Höhe des Weinzolls zu entrichten. Im Durchschnitt der Jahre 1831—60 und 1861—70 ertrug der Zoll 147 000 und 86 000 Fr., die Accise 2,5 und 3,4 Mill. Fr. Letztere warf ab im Durchschnitt der Jahre 1871—88: 4,5 und 1888: 4,6 Mill. Fr.

Niederlande. Steuer- und Zollsatz: 20 fl. vom hl. Enthält der Wein über 21% Alkohol bei 15° C., so wird der Mehrgehalt nach den Sätzen für Branntwein besteuert. Ertrag 1889: 1,8 Mill. fl.

In der Schweiz ist die innere Besteuerung des Weines Sache der Kantone. Einige Kantone besteuern nur ausländische Weine, andere auch einheimisches Gewächs. Die Steuersätze für 1 hl fremden Weines schwanken zwischen 1,15 Fr. (Basel-Land) und 25 Fr. (für feine Weine in Unterwalden unt. d. Wald). Die Steuer für einheimische Weine ist meist sehr mäßig, am höchsten in Luzern mit 9,30—10,60 Fr. Zollsatz für 100 kg: 6 Fr.; vertragsmäßig: 3,50 Fr., sofern der Alkoholgehalt 15° nicht übersteigt.

In Griechenland wird nach dem Gesetz v. 26. Juli 1885 eine Verbrauchssteuer erhoben und zwar für die Oka in Orten mit über 20 000 Seelen 3, in solchen mit 5000—20 000 S. 2, in den kleineren 1 Lepta; ferner seit 1889 eine Produktionssteuer von 2 Lepta für die Oka, vom Produzenten auf Grund eigener Deklaration zu bezahlen. Eingangszoll für die Oka 2 Dr., vertragsmäßig 1 Dr. für 1 kg. Ertrag: 2,5 Mill. Drachmen bei 93 Mill. Oka Wein.

In Serbien ist nach dem Gesetz v. 19. Juni 1882 die Steuer für 100 kg Wein in Fässern 2 Dinar, in Flaschen 20 D. Eingangszoll: 25 D. für 100 kg; vertragsmäßig nur 2,50—10 D.

Weinzölle (für Faßwein) in Dänemark 1 Pfd.: 9,75 Oere, in Finnland 100 kg: 38 finn. M., Italien 1 hl: 20 L., Norwegen 1 kg bis 21° Alkohol: 11,5, von 21—25°: 30 Oere, Wein über 25° zahlt den Satz für Branntwein, Portugal außer einer Hafenabgabe für 1 Dekaliter 610 Reis, Rumänien 100 kg: 100 Fr., Rußland 1 Pud: 3,50 Rubel, Schweden 1 l bis 21° Alkohol 15, 21—25°: 30 Oere, über 25° wie Likör 1 l: 1,50 Kr., Spanien 1 hl: 50, vertragsmäßig: 12,67 Pesetas, Türkei 100 kg: 40 Piaster.

2. Die Biersteuer.

Holzner, Ueber die verschiedenen Methoden der Bierbesteuerung. 1880. Grosfils, L'impôt sur la bière. 1880. v. Mayr, Gesetz über den bayerischen Malzaufschlag v. 16. Mai 1868. 1883. Hoppe, Die Brausteuer-Reichsgesetzgebung, 2. Aufl. 1885. Kindervater, Die Reform der Bierbesteuerung im deutschen Reich, Finanzarchiv 1887. Wagner, Handbuch der Bierbrauerei, 6. Aufl. 1884.

§ 39. Für die Bierbereitung kommen vorzüglich Gerste, Hopfen und Wasser in Anwendung. Außer Gerste werden auch als (in Bayern verbotene) Surrogate Weizen, Reis, Kartoffel, Stärkezucker ꝛc. benutzt. Zunächst wird die Gerste in Malz, d. h. in ein einem unterbrochenen Keimungsprozeß unterworfenes Getreide verwandelt, indem man sie einweicht oder einquellt und dann auf der Malztenne abtropfen läßt. Aus dem Malz wird durch den Maischprozeß die Würze hergestellt, wobei demselben alle löslichen Bestandteile entzogen und unter dem Einfluß der Diastase das vorhandene Stärkemehl in Dextrin und Zucker verwandelt werden. Zu dem Ende wird das Malz vorher geschroten oder zwischen Walzen zerquetscht, wobei nur der mehlige Kern zerdrückt, aber die Hülse nicht zerrissen wird. Infolge dessen kann Wasser leicht durch die Masse derart durchdringen, daß die Würze rasch und rein abläuft. Das zerkleinerte Malz wird im Vormaischapparat mit Wasser befeuchtet; von da fließt der Brei in den Maischbottich, wo er unter Anwendung von Rührapparaten weiter mit Wasser vermischt wird. Hierauf wird die Würze in der

Braupfanne (Braukessel) unter Zusatz von Hopfen gekocht, alsdann nach Abtrennung des Hopfens möglichst schnell abgekühlt und endlich durch Beigabe von Hefe in Gärung versetzt, wobei ein Teil des Zuckers in Alkohol und Kohlensäure verwandelt wird. Wird der Gärungsprozeß bei höherer Temperatur beschleunigt, so sammelt sich Hefe als Oberhefe auf der Oberfläche der Würze, während die bei niederer Temperatur gebildete Hefe sich als Unterhefe am Boden des Gefäßes ablagert. Danach unterscheidet man ober- und untergäriges Bier. Das erstere ist schneller fertig, aber nicht so haltbar als das letztere.

§ 40. Beurteilung. Während der Weingenuß sich mehr auf die wohlhabenderen Klassen oder bestimmte Gegenden beschränkt, gewinnt der Verbrauch des billigeren und bei mäßigem Genuß der Gesundheit förderlichen Bieres eine immer größere Verbreitung. Infolge dessen wird das Bier zu einem an Wichtigkeit zunehmenden Gegenstand der Besteuerung, welche bei verhältnismäßig niedrigen Erhebungskosten hohe Einnahmen in Aussicht stellt und bei nicht zu hohem Steuerfuß weder die Entwicklung der Industrie hemmt, noch den Konsum beeinträchtigt[30]).

Erhebungsformen. Zwar wird heute noch in manchen Gegenden Bier als Haustrunk bereitet, doch spielt dasselbe meist eine untergeordnete Rolle. In der Hauptsache ist das Bier gewerbliches Erzeugnis der Brauereien[31]).

Demgemäß schließt die Besteuerung des Biers am zweckmäßigsten an die Erzeugung desselben an. Die Veranlagung der Steuer kann erfolgen: 1) nach der Menge der zu verarbeitenden Materialien (Hopfen, Gerste, Malz), 2) nach der Leistungsfähigkeit der Werkvorrichtungen (Kesselsteuer, Maischbottichsteuer), 3) nach der Menge des Erzeugnisses als Fabrikatsteuer (als Würzesteuer oder als Biermarken- oder Faßsteuer bezw. als Thorsteuer.) Dazu kommen noch 4) Abfindungen und Lizenzen.

Von den Rohstoffsteuern ist die Hopfensteuer am wenigsten zweckmäßig. Zwar ist der Hopfen von hoher Wichtigkeit für Geschmack und Haltbarkeit des Bieres, doch ist er nicht bei allen Biergattungen gleichmäßig nötig und kann auch durch Surrogate ersetzt werden. Die Hopfensteuer würde deshalb ungleich wirken. Zudem müßte sie an den Akt des Zusatzes des Hopfens zur Würze geknüpft werden, in welchem Falle doch besser die Würze selbst in Besteuerung genommen wird. Wird die Steuer an die Gewinnung des Hopfens geknüpft, so trifft sie ein in seinen Erträgen nach Menge und Güte großen Schwankungen ausgesetzten landwirtschaftlichen Produktionszweig, welchem die Ueberwälzung der Last auf die Bierbrauer und durch deren Vermittlung auf die Biertrinker in vielen Fällen nicht oder nur unvollkommen gelingt.

Als Rohstoffsteuer kommt daher vornehmlich nur die Besteuerung des Malzes in Betracht, neben welchem Surrogate doch nur in geringem Maße verwandt werden[32]).

30) Es war 1885:

in den Ländern	Anzahl der Brauereien	erzeugte Menge 1000 l	l auf den Kopf
Belgien . . .	1 246	9 281	153
Großbritannien	26 998	46 016	128
Deutschland .	25 006	42 374	90
Dänemark . .	248	1 140	61
Nord-Amerika	2 372	28 731	43
Niederlande .	500	1 452	39
Oesterr.-Ungarn	2 026	13 155	32
Schweiz . .	422	724	31
Norwegen . .	400	615	27
Frankreich . .	3 000	7 125	23
Schweden . .	129	930	20
Rußland . .	1 592	4 212	5
Italien . . .	138	133	4
Zusammen	64 077	155 888	—

31) Das Hausbrauen kommt vor in einigen Gegenden Norddeutschlands, insbesondere den Küstengebieten, deren Bevölkerung wegen der ungesunden und schlechten Beschaffenheit des Trinkwassers in den Niederungen und Marschen schon aus Sanitätsrücksichten genötigt ist, ein besonderes Hausgebräu zu bereiten, übrigens auch sonst in Landesteilen mit vorwiegendem Getreidebau.

32) Im Brausteuergebiet des deutschen Reichs wurden an steuerpflichtigen Braustoffen verwandt

im Durchsch. der Jahre	Getreide	Surrogate	Darunter Reis
	Tonnen (1000 kg)		
1873—76	422 305	3556	892
1877—82	419 950	2201	347
1882—87	486 649	2850	565
1887—88	550 390	4331	968

Die Surrogate machten mithin dem Gewichte nach nur 0,5—1% der verwandten Stoffe aus.

Im allgemeinen hat die Materialsteuer den Vorteil, daß sie den Brauereibetrieb nicht beengt, indem sie die Kontrolle vor den Beginn oder an den Anfang desselben verlegt. Insofern die Menge der verbrauchten Stoffe die Güte des fertigen Erzeugnisses bedingt, würde die Materialsteuer von selbst eine Abstufung der Steuer nach der Stärke des Bieres mit sich bringen, während die nur nach dem Rauminhalte bemessene Faßsteuer schweres und leichtes Bier gleich hoch trifft. Dann begünstigt die Materialsteuer eine möglichst vollständige Ausnutzung der Rohstoffe. Eine Steuerbefreiung bei Verwendung zu anderen Zwecken als denen der Bierbereitung könnte bei Denaturierung durch Roggenmehl oder Roggenmalz leicht zugelassen werden. Ebenso kann ein Steuererlaß zugestanden werden, wenn das Malz nicht zum Brechen gelangte oder wenn es, bezw. das Bier unbrauchbar geworden ist oder unter Aufsicht vernichtet wurde.

Dagegen kann die Erhebung kostspielig, die Kontrolle schwer und umständlich werden, wenn keine automatischen Meß-Apparate in Anwendung kommen können. Es ist schwer einen angemessenen Steuersatz für die verschiedenen verwandten Stoffe zu finden. Die Zulassung der Surrogate des Malzes macht viele Einzelbestimmungen mit lästigen Kontrollen nötig, ohne daß volle Sicherheit gegen Unterschleife und unzuläßige Beimischungen geboten werden kann. Diesen Uebelständen kann am einfachsten durch Verbot der Surrogate begegnet werden, da hierdurch die Güte des Erzeugnisses nur gehoben wird und die Verwendung der Surrogate doch nur unbedeutend ist. Im übrigen leidet die Materialsteuer noch an den allgemeinen Mängeln, daß sie wegen Verschiedenheit in der technischen Entwickelung und Ungleichheit in der Güte der Stoffe allenfalls die Verwendung fremder Rohstoffe begünstigt, Schwierigkeiten für eine richtige Bemessung der Rückvergütung bei der Ausfuhr bereitet und die Produzenten ungleich belastet[33]).

Die Malzsteuer kann an den Akt der Einmaischung des geschrotenen Malzes (Maischsteuer) oder an den derselben vorausgehenden Akt der Schrotung in der Mühle (Malzsteuer i. e. S. oder Vermahlungssteuer) geknüpft werden. Als Malz hätte steuertechnisch das künstlich (nicht auch das unabsichtlich) zum Keimen gebrachte Getreide zu gelten, wie es zur Bier- und (in Bayern und in der Brausteuergemeinschaft) auch zur Essigbereitung verwandt wird.

Bei Erhebung der Vermahlungssteuer ist erforderlich die der Schrotung vorausgehende Anzeige unter Angabe der Menge des zur Schrotung bestimmten Malzes, des Namens und Wohnorts von Versender und Müller, Zeit und Art der Verwendung des Malzes, sowie die Feststellung der steuerpflichtigen Menge nach Maß oder Gewicht unmittelbar vor der Schrotung[34]). Die Verwendung von Malzsurrogaten ist entweder ganz zu verbieten oder von der vorausgehenden Deklaration und der steueramtlichen Ermittlung nach Gattung und Menge abhängig zu machen.

Die Sicherung der Malzsteuer erfordert die Bezettelung und Ueberwachung der Malztransporte von und nach der Mühle, welche ohne Unterbrechung und nur bei Tag stattzufinden hätten, sowie die Führung von Registern über die angemeldeten und über die vor

33) Mit Rücksicht hierauf wurde 1881 in Baden eine nach dem Betriebsumfang abgestufte Belastung vorgeschlagen: von 100 kg Malz 8 M. für den kleinen, 9 für den mittleren und 10 für den großen Betrieb. Seit 1889 besteht eine Abstufung in Bayern.

34) Durch die Besteuerung nach dem Gewichte wird der Gehalt des Malzes an Extraktivstoffen richtiger getroffen. Die Menge der in der Gewichtseinheit enthaltenen Braustoffe ist nicht so verschieden wie die der Raumeinheit. Das Gewicht wird durch die Schrotung nicht geändert, während bei der Bemessung nach dem Raum das Maßverhältnis des gebrochenen zum ungebrochenen Malze gesetzlich festzusetzen wäre. Dazu kommt, daß Getreide und Malz nach Gewicht gehandelt werden. Dagegen schließt die Besteuerung nach dem Gewichte die Verwendung von Malzmühlen mit selbstthätigen die Kontrolle vereinfachenden Kontroll- und Zählapparaten aus, da selbstthätige Wägeapparate noch nicht anwendbar sind, weil dieselben wegen noch nicht verbesserter Konstruktionsfehler die Thätigkeit bisweilen aussetzen. In Bayern sind meist die automatischen Zählwerke von Riedinger in Anwendung.

der Schrotung ermittelten Malzmengen. Der Müller dürfte ohne Zuziehung des Steuerbeamten kein Malz ohne Vorweisung eines Erlaubnisscheines (Mahlscheines, bezw. eines Freischeines für steuerfreies Malz) annehmen. Das Malz wäre innerhalb der Gültigkeitsdauer des Scheines zu brechen. Wird die Feststellung der steuerpflichtigen Malzmengen vor der Schrotung dem Müller überlassen, so ist derselbe durch steuerliche Nachmessungen, bezw. Nachwägungen zu kontrollieren. Die Vermahlungssteuer gestattet, das Brauverfahren selbst außer Kontrolle zu setzen; der Brauer kann sich ganz nach den Witterungsverhältnissen richten, nachteilige Operationen wie bei der Kesselsteuer (Anschwänzen, starkes verderbliches Nachfüllen) kommen nicht vor. Doch können die Brauereien keineswegs von Aufsicht vollständig befreit werden. Dann hat sich die Kontrolle außer auf die öffentlichen Mühlen auch auf die Haus- und Futterschrotmühlen, sowie auf Betriebe mit steuerfreiem Malzverbrauche zu erstrecken. Die Frage der Zweckmäßigkeit der Vermahlungssteuer hängt ganz vorzüglich von der Gestaltung des Mühlenwesens ab. Diese Besteuerungsform ist wenig geeignet oder unausführbar, wenn die Zahl der Mühlen groß ist, wenn insbesondere viele kleinere Mühlen ohne Meßapparate in isolierter Lage vorkommen und ein gesetzlicher Zwang, nur öffentliche oder Genossenschafts-Mühlen zu benutzen, zu kostspielig sein würde[35]). Wo sie am Platze ist, kann es sich, um die Verwendung von steuerfrei gebrochenem Malz[36]) für steuerpflichtige Zwecke zu verhüten, empfehlen, den Verkehr mit gebrochenem Malz nur für die Verbringung zur Mühle, dann für Ein- und Durchfuhr unter Transportkontrolle zuzulassen und den gewerbsmäßigen Müllern das Halten von Vorräten in der Gemarkung, sowie das Brauen zu verbieten. Malz dürfte nur auf öffentlichen, nicht transportablen Mühlen und auf den von der Steuerverwaltung genehmigten Mühlen gebrochen werden. Privatschrotmühlen, welche nur für eigenen Gebrauch Malz brechen, wären unter amtlichen Verschluß zu nehmen. In diesem Falle würde auch der Hausbedarf aller Brauereien in einfacher Weise steuerlich erfaßt werden.

Für Anwendung der Maischsteuer ist erforderlich: vorgängige Anzeige jeder Einmaischung unter Angabe der hierbei zu verwendenden Materialien und der Menge des daraus zu gewinnenden Bieres, sowie steueramtliche Verwiegung desselben vor der Einmaischung. Zur Sicherung der Erhebung dient das Verbot der Einmaischung bei Nacht, die Vorschrift der Aufbewahrung der zur jedesmaligen Verwendung kommenden Materialien in besonderen unter Aufsicht und Kontrolle der Steuerbehörde stehenden Räumen und die Buchführung hierüber, außerdem das Recht der Steuerbeamten, die Brauereiräume während des Betriebs jederzeit zu visitieren und die dem Betrieb dienenden Gefäße für die Zeit, wo sie nicht im Betrieb sein dürfen, unter amtlichen Verschluß zu setzen. Vor Beginn des Betriebs einer neuen Brauerei ist eine genaue Beschreibung aller Räume und Geräte einzureichen, sowie jede spätere Veränderung derselben anzuzeigen. Bei guter Ueberwachung kann die Maischsteuer zureichende Sicherheit gegen Steuerhinterziehung, insbesondere gegen heimliche Verwendung von Malzsurrogaten bieten, wenn sie auch den unversteuerten Zuckerzusatz zur Würze und zum fertigen Bier nicht zu verhüten vermag. Dagegen ist sie wegen ihrer Kostspieligkeit nur für größere Brauereien anwendbar, während dann für kleinere sich die Abfindung empfiehlt.

Bei der Maischbottichsteuer wird die Abgabe nach dem Rauminhalte des Maischbottichs, bei der Kesselsteuer nach demjenigen des Sudkessels bemessen. Beide machen Vorschriften nötig über Zeit und Dauer des Brauens, mit Verbot der Arbeit bei Nacht und ohne amtlichen Brauschein. Dann setzen sie steueramtlichen Verschluß von Bottich,

35) Die norddeutschen gewerblichen Brauer verbrauchten 1879—80 407 Mill. kg Malz, davon wurden 371 (91 %) auf eigenen Mühlen der Brauer und nur **36** Mill. kg auf öffentlichen gebrochen, s. Kindervater a. a. O.

36) Steuerfreiheit ist, um Doppelbelastung zu verhüten, u. a. auch geboten für Malz, welches zur Bereitung von Branntwein benutzt werden soll.

bezw. Kessel und Feueröffnung während der Ruhe voraus, welcher nur nach Zurückkunft der vom Steuerbeamten bestätigten Deklaration nebst Quittung über erfolgte Steuerzahlung bezw. vom Steuerbeamten selbst oder unter Beiziehung unbeteiligter Zeugen abgenommen werden darf.

Trotz der erforderlichen, den Betrieb störenden Kontrollmaßregeln können Steuerhinterziehungen durch mehrmaliges Füllen der Kessel während der gestatteten Brauzeit, Anbringung von Schutzkränzen gegen überwallendes Bier, Anwendung von Dunsthauben, um möglichst hoch füllen zu können ꝛc., vorkommen. Deshalb wird bisweilen die Kontrolle noch durch die amtliche Nachmessung der gezogenen Würze ergänzt. (Kesselsteuer mit Würzekontrolle). In diesem Falle kann die Versiegelung des Kessels unterbleiben, dagegen haben sich die Steuererklärungen des Brauers außer auf Nummer des anzuzündenden Kessels und auf Anfang und Ende des Biersudes auch auf die Nummer der Kühle, die Zahl der beabsichtigten Aufgüsse, die Menge des verwendeten Malzes und des daraus zu erzeugenden Bieres zu erstrecken.

Bei der Faßbesteuerung (oder Biermarkensteuer) wird die Abgabe nach dem Rauminhalt der zum Versandt kommenden Bierfässer bemessen. Die Steuerentrichtung erfolgt durch Ankauf von Stempelmarken, welche in vorschriftsmäßiger Weise auf Zapf- oder Spundlöcher der Fässer zu kleben sind und die beim Abfüllen derart vernichtet werden, daß die durchstoßene Marke auf den entleerten Fässern noch sichtbar ist[37]).

Zur weiteren Kontrolle dient die Vorschrift genauer Buchführung über den Bierverkauf, der Vorlegung periodischer Auszüge daraus an das Steueramt, dann die Auflage der Führung von Kontrollbüchern über Zu- und Abgang an Materialien, gesetzliche Bestimmungen über den zulässigen Rauminhalt der Versandtfässer, welche mit Inhaltsangabe und mit dem Zeichen der Brauerei versehen sein müssen, sowie die Ueberwachung des gesamten Bierverkehrs in der Richtung, ob sämtliche in den Verkehr gelangenden Fässer mit der richtigen und kassierten Stempelmarke versehen sind. Die Faßbesteuerung befreit zwar den Brauereibetrieb selbst von der unmittelbaren steuerlichen Ueberwachung, doch erfordert sie umfassende und dabei leicht auch bei Androhung hoher Strafe unzureichende Kontrollen. Mit der Kesselsteuer hat sie den Uebelstand gemein, daß sie nur nach der Menge besteuert und darum die billigeren Biere schwerer trifft als die teueren starken. Von geringerer Erheblichkeit ist der Mangel, daß die Fässer durch Austrocknen des Holzes und Antreiben der Reife beim Pichen kleiner werden.

Die Würzesteuer sucht das Bier nach seiner Qualität zu belasten, indem die Menge der Würze nach dem Rauminhalt der Kühlschiffe, der Zuckergehalt derselben durch das Saccharometer ermittelt wird. Leider arbeitet dieses Instrument nicht immer mit voller Zuverlässigkeit[38]). Dann führt die Würzesteuer zu weitgehenden und lästigen Kontrollen für die Brauerei, wenn sie auch im übrigen den Brauprozeß selbst und die Entwickelung der Industrie nicht weiter hemmt.

§ 41. Thatsächliche Besteuerung. Naturalabgaben von Bier an Grundherrn kommen schon in alten Zeiten vor, als Landessteuer findet man die Biersteuer in Frankreich und Niederösterreich seit dem 14., in Sachsen und Brandenburg seit dem 15., in Böhmen und Bayern seit dem 16. Jahrhundert, in Bayern allerdings ein städtisches Bierungeld schon im 14. Jahrhundert.

Deutschland. Eine eigene Biersteuer haben Bayern, Württemberg, Baden und Elsaß-Lothringen. Die übrigen Teile des deutschen Reichs bilden das Brausteuergebiet (Brausteuergemeinschaft). § 2 des Zollvereinsvertrags v. 8. Juli 1867 und Art. 40 der Verfassungsurkunde für das deutsche Reich setzen als Höchstbetrag für die Abgabe von Bier 3,28 M. vom hl fest. Eingangszoll 100 kg: 4 M.

a. Im Brausteuergebiet (Ges. v. 31. Mai 1872) werden erhoben von 100 kg Netto-

37) Die Verbringung von Bier auf einen Lagerkeller ꝛc. bis zum Verkauf kann in Amerika ohne Markenverwendung erfolgen, jedoch muß der Transport wenigstens 50 Barrels umfassen, für denselben Erlaubnis eingeholt und der Erlaubnisschein an jedem Faß befestigt werden.

38) Das Saccharometer zeigt leicht um $^1/_2{}^0$ zu tief oder zu hoch an. Vgl. Holzner a. a. O. S. 43.

gewicht α) Getreide, Reis und grüne Stärke (mit mindestens 30% Wasser): 4 M.; β) Stärke, Dextrin, Syrup: 6 M.; γ) Zucker und andere Malzsurrogate: 8 M.; δ) Gemische zahlen den Satz des darin enthaltenen höchstbesteuerten Stoffes, d. i. für 1 hl Bier etwa 1 M. Die Steuer ist in der Regel eine Einmaischungssteuer. Doch können Brauer, welche das Vertrauen der Behörde genießen, eine eigene Schrotmühle besitzen, jährlich wenigstens 50 000 kg Malz verbrauchen und sich anderen vorgeschriebenen Bedingungen unterwerfen, in widerruflicher Weise zur Vermahlungssteuer zugelassen werden. Die Härte der für kleine Brauereien lästigen Kontrollmaßregeln hat man durch Einräumung von Fixationen zu mildern gesucht. Die Abfindungssumme wird jeweilig nach dem Durchschnitt der letzten Jahre unter Berücksichtigung etwaiger künftiger Betriebserweiterung bemessen. Bei neuen Brauereien findet eine Nachversteuerung statt, wenn mehr als der festgesetzte Aversalbetrag gebraut wurde. Kommt keine Vereinbarung zustande, so findet die für den Brauer lästige Einzelversteuerung statt. 1885—86 zahlten von 9362 gewerblichen Brauern 5173 eine Abfindungssumme. Die Bereitung von Bier als Haustrunk ohne besondere Brauanlagen ist von der Steuerentrichtung frei, wenn sie lediglich zum eigenen Bedarf in einem Haushalt von nicht mehr als 10 Personen über 14 Jahren geschieht. 1885—86 wurde in 37 022 Haushaltungen (meist in Schleswig-Holstein und Mecklenburg) solch steuerfreies Bier gebraut.

b. In Bayern und Württemberg wird eine Malzsteuer erhoben.

In Bayern nach dem Gesetz über den Malzaufschlag vom 16. Mai 1868, unter Verbot der Surrogate, nach dem Raummaße; vom hl ungebrochenen trockenen oder eingesprengten Malz vor 1879: 4 M., darauf 6 M., seit 1890 mit Zuschlag von 25 Pf. für die einen Jahresverbrauch von 1000 hl übersteigende Menge und von 50 Pf. für die einen Verbrauch von 40 000 hl übersteigende Menge. Von vorhandenen Brauereien, welche nicht über 6000 hl verarbeiten, sind für die ersten 2000 hl nur 5 M. zu zahlen, eine Begünstigung, welche erlischt, sobald der Verbrauch 7000 hl überschreitet. Dieselbe kann in Zukunft jeder Brauerei gewährt werden, welche weniger als 5000 hl verwendet. 1888 entfielen auf 1 hl Bier 2,72 M. Steuer. Vor dem Schroten des Malzes ist ein Erlaubnisschein (Polette) bei dem Steuerbeamten einzuholen. Das Schroten darf nur erfolgen: a) auf den nichttransportablen Mühlen der gewerbsmäßigen Müller, b) oder auf den besonders bewilligten Privatmalzmühlen. Letztere müssen mit einem von der Regierung genehmigten selbstthätigen Zählapparat versehen sein. Die gewerbsmäßigen Müller dürfen kein Malz ohne steueramtlichen Malzbrechschein annehmen, müssen das übernommene Malz sofort nachmessen und die Menge auf dem Schein bestätigen. Der Steuerkontrolle unterliegen auch alle anderen zum Brechen von Malz verwendbaren Maschinen und Mühlen. Niemand darf solche ohne Genehmigung der Steuerbehörde anschaffen oder benützen. — Es gab im Jahre 1888: mit Meßapparat (meist Riedinger) 310 öffentliche und 1853 Genossenschafts- und Partikularmühlen, ohne Meßapparat 1227 öffentliche und 12 Partikularmühlen; ferner 4844 Futterschrot- und Hausmühlen ohne Kontrollapparat, 215 mit einem solchen versehen. — Neben dem staatlichen Malzaufschlag wird noch in 467 Gemeinden ein Lokalmalzaufschlag von 75 Pf. bis 1,95 M. vom hl erhoben. (Ertrag: rund 5 Mill. M.)

In Württemberg wird nach dem Malzsteuergesetz vom 8. April 1856 (Abänderungen: 12. Dez. 1871) die Steuer nach dem von den Müllern und bei genehmigten Privatschrotmühlen nach dem von besonderen Organen der Steuerverwaltung ermittelten Gewichte erhoben, vor 1881—82: 7,20, von da ab 10 M. für 100 kg, was einer durchschnittlichen Belastung von 2,44 M. für 1 hl Bier entspricht. Malzsurrogate sind zugelassen und zwar wird die Steuer bei Einbringung derselben in die Braustätte nach den von der Steuerverwaltung unter Vernehmung von Sachverständigen bestimmten Sätzen entrichtet. Privatmühlen brauchen nicht wie in Bayern mit selbstthätigen Zählapparaten versehen zu sein, müssen aber derart beschaffen sein, daß sie in allen ihren Teilen unter amtlichen Verschluß genommen werden können, der während des Schrotens unter Anwesenheit eines Beamten abgenommen wird. Futterschrotmaschinen, von deren Anschaffung unter Bezeichnung des Aufstellungsortes Anzeige zu erstatten ist, dürfen nicht zum Malzbrechen verwandt werden.

c. In Baden und Elsaß-Lothringen kommt die Biersteuer als Kesselsteuer zur Erhebung. In Baden (Ges. v. 1825, 28. Febr. 1845) waren bis 1880 von je 15 Liter Raumgehalt des Braugefäßes 20 Pf., von da ab vom Liter 2 Pf. zu zahlen, welchem Satze eine Besteuerung von etwa 3,20 M. für 1 hl Bier entspricht. Ein die Braumalzsteuer anstrebender Gesetzentwurf wurde 1884 von der Kammer nicht angenommen. Die elsässische Biersteuer (2,22 M. vom hl Bier) beruht noch auf der französischen Gesetzgebung. Bei wenig veränderter Produktion (im Durchschnitt jährlich 800 000 hl) ist die Zahl der Brauereien gesunken von 318 in 1873 auf 186 in 1887.

Infolge der verschiedenen Biersteuersysteme in Deutschland unterliegt das inländische Biererzeugnis beim Uebergang in ein fremdes Steuergebiet der Uebergangssteuer. Dieselbe beträgt für 1 hl im Reichssteuergebiet 2 M., in Elsaß-Lothringen für starkes Bier 2 M. 30 Pf., für dünnes Bier 58 Pf., in Württemberg für Braunbier 3 M., für Weißbier 1 M. 65 Pf., in Bayern 3,25 M. und für 1 hl Malz 6,50 M., in Baden 3 M. 20 Pf.

Als Rückvergütungen bei der Ausfuhr werden gewährt für 1 hl Bier in der Brausteuergemeinschaft 1 M., in Bayern von Braunbier 2,60 M., für eine Ausfuhrmenge über 12 000 hl 2,75 M. für den Mehrbetrag und 2,85 M. für den Betrag, welcher 6000 hl überschreitet, bei den kleineren Brauereien für die ersten in einem Jahr ausgeführten 2400 hl: 2,10 M.; von Weiß-

bier 1,20, in Baden 2,50, in Elsaß-Lothringen von starkem Bier 2,20, von dünnem 0,58 M.

Im Reichssteuergebiet hat die Zahl der im Betriebe gewesenen gewerblichen Brauereien[39]) von 1872 bis 1887/8 mit wenigen Schwankungen sich vermindert von 10 478 auf 8605, die der nicht gewerblichen ist fast ununterbrochen gesunken von 3679 auf 1034. An nicht gewerblichen Brauereien waren 1887–88 vorhanden in Pommern 188, Schleswig-Holstein 299, Hannover 159, Mecklenburg 302 oder 52, 41, 33, 73 Prozent der in diesen Ländergebieten vorhandenen Brauereien überhaupt.

Im rechtsrheinischen Bayern hat in den letzten 12 Jahren der große Brauereibetrieb sich stark ausgedehnt, während der kleine zurückgegangen ist[40]). Die Brauereien, welche bis 10000 hl Malz verwandten, brauchten von der Gesamtmenge 1876: 80% und 1888: 65%. In der Rheinpfalz ist in den letzten 6 Jahren die Zahl der kleinen Brauereien, welche bis 2000 hl Malz verwandten, von 180 auf 134 gesunken, die der größeren (66) hat sich nicht verändert. Auf eine kleine Brauerei entfielen im Durchschnitt hl Malz 1882: 572 und 1888: 565 hl, auf eine der größeren 1882: 2858 und 1888: 4393 hl.

Bierproduktion und Bierverbrauch haben in den letzten zwei Jahrzehnten erheblich zugenommen. Es war in Mill. hl:

im Durchschnitt jährlich	Brausteuergebiet	Bayern	Württemberg	Baden	Elsaß-Lothringen	im Durchschnitt jährlich	Gewinnung	Einfuhr	Ausfuhr	Verbrauch im ganzen	Verbrauch l auf den Kopf
1872	16,10	10,91	4,20	0,93	0,81	1872—75	37,4	0,09	0,35	37,2	89,6
1872—76	19,60	11,73	3,87	1,05	0,83	1876—81	38,6	0,11	0,73	38,0	87,0
1877—82	20,63	12,13	3,34	1,12	0,86	1881—86	40,7	0,11	1,13	41,7	87,0
1882-87	24,19	12,55	3,17	1,23	0,77	1886—87	45,1	0,14	1,07	44,1	94,6
1887—89	27,85	13,61	3,35	1,50	0,77	1887—88	47,1	0,14	1,06	46,2	98,0

Nach amtlichen Berechnungen war in Württemberg der Bierverbrauch auf den Kopf der Bevölkerung im Durchschnitt 1829: 24 l und 1880: 203 l.

Im Durchschnitt der Etats- bezw. Kalenderjahre war in Million Mark:

im Durchschnitt der Jahre	Brausteuergebiet					Steuerertrag in				Mark auf den Kopf				
	Steuer brutto	Zölle	Uebergangsabgaben	Rückvergütungen	Netto ertrag	Bayern	Württemberg	Baden	Elsaß-Lothringen	Brausteuergebiet	Bayern	Württemberg	Baden	Elsaß-Lothringen
1872—75	16,2	0,41	0,83	0,15	17,3	18,5	5,37	2,45	1,50	0,50	4,29	2,89	1,65	0,98
1876—81	17,3	0,51	0.99	0,59	18,5	22,0	5,41	2,63	1,42	0,56	4,52	2,95	1,70	0,91
1881—86	19,0	0,49	1,62	0,45	20,7	29,6	7,26	4,01	1,68	0,59	5,52	3,66	2,53	1,07
1886—87	21,6	0,62	2,25	0,46	24,0	30,7	8,13	4,31	1,71	0,67	5,63	4,06	2,69	1,09
1887—88	22,5	0,62	2,50	0,45	25,1	32,3	8,76	4,89	1,94	0,69	5,89	4,34	3,03	1,24

In Bayern war der Steuerertrag im Durchschnitt der Jahre 1819—43: 7,7, 1843—68: 9,6 und 1868—75: 16,6 Mill. M. Im Jahre 1888 wurden versteuert 6,1 Mill. hl Malz, es wurde eine Einnahme von 36,5 Mill. M. erzielt, wovon 4,7 Mill. M. als Rückvergütungen wieder in Abzug kommen.

§ 42. Frankreich hat die Kesselsteuer mit Würzekontrolle mit 20% Abzug für Abgänge, Verdunsten, Auslaufen zc. nebst Lizenzen (75—125 Fr.) für die Brauereien (Ges. v. 1808, 1816, 1830, 1833 und 1. Sept. 1871). Brauern in Städten mit über 30 000 Einwohnern kann eine Abfindung bewilligt werden. Steuersatz seit 1871 für 1 hl starkes Bier: 3,75, dünnes Bier (petite bière) 1,20 Fr. Eingangszoll 1 hl: 7,75 Fr. Die Einnahmen waren für Staat und

---

39) Es war im Durchschnitt der Jahre die Zahl der im Betriebe gewesenen Brauereien:

Jahre	im ganzen	darunter gewerbliche	nicht gewerbliche	Jahre	im ganzen	darunter gewerbliche	nicht gewerbliche
1872—76	13 197	10 597	2600	1882—87	10 443	9 380	1063
1877—82	11 706	10 260	1446	1887—88	9 639	8 605	1034

40) Es war im rechtsrh. Bayern der Gesamtmalzverbrauch in 1000 hl der Brauer (bezw. auch deren Zahl und die auf einen entfallende Malzmenge), welche verwandten:

in 1876	1000 hl	Zahl der Brauer	auf einen hl	in 1888	1000 hl	Zahl der Brauer	auf einen hl
bis 200 hl	412	8035	51	200 „	405	9516	43
201— 1 000 „	1105	2463	449	201— 1 000 „	948	2077	456
1 001— 10 000 „	2641	1120	2 358	1 001— 10 000 „	2339	982	2 432
10 001—100 000 „	901	40	22 524	10 001—100 000 „	1134	49	23 133
über 100 000 „	128	1	127 660	über 100 000 „	824	5	164 808

Gemeinden durchschnittlich-jährlich in den 5 Jahrzehnten von 1830—79: 12,1, 14,8, 20,3, 28,1, 32,9 und 1880: 39,7 Mill. Fr. Die Staatseinnahmen allein waren 1869, 1872, 1880 und 1889: 16,8, 19,6, 22,6 und 22,6 Mill. Fr. und zwar wurden 1889 für 4,8 Mill. hl starkes Bier 18,2 Mill. Fr., für 3,5 Mill. hl dünnes Bier 4,4 Mill. Fr. gezahlt. Auf den Kopf der Bevölkerung im Durchschnitt 0,56 Fr. Zahl der überwachten Brauereien 1869: 2861, 1872: 2750, 1888: 2774. Die Einfuhr hat in den letzten Jahren abgenommen. Sie war 1882: 415 000 hl und 1888: 188 000 hl, 1889 wieder 224 000 hl. Die Ausfuhr ist gering, sie war 1882: 27 000 hl und 1889: 39 000 hl. Der Verbrauch war durchschnittlich auf den Kopf der Bevölkerung in den 4 Jahrzehnten 1830—79: 11,5, 15,6, 19,1 und 22,2 l. Seit 1880 21—22 l.

In Oesterreich wurde durch Gesetz vom 1. Nov. 1829 eine staatliche Biersteuer eingeführt, bemessen nach der Menge des angemeldeten Erzeugnisses, seit 19. Dez. 1852 mit Rücksicht auf die mittelst des Saccharometers ermittelte Gradhaltigkeit der Würze. Ursprünglich verschieden nach den verschiedenen Kronländern ist die Steuer jetzt einheitlich 16,7 kr. für den Hektolitergrad. Rückvergütung bei der Ausfuhr: 1,50 fl. vom hl. Eingangszoll 100 kg: 3 fl. Die Brauereien der geschlossenen Städte haben einen Zuschlag zu zahlen, ebenso wird bei der Einfuhr in diese Orte ein Zuschlag als Thorsteuer erhoben. In Wien wird beim Uebergang über die Verzehrungssteuerlinie erhoben 1 fl. vom hl. Bei der Erzeugung im Linienverzehrungssteuergebiet ist außer der allgemeinen Verzehrungssteuer ein Zuschlag von 95 kr. vom hl Bierwürze zu entrichten. Steuerertrag 1880 und 1888 in Oesterreich: 21,7 und 24,5 Mill. fl., in Ungarn: 0,98 und 1,04 Mill. fl. Auf den Kopf der Bevölkerung entfielen 1888 in Oesterreich 1,11 fl., in Ungarn 0,07 fl. Die Zahl der Brauereien ist seit 1840 gesunken, während die Produktion erheblich zugenommen hat [41]).

In England bestand früher neben einer nach dem Bierpreise bemessenen Fabrikatsteuer (seit 1660) eine Hopfensteuer und (seit 1697) eine Malzsteuer; 1830 wurde die Biersteuer, 1862 die Hopfensteuer aufgehoben, welch' letztere sehr schwankende Erträge gehabt hatte (z. B. 1854: 86 000 und 1855: 720 000 £). Neben der Malzsteuer, welche nach dem Volumen der von den Mälzern eingeweichten Gerste bemessen wurde, bestanden besondere nach dem Umfang des Betriebs abgestufte Lizenzen der Brauer und Mälzer, dann der Händler mit geröstetem Malze, der Händler mit Bier und der Bierwirte (letztere nach dem Mietwerte der Geschäftsräume), dann als Ergänzung eine Zuckersteuer (speziell für Bier). Seit 1. Okt. 1880 ist die Malzsteuer aus Rücksicht auf Landwirtschaft und Gerstenbau und mit der weiteren Begründung, daß die Meßapparate brauchbarer geworden und die gewerblichen Brauereien zur Herrschaft gelangt seien, in eine Bierwürzesteuer (6¼ sh. von 36 Gallonen Würze von 1,057° spez. Gew.) mit Kontrolle von Malz-, Getreide- und Zuckerverbrauch verwandelt worden. Kleine Privatbrauer zahlen nur eine Lizenz, größere außerdem eine Materialsteuer. Seit 4. Juni 1886 sind ganz kleine Privatbrauereien mit einer Jahresmiete bis zu 8 £ steuerfrei. Die Lizenzen der Mälzer, Malzröster und Rostmalzhändler wurden aufgehoben. Der Steuerertrag war 1815: 6,04, er sank 1822 auf 3,86 und stieg 1861 auf 6,21, 1864—68 auf 6,88, 1869—73: 7,82 und ist seit 1874 durchschnittlich 8,70 Mill. £. 1889 kamen im Durchschnitt auf den Kopf der Bevölkerung 0,247 £. Eingangszoll 1 Barrel: 1 £ 6 sh. bis 1 £ 10½ sh. — Die Brauerei strebt sehr stark dem Großbetrieb zu, die Hausbrauerei ist ziemlich bedeutungslos geworden. Die Zahl der Brauereien auf Absatz war 1854, 1880 und 1889 in England: 44 876, 23 035 und 11 805, in Schottland: 317, 216 und 148, in Irland 101, 87 und 44. Die Erträge der Lizenzen haben sich infolge dieser Umstände, sowie infolge von Steuerermäßigungen stetig vermindert. Sie waren 1873—74: 484 407 £, 1881—82: 49 890 £ und 1888—89 nur noch 18 886 £. Die besteuerte Menge Bier war in England 1880: 27,5 und 1889: 24,8 Mill. Barrels; 1889 in Schottland: 1,5, in Irland: 2,3 Mill. B. Der Verbrauch ist 1852—88 gestiegen im ganzen von 16,3 auf 27,9 Mill. B. und durchschnittlich auf den Kopf von 0,610 auf 0,744 Barrels.

Rußland erhebt nach dem Getränkesteuer-Ustaw v. 1. Juli 1876 eine Maischbottichsteuer, bemessen nach Maischraum und Zahl der Maischungen, anfänglich von 12, seit 1879 von 20 Kopeken vom Wedro, daneben eine nach Städteklassen und Betriebsumfang bemessene Patentabgabe. Eingangszoll 1 Pud: 1,30 Rubel. Der Ertrag der Accise an Bier und Meth war im Durchschnitt der Jahre 1873—75, 1876—78, 1879—83, 1884—87 je 2,7, 3,5, 5,5 und 4,9 Mill. Rbl. 1888 war er 5,1 Mill. und für Hefe 1,5 Mill. Rbl. Die Patentabgabe im Durchschnitt 1877—87: 140 000 Rbl. Die Anzahl der Brauereien hat sich von Jahr zu Jahr vermindert. Sie war 1873: 2037 und 1888: 1323.

Finnland hat eine Malzsteuer mit Verbot der Surrogate. Für 1889—91: 1 finn. Mark für 1 kg verbrauchtes Malz. Eingangszoll 100 kg: 30 f. M.

Norwegen (Gesetze v. 1857, 1860, 1872 und v. 14. Juni 1879) besteuert unter amtlichem Verschluß des Gerstetrichters die zur Malzbereitung bestimmte Gerste mit 17,1 Oere vom kg (bei der Einfuhr 23,5 Oere Zoll, Ausfuhrvergütung: 6,6 Oere vom l Bier); ununterbrochene Aufsicht während der ganzen Dauer des Maischens; Vergleichung der verarbeiteten Gerstenmengen

41) Es erzeugten

im Jahr	Brauereien	Mill. hl	im Durchschnitt
1840	3019	0,47	156 hl
1854	3450	2,83	820 „
1860	3450	7,58	2197 hl
1884—85	2020	13,16	6513 „
1887—88	1942	13,14	6763 „

mit den Zollausweisen (Braugerste wird nur vom Ausland bezogen). Um die Kontrolle zu erleichtern, ist ein Minimalumfang für die Brauereien vorgeschrieben mit einem täglichen Gersteverbrauch von wenigstens 450 kg für ältere und 900 kg für neue Betriebe. Malz für eigenen Gebrauch und von Landbewohnern an ihre Arbeiter abgegebenes Bier sind steuerfrei. Der Ertrag an Zoll und Steuer war 1880: 2,67 und 1888: 2,15 Mill. Kr. (hiervon 0,36 Mill. an Zoll).

In Rumänien ist nach dem Gesetz v. 1. April 1886 Bier aller Art einer Verbrauchsabgabe von 2 Fr. vom Dekaliter unterworfen. Eingangszoll 100 kg: 30 Fr., für deutsches Bier 8,50 Fr.

Belgien (Gesetz v. 1822, abgeändert durch Gesetz v. 20. Aug. 1885 und 13. Aug. 1887) erhebt eine nach Wahl des Brauers entweder nach der Menge des erklärten Schrotes (20 Cent. vom kg) oder nach dem Raumgehalt des Maischbottichs (4 Fr. vom hl) bemessene Accise. Rückvergütung bei der Ausfuhr 2,50 Fr. für 1 hl. Eingangszoll 100 kg: 6 Fr. Die Einnahme hat sich in den letzten drei Jahrzehnten nicht wesentlich geändert. Seit 1860 fallen 35% derselben dem Kommunalfond zu. Es waren im Durchschnitt der Jahrzehnte die Einnahmen von Bier und Essig, Bierproduktion, Einfuhr 2c.:

Jahre	Einfuhr	Ausfuhr	Zahl der Brauereien	erzeugtes Bier Mill. hl	auf 1 Brauerei hl	Zoll	Accise
	1000 hl					Mill.	Fr.
1831—50	1,4	2,0	—	5,30	-	0,03	6,92
1851—60	3,4	3,0	2762	5,94	2152	0,04	6,94
1861—70	28,2	3,8	2598	7,18	2763	0,17	13,63
1871—80	85,6	8,0	2546	9,08	3566	0,51	14,97
1881—88	128,5	4,9	2632	9,58	3640	0,87	14,08
1888	105,8	4,9	2759	10,17	3686	1,03	14,50

Die Niederlande (Gesetze von 1822, 1867, 25. Juli 1871 und 27 Juni 1876) gestattet ebenfalls dem Brauer, die Accise entweder nach dem Rauminhalte des Maischbottichs (1 fl. vom hl) oder nach dem Gewichte der verbrauchten Materialien (3,5 Cent. vom kg Malz) zu entrichten. Nach dem Gesetz v. 4. Mai 1889 ist die Steuer vom hl bei einem Gehalte von höchstens 13 kg Extrakt: 0,625 fl., bei einem Gehalte von 13—15 kg: 1,00 fl., bei einem höheren Gehalte 7 Cent für jedes weitere kg. Eingangszoll 1 hl: 3 fl. Ertrag aus der Accise: 1878: 788 095 fl., 1888: 892 916 fl. Der Zollertrag stellt sich auf etwas über 100 000 fl. Die Anzahl der Brauereien (546) hat sich seit 1878 nicht geändert.

In der Schweiz erheben 16 Kantone eine Verbrauchssteuer oder Ohmgeld, davon 3 nur von im Auslande erzeugtem Bier. Steuer für heimisches Bier: 0,5 Fr. (Basel Land) bis zu 2 Fr. für im Auslande erzeugtes: 0,65 bis 6 Fr. Der Eingangszoll (5 Fr. für 100 kg Faßbier, 10 Fr. für 100 kg in Krügen und Flaschen) fließt in die Bundeskasse.

In Italien (Gesetz v. 3. Juni 1874) wird die Steuer nach Menge und Gradhaltigkeit der Bierwürze bemessen. Doch sind mindestens 8° und höchstens 16° zu versteuern. Für den Hektolitergrad sind zu zahlen 60 Cent., seit 1879 mit Abrechnung von 12% Würzeverlust (also 52,8 Cent.). Eingangszoll 12 Lire, Ausfuhrvergütung 6 Lire vom hl. Durchschnittlich-jährliche Einnahme aus Bier und Acque gassose 1871—75: 757 000, 1876—80: 967 000 Lire. Von da ab schwankte sie bis 1889 für Bier zwischen 853 000 und 1 070 000 Lire, für Säuerlinge stieg sie von 277 000 in 1881 auf 469 000 Lire in 1889.

Griechenland erhebt für die Oka eine Fabrikssteuer von 30, einen Eingangszoll von 35 Lepta.

In Dänemark wird beabsichtigt eine Fabrikatsteuer einzuführen, von deren Ertrag ein Teil den Gemeinden überwiesen werden soll.

Eingangszölle in Schweden 1 kg: 5—7 Oere für Malzgetränke, in Serbien 100 kg: 5 D., nach dem Vertrag mit Oesterreich und Deutschland: 3 Dinar oder 10% vom Wert. Spanien 1 hl: 12,50 Pesetas.

Die Ver. Staaten von Nordamerika (Gesetz v. 13. Juli 1866) haben eine Faßsteuer (1 Doll. vom Barrel = 140,85 l), außerdem Lizenzabgaben der Bierbrauer (50 Doll. bei einer Produktion unter 500 Barrels, 100 Doll. bei größerer Produktion). Der Ertrag ist von Jahr zu Jahr gestiegen. Er war 1877—78: 9,49 und 1888—89: 23,72 Mill. Doll. Die Lizenzen der Brauer (nahezu 200 000 Doll.) und der Verkäufer (etwa 500 000 Doll.) haben sich seit 1877 wenig geändert. Die erzeugte Biermenge ist dagegen stetig gestiegen (1885: 28,7 und 1888—89 35,4 Mill. hl.)

Bei Unterstellung eines gleichmäßigen Malzverbrauchs von 50 l für 1 hl Bier und des Gewichts von 1 hl Malz zu rund 50 kg berechnet sich nach May (1883) die Biersteuer

Brausteuergemeinschaft	1 M.	Baden	3.20 M.
Holland	1.45 „	Frankreich	3.20 „
Belgien	1.76 „	England	3.52 „
Elsaß-Lothringen	2.21 „	Rußland	3.75 „
Württemberg	2.44 „	Oesterreich	4.72 „
Bayern	2.66 „	Italien	5.49 „
Nordamerika	3.13 „	Norwegen	6.40 „

3. Die Branntweinsteuer.

Salviati, Zur Fabrikatsteuerfrage. 1860. Gläser, Die Steuersysteme bei der Branntweinfabrikation. 1868. Jante, Die direkte Besteuerung des Spiritus. 1869. Heine, Ueber die

Branntweinsteuersysteme in den europ. Ländern, Z. f. St.W. 1872. Troschke, Die Branntweinsteuergesetzgebung. 1874. Hartig, Zur Geschichte, Theorie und Kritik der Branntweinsteuern. 1876. Jacquème, L'impôt sur l'alcool, législation fiscale des Etat-Unis d'Amérique. 1877. Czecz-Lindenwald, Ein Beitrag zur Besteuerung des Branntweins. 1878. Dietrich, Die Branntwein-Fabrikatsteuer. 1879. Hoffmann-Merian, Zur Alkoholfrage. Vergleichende Darstellung der wesentlichsten Bestimmungen der kantonalen Wirtschaftsgesetze. 1883. Vergleichende Darstellung der Gesetze und Erfahrungen einiger ausländischen Staaten, zusammengestellt vom eidgenössischen statistischen Bureau. 1884. J. Wolf, Die Branntweinsteuer, ihre Stellung im Steuersystem und in der Volkswirtschaft. 1884. Geffken, Die Branntweinsteuerfrage in Beziehung auf Verminderung der Trunksucht. 1886. Riecke, Das württembergische Branntweinsteuergesetz v. 18. Mai 1885, Finanzarchiv 1885. — Ueber die neue deutsche Branntweinsteuer: Conrad, Die Branntweinsteuer-Reform in Deutschland, in Hildebrand-Conrad J. 15. Herbertz, Die Branntweinsteuer, V. f. V. 25. Förster, Die Anwendung des neuen Branntweinsteuergesetzes. 1887. Meilwagen, Die Besteuerung des Branntweins. 1887. Laves, Die Entwickelung der Brennerei und die Branntweinbesteuerung in Deutschland. 1888. — Ueber die österreichische Steuer: J. Wolf, Das österr.-ungar. Branntweinsteuergesetz v. 19. Mai 1884, Finanzarchiv 1885. M. Menger, Die Reform der Besteuerung von Branntwein und Preßhefe in Oesterreich-Ungarn, Finanzarchiv 1888.

§ 43. Der Branntwein, im wesentlichen ein Gemisch von Wasser mit 40–50 Volumprozenten Alkohol, wird durch Destillation gegorener Flüssigkeiten aus stärkemehlhaltigen Stoffen (Getreide, Kartoffel) und aus zuckerhaltigen Stoffen gewonnen. Die Stärkemehl enthaltenden Materialien werden zunächst zerkleinert und unter Beigabe von Wasser und Malz eingemaischt, um das Stärkemehl in gärungsfähigen Zucker (Würze) zu verwandeln. Aus letzterem wird dann durch Gärung unter Zusatz eines Gärmittels, der Hefe, Alkohol und Kohlensäure erzeugt. Hierauf wird der Alkohol durch Destillation (Erhitzung in der Brennblase) von der gegorenen Flüssigkeit abgeschieden. Der so gewonnene Rohspiritus wird entweder unmittelbar nach Zusatz von Wasser 2c. als Trinkbranntwein verwandt, oder er wird erst einer Raffinierung unterworfen. Die bei Verwendung von Getreide und Kartoffel verbleibenden Rückstände (die Schlempe) werden als Viehfutter verwandt. Die Preßhefe ist ein Nebenprodukt der Getreidebrennerei. Sie wird aus dem bei der Gärung oben auf der Maische sich bildenden Schaum gewonnen. Die zuckerhaltigen Stoffe (Zucker, Honig, Melasse, Rüben) werden unmittelbar der Gärung, dann der Destillation, Wein und Brennereiabfälle nur der Destillation unterworfen.

Beurteilung. Der Branntwein, welcher wegen seines größeren Alkoholgehaltes in geringeren Mengen als Bier und Wein genossen wird, erträgt deswegen auch eine höhere Belastung der Mengeneinheit. Für die Finanzverwaltung ist er ein sehr einträglicher, in neuerer Zeit immer ausgiebiger benutzter Gegenstand der Besteuerung. Seine höhere Belastung wird auch gern damit gerechtfertigt, daß durch sie der Trunksucht begegnet werde. Daß dieselbe in dieser Beziehung einen Einfluß ausübe und insbesondere auch dann günstig wirke, wenn der der Gesundheit weniger zuträgliche, ja, wenn in ungereinigtem Zustande oder in größeren Mengen genossen, schädliche Branntwein höher belastet wird als Bier, ist nicht zu leugnen. Doch wird durch eine hohe Steuer allein der schädliche Verbrauch nicht beseitigt; dagegen wird durch dieselbe auch der wirtschaftlich und sittlich zulässige Genuß, insbesondere der Arbeiter in kälteren Gegenden empfindlich getroffen. Dazu kommt, daß die Steuer sehr ungleich wirkt, indem sie die unteren Klassen und einzelne Gegenden stärker trifft als andere. Jedenfalls hat die Steuerpolitik auch mit der Thatsache zu rechnen, daß die Branntweinbrennerei vielfach in innigem Zusammenhang mit der Landwirtschaft steht, indem sie durch bessere Ausnützung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Rückstände, insbesondere der Kartoffeln, ermöglicht, sehr billig Futter und reichlichen Dünger zu erzeugen, ohne daß es möglich ist, die Schlempebereitung überall durch Futterbau zu ersetzen. Die Durchführung der Besteuerung ist mit großen Schwierigkeiten verbunden, weil in der Brennerei die mannigfaltigsten Stoffe verwandt werden, welche wieder verschiedenartige Fabrikationsweisen bedingen, weil ferner die Erzeugung in vielen kleinen Betrieben, oft nur in landwirtschaftlichen Nebenbetrieben, die Versendung oft in kleinen Mengen und der Absatz

an die Konsumenten meist in einer sehr großen Anzahl von Verkaufsstätten erfolgt. Die Frage der Rückvergütung wird dadurch schwierig gestaltet, daß Branntwein nicht allein ausgeführt, sondern auch zu mannigfaltigen technischen, darunter auch zu solchen gewerblichen und medizinischen Zwecken verwandt wird, welche die Denaturierung nicht vertragen und deshalb besondere Kontrollen erheischen. Die Gewährung von Steuerfreiheit ist aber bei Verwendung für gewerbliche Zwecke um so nötiger, je höher die Steuer ist.

Erhebungsformen. Aus den genannten Gründen erweist sich eine einzige Erhebungsform für sich allein leicht als unzureichend. Es werden nicht allein mannigfaltige Formen überhaupt, sondern in manchen Ländern auch mehrere Formen neben einander angewandt, welche sich nach Art und Umfang der Brennereien richten. Es kommen vor: 1) Rohstoffsteuern, unmittelbar bemessen nach Raum oder Gewicht der verbrauchten Materialien einschließlich des Malzes. Werden hierbei für die verschiedenen Gattungen von Rohstoffen verschiedene Steuersätze je nach dem vorausgesetzten Normalalkoholertrage angewandt, so nähert sich die Steuer (sog. Materialertragssteuer) der Natur der Fabrikatsteuer. Noch näher steht der letzteren die Würzesteuer, welche die Branntweinfabrikation vor der Destillation beim Prozesse der Gärung der Würze erfaßt. Dieselbe schließt auf das Erzeugnis aus dem durch die Gärung in Alkohol und Kohlensäure zerfällten Zuckergehalt der Würze, indem der Verlust der Würze an Zuckergehalt während der Gärung aus der Gewichtsdifferenz zwischen der frischen und reifen Maische (Würze) nach dem Saccharometer ermittelt und hieraus das Normalausbringen an Alkohol berechnet wird (Würzeertragssteuer). 2) Bemessung der Steuer nach der Leistungsfähigkeit der Werkvorrichtungen und zwar a. nach der für eine einmalige Verrichtung geschätzten Leistungsfähigkeit und nach der Zahl der Verrichtungen, so als einfache Maischraum- oder Maischbüttensteuer nach dem Raumgehalt der zur Einmaischung und darauf folgenden Gärung verwandten Gefäße und der Anzahl der Füllungen, während die Ausbeute Sache des Fabrikanten ist, oder auch bei der Destillation mit Berücksichtigung des Einflusses, welchen mehr oder weniger vollkommene Destillierapparate (Kessel, Blasen) auf die Alkoholausbeute ausüben; b. nach der Leistungsfähigkeit während eines gewissen Zeitraums ohne Rücksicht darauf, wie oft die besteuerten Vorrichtungen während dieser Zeit im Gang sind (Pauschalierungssteuern). Hierbei sind zu unterscheiden die Maischraum- und die Brennraumpauschalierungssteuern (Kesselsteuer, Blasenzins). 3) Fabrikatsteuern, welche entweder vom Fabrikanten nach der Menge des Fabrikates, insbesondere nach dem mit Meßapparaten festgestellten Alkoholgehalt oder vom Ausschank nach der Menge des ausgeschänkten Branntweins, bezw. nach dem Preise derselben entrichtet werden. 4) Abfindungen mit Brennern und Ausschänkern. 5) Lizenzen, erhoben von Fabrikanten und Verkäufern. 6) Branntweinmonopol.

Zur Sicherung der Erhebung dienen im allgemeinen genaue Nachweisungen und Beschreibungen der für die Fabrikation benützten Betriebsräume und Betriebsgerätschaften, die Eichung und äußere Bezeichnung der letzteren; die Uebergabe von Deklarationen (Betriebsplänen ꝛc.) für die einzelnen Betriebe oder für gegebene Zeitabschnitte derselben, die Festsetzung bestimmter Zeiten und Fristen für die Fabrikation und die einzelnen für die Steuererhebung und Kontrollierung wichtigen Akte der Einmaischung, der Gärung und des Abbrennens der Maische, endlich die fortgesetzte Beaufsichtigung der Brennereien, auch so lange der Betrieb ruht, durch das Steuerpersonal.

Zu diesen allgemeinen Kontrollen, welche bei den verschiedenen Erhebungsformen mit größeren oder geringeren Abweichungen wiederkehren, treten im einzelnen noch besondere Sicherungsmaßregeln: bei der Materialsteuer die Vorschrift genauer Verzeichnisse über Zu- und Abgang der zur Branntweinbereitung verwendeten nicht stärkemehlhaltigen Stoffe und der periodischen Vornahme von Materialrevisionen auf Grund dieser Verzeichnisse, bei der Maischraumsteuer das Verbot, das Ueberlaufen gärender Maische durch Ausschöpfen oder

durch Aufsätze auf die Gärbottiche zu verhindern, oder überlaufende Maische in anderen Gefässen aufzufangen und die Maische statt mit Wasser mit anderer Maische aufzufrischen (gegen Steuerhinterziehungen durch allzu dickes Einmaischen); bei der Materialertragssteuer die Vorschrift der Aufbewahrung und Verarbeitung jeder einzelnen Gattung von Materialien in gesonderten, von einander und von den Betriebslokalen getrennten Räumen (der verschiedenen Höhe der Steuer wegen) und der Führung von Kellerbüchern für die Materialvorräte, sowie von Brennereibüchern über die Menge der eingemaischten Materialien und des erzielten Branntweins; beim Blasenzins die Versiegelung oder amtliche Aufbewahrung des Blasenhelms für die Zeit des Nichtbetriebs; bei der Würzesteuer der Verschluß der Gärbottiche zur Aufnahme für die frische Maische und die Vorschrift besonderer Maischaufbringer für die reife Maische vor deren Verbringung auf die Maischblase, sowie die Vorschrift, daß während der Einmaischung die Brennblase nicht gleichzeitig in Thätigkeit sein darf; bei der Fabrikatsteuer der amtliche Verschluß der Spiritusbehälter, in welche das gewonnene Erzeugnis geleitet wird, und das Verbot aller verborgenen Ableitungen, bez. der Verschluß der Brennerei selbst, ihrer Magazine und Keller.

Der Maischraumsteuer unterliegen außer den mehlhaltigen Stoffen von den zuckerhaltigen in der Regel auch die in der Fabrikationsweise den mehlhaltigen Stoffen näher stehenden Runkelrüben und andere Rübenarten, sowie Rübensyrup (Melasse). Bei den übrigen zuckerhaltigen sofort der Gärung zu unterwerfenden Stoffen, wie Weintreber, Kernobst oder auch Trester von Kernobst, Steinobst und Beerenfrüchte aller Art, sowie von den bereits vergorenen Stoffen, wie Trauben- oder Obstwein, Weinhefe, wird die Materialsteuer nach der direkt zu ermittelnden Menge, welche jeweilig zur Branntweinbereitung verwandt wird, in mehr oder weniger nach dem Alkoholgehalte derselben abgestuften Sätzen erhoben.

Der Material- und der Maischraumsteuer kleben die oben (S. 360 ff.) bezeichneten Uebelstände an. Sie führen zur Ungleichmäßigkeit in der Belastung, weil die Ausbeute eine sehr verschiedene ist einmal nach der Art der Stoffe, dann nach der Güte des Materiales, endlich nach der technischen Entwickelung und dem Umfang des Betriebs, sowie auch nach der Tüchtigkeit des Betriebsleiters[42]. Insbesondere wirkt diese Steuerform leicht für die Landwirtschaft ungünstig, indem sie dieselbe zwingt, auf geringeren Böden bessere Früchte zu bauen, oder indem sie die Verwendung solcher Stoffe verhindert, welche wenig Alkohol ergeben, wenn dieselben auch sonst mit Vorteil gebraucht werden könnten[43]). Sie führt ferner zu Stoffverschwendungen, indem sie die Branntweinbrenner antreibt, um an der Steuer zu sparen, mit wenig Wasser zu maischen (Dickmaischen)[44]), so daß der gesetzliche Steigraum der Gärbütten die viel heftiger gärende und nutzlos überfließende Maische nicht mehr zu fassen vermag. Sie schädigt damit auch die Preßhefe-Industrie, welche dünne Maische erfordert. Diesen Uebelständen wird zum Teil begegnet, wenn die Steuersätze je nach der Art der Stoffe verschieden bemessen werden; doch bleibt dann immer noch die Ungleichheit, welche durch die Verschiedenheit in der Güte eines und desselben Stoffes und in der Vollkommenheit der Apparate und des Betriebes bedingt sind.

Die Rohstoffsteuer gestattet zwar die Fabrikation freier zu stellen, doch verlangt sie immerhin eine Ausdehnung der Kontrollen über den ganzen Brennereibetrieb, bis zum Abtreiben

42) Nach A. Heine (a. a. O. S. 467) ergibt je ein Quart Prozente nach Tralles:
Melasse-Maisch 9%; Getreide-Maisch 6,5%; Kartoffel-Maisch 7,5%; von Preßhefebrennereien 4,1%. Der Stärkemehlgehalt schwankt bei der Kartoffel zwischen 10% und 29%. Gutes Getreide liefert eine doppelt so große Ausbeute als geringes. Es ist der Zuckergehalt der Pflaumen 2,1%, der Zwetschgen 6,2%, der Trauben 10,8%. Vom kg Stärkemehl werden nach Märcker (Handbuch der Spiritusfabrikation 1880, S. 630) erzielt bei gutem Betriebe 60,5, bei mittlerem 55,5, bei schlechtem 48,8 Literprozente Alkohol.

43) Kartoffeln aus schweren feuchten Böden, welche weniger mehlreich sind, Rüben (insbes. Mohrrüben, Kohlrüben), Zuckerhirse, ebenso auch Hefenwasser, umgeschlagenes Bier 2c.

44) Wenn ein gewisses Maß überschritten wird, wird das Verhältnis der Spiritusausbeute zur verwendeten Materialmenge immer geringer.

der Maische, um eine doppelte Benutzung derselben Maischgefäße in gegebener Zeit, oder die Vergrößerung des Raumes durch Aufsätze an Maisch- und Gärbütten, oder die Bereitung von Branntwein aus nicht angemeldeten Materialien in unangemeldeten Räumen zu verhüten.

Sehr unvollkommen ist die Malzsteuer, nicht nur weil sie schwierigere Kontrollen erheischt, sondern vorzüglich weil sie dazu anreizt, weniger Malz zu verwenden, und weil vielfach ohne Malz gearbeitet wird [45]).

Die Würzeertragssteuer wird dem verschiedenen Alkoholgehalte der verschiedenen Gattungen von Rohstoffen gerecht, aber nur bei der Annahme einer gleichmäßigen rationellen Leitung des Gärprozesses, wie er nur bei größeren Brennereien zu erwarten ist, auch läßt sie die Verschiedenheit der Alkoholausbeute bei mehr oder weniger vollkommenen Destillierapparaten prinzipiell unberücksichtigt und verwickelt und verteuert überdies durch die für die Vornahme von Zuckerproben der frischen und reifen Maische erforderlichen Einrichtungen den Brennereiprozeß.

Die Pauschalierungssteuern gestatten zwar, die Kontrolle sehr zu vereinfachen. Doch wirken sie ungleichmäßig, einmal, weil die verbrauchten Stoffe je nach Art und Güte ungleich ergiebig sind, dann weil derjenige im Vorteil ist, welcher rascher zu bemaischen und zu brennen vermag [46]). Ferner führen sie auch zu Materialvergeudungen, indem infolge zu rascher Abgärung das Stärkemehl nicht vollständig aufgeschlossen wird und der Zuckerstoff nicht genügend vergärt [47]). Endlich bewirkt die Ueberhastung der Produktion eine Erhöhung der Kosten für Verwaltung und Betrieb, indem der letztere ungleichmäßig geführt und zeitweilig über die Nachtzeit ausgedehnt wird.

Die Fabrikatsteuer wird, wenn sie durch eine die Brennerei bis ins einzelne verfolgende Kontrolle erhoben wird, für den Betrieb sehr lästig; sie führt dann leicht zu einer Vernichtung der kleineren Unternehmungen. Dagegen verdient sie den Vorzug vor anderen Erhebungsformen, wenn der heimlichen Ableitung von Alkoholdämpfen aus den Brennapparaten vorgebeugt, namentlich wenn durch künstliche in die Röhrenleitung zwischen Kühlapparat und Vorratsgefäße eingeschaltete, selbstregistrierende Meßapparate dem Betriebe eine größere Freiheit der Bewegung gegeben und ein Teil der Aufsichtsmaßregeln erspart werden kann. Solche Apparate [48]) sind jedoch noch nicht in allen Brennereien mit Vorteil anwendbar, insbesondere gestatten sie nicht, auf eine fortgesetzte Beaufsichtigung der Brennereien zu verzichten. Die Erhebung einer Fabrikatsteuer vom Ausschank stößt beim Branntwein wegen der großen Anzahl kleiner Schankstätten auf große Schwierigkeiten. Eine zuverlässige Kontrolle der Abfassung, des Transports und der meist nur in kleineren Mengen erfolgenden Einlagen wäre nur mit unverhältnismäßig hohen Kosten und Belästigungen zu bewirken. Dagegen kann sich diese Steuerform in manchen Fällen als Komunalsteuer eignen. Kommen viele kleine, insbesondere landwirtschaftliche Brennereien vor, welche Schonung verlangen und deren ununterbrochene Beaufsichtigung allzu kostspielig werden würde, so bietet sich die Abfindung (Fixation) als geeignete Form der Besteuerung. Dieselbe beruht bei der Branntweinsteuer meist auf einer Verbindung der Materialertrags-

45) 1885 in Württemberg nur 1/5 der Brennereien. Die Malzsteuer hatte hier wie auch früher in Bayern nur den Zweck, der Defraude beim Bier vorzubeugen.

46) In England wurde 1786 angenommen, man könne die Blase täglich einmal füllen; 15 Jahre später wurde sie bereits alle drei Minuten entleert.

47) Bei Fabrikatbrennereien ergibt 1 kg Stärke im Durchschnitt 0,56 l, in Maischraumpauschalierungsbrennereien nur 0,49 l Alkohol.

48) Der Dolainski'sche in Oesterreich angewandte Apparat gibt nur die Menge der durchlaufenden Flüssigkeit an. Die Gradhaltigkeit der letzteren wird aus kleineren abtropfenden Mengen bestimmt, welche in einem Probegefäße aufgefangen werden. Hierbei kommen Fehler bis zu 1 und mehr vor. — Der Apparat von Siemens und Halske zeigt nicht allein die Menge, sondern auch die Gradhaltigkeit an, letztere vermittelst eines Schwimmkörpers, welcher je nach dem spezifischen Gewichte der Flüssigkeit steigt und sinkt und dabei ein automatisches Zählwerk im Gang erhält. Derselbe ist für Brennereien geeignet, welche in einem Zuge arbeiten (Kartoffel- und Fruchtbrennereien).

und der Blasensteuer, indem die Steuer nach Maßgabe der zu verwendenden Materialgattung und derjenigen Menge dieses Materials berechnet wird, welche während der erklärten Betriebszeit ohne Unterbrechung mit den zum Gebrauch bestimmten Destilliergeräten nach ihrer Betriebsfähigkeit günstigsten Falls in Branntwein umgewandelt werden kann. Die Steuerkontrolle beschränkt sich alsdann darauf, die Geräte nur während der Betriebszeit außer Verschluß zu lassen und darauf zu sehen, daß keine anderen Materialgattungen als die angemeldeten zur Verwendung kommen. Wo die Abfindung zugelassen ist, da ist gewöhnlich eine Erweiterung oder Verstärkung des Betriebs über den normalen Umfang nicht thunlich. Sie ist besonders bei Qualitätsbrennereien am Platze, bei welchen die Güte des Erzeugnisses durch schnelles Abtreiben verringert würde.

Bei Lizenzen für den Brennereibetrieb können sich die Kontrollen im wesentlichen auf die Vorschrift der Deklaration des Betriebs beschränken, an welche sich im Falle der Abstufung der Lizenzgebühr noch weitere Deklarationen über Zeitdauer des Betriebs, sowie über die Betriebsräume und die Brenngeräte mit Angabe des Maßinhalts derselben anzuschließen haben. Werden dieselben auf kleine Betriebe angewandt, während mittlere und größere durch andere Besteuerungsformen getroffen werden, so haben sie die Bedeutung einer sehr vereinfachten Pauschalierung, welche, um nicht allzu ungleichmäßig zu wirken, Bestimmungen über nicht zu überschreitende Grenzen des Betriebsumfangs voraussetzen würde. Lizenzen vom Branntwein-Kleinverkauf, insbesondere vom Branntweinausschank wirken ungleichmäßig. Sie sind nur in mäßigen Sätzen zulässig, auch wenn die letzteren auf Grund von Schätzungen einigermaßen nach der Größe des Absatzes abgestuft werden. Solche Lizenzen könnten, wenn der Branntwein hohe Erträge abwerfen soll, in der Besteuerung nur eine Nebenrolle spielen.

§ 44. Thatsächliche Besteuerung. Bekannt ist der Branntwein etwa seit dem 10. Jahrhundert. Als acqua di vite (Wasser der Weinrebe, daher fälschlich acqua vitae) wurde er anfänglich nur für Arzneizwecke verwandt. Erst gegen Ende des 15. Jahrhunderts wurde er allgemeiner als Getränke benutzt. Nachdem man in einigen Ländern (z. B. 1524 in der Landgrafschaft Hessen) dem Genuß durch staatliche Verbote zu begegnen gesucht hatte (es sollte insbesondere Branntwein nicht aus Getreide, dieser Gottesgabe, gebrannt werden) wird der Branntwein mit dem 16. Jahrhundert allgemeiner Gegenstand der Besteuerung, so in Oesterreich nach der Mautordnung von 1523, in Schweden 1544, Bayern 1553, in England zuerst 1556 Lizenzgebühr und seit 1660 allgemeine Steuer, in Frankreich zuerst 1559 als Lokalsteuer, 1628 allgemeine Steuer, Preußen 1575, Holland 1583, Kursachsen 1595, Sondershausen 1598, Dänemark 1621 und 1657, in Spanien 1632 Monopol, in Braunschweig 1644, in Rußland Monopol unter Peter d. Gr.

In Deutschland war die Steuergesetzgebung bis 1887 verschieden für die Branntweinsteuergemeinschaft, zu welcher seit 1873 auch Elsaß-Lothringen gehörte, für Bayern, Württemberg, Baden und für die Hohenzollerischen Lande. Hohenzollern hatte eine pauschalierte Fabrikatsteuer, Baden (Gesetze von 1852, 1874, 1879 und 1882) eine pauschalierte Blasensteuer (Kesselgeld); Bayern nahm (Gesetze von 1880 und 1885), um die landwirtschaftlichen Brennereien zu fördern, eine Verbindung der Maischbütten-, Material- und Fabrikatsteuer an mit obligatorischer Abfindung für kleine und fakultativer für gewisse größere Brennereien. Württemberg besteuerte seit 1865 außer durch Lizenzen den Branntwein nur insoweit, als das zur Branntweinbereitung aus mehligen Stoffen verwendete Malz derselben Steuer wie das Braumalz unterlag; durch Gesetz v. 18. Mai 1885 wurde eine Steuer eingeführt, welche sich im wesentlichen an die neue bayerische, teils auch an die norddeutsche anlehnte. In der Branntweinsteuergemeinschaft (Ges. v. 8. Juli 1868) wurde die Steuer meist und zwar bei mehligen Stoffen in der Form der Maischbütten-, bei Obst 2c. in der der Materialsteuer erhoben. Die Ergiebigkeit der Steuer war in Deutschland eine sehr geringe, trotzdem hier der Branntweinverbrauch sehr erheblich ist[49]. Schon seit Jahren wurde

49) Die Steuer ertrug Anfang der 80er Jahre

	Mill. Mark	Mark auf den Kopf
in Holland	37	8,3
„ England	306	8,0
„ den Vereinigten Staaten	312	6,3
„ Rußland	500	6,2
„ Frankreich	190	5,1
„ Schweden	22	5,0
„ Belgien	22	4,0
in der Steuergemeinschaft	50	1,5
„ Süddeutschland	3,6	0,4.

Und doch ist der jährliche Verbrauch in Deutschland mit 8,6 l 50proz. Alkohols auf den Kopf größer als in den genannten Ländern (Rußland 8,1 l, Schweden 7,5 l, Frankreich an versteuertem Branntwein allein rund 4 l, Holland 8,8 l, England 4,5 l.

darum in Deutschland eine Reform der Branntweinsteuer geplant. Im Februar 1886 brachte die Reichsregierung im Reichstag einen Gesetzentwurf ein, welcher die Einführung eines Monopols für das ganze Reich bezweckte. Nach demselben sollte die Herstellung des rohen Branntweins der privaten Thätigkeit auch ferner verbleiben, dagegen sollte die weitere Verarbeitung, Reinigung und Verkauf durch das Reich erfolgen. Es wurde darauf gerechnet, daß eine Einnahme von 669 Mill. M. und nach Abzug der Kosten einschließlich der Zinsen und der Tilgung der zu gewährenden Entschädigungen und Unterstützungen ein Ueberschuß von 303 Mill. M. erzielt werde. Der Entwurf wurde im Reichstag mit 181 gegen 3 Stimmen abgelehnt. Das gleiche Schicksal hatte ein im Mai 1886 eingebrachter Gesetzentwurf, welcher auf eine Doppelbesteuerung abzielte und nach welchem zunächst eine Einnahme von 123 Mill. M., später von 235 Mill. M. in Aussicht gestellt wurde. Eine Reform der Branntweinsteuer stieß besonders deswegen auf große Schwierigkeiten, weil dieselbe auf die Lage der Landwirtschaft in Norddeutschland mit ihren vielen kleinen Brennereien einen großen Einfluß ausübt und man aus ihr eine Abnahme des Branntweinverbrauchs und damit um so mehr eine ungünstige Wirkung befürchtete, als Rußland in der neueren Zeit mit Ausdehnung seiner Kartoffelbrennerei Deutschland eine gefährliche Konkurrenz bereitete. (Seit 1883 in Deutschland Sinken von Preisen und Ausfuhr.) Das Monopol fand, auch abgesehen von der Schwierigkeit, die Entschädigung richtig zu bemessen und die in Aussicht stehenden Einnahmen zutreffend zu schätzen, eine prinzipielle Gegnerschaft. Ein dritter Gesetzentwurf, welcher neben einer Erhöhung der Einnahmen eine Schonung der kleineren, insbesondere der landwirtschaftlichen Brennereien bezweckte, wurde dem Reichstage im Jahre 1887 vorgelegt. Derselbe wurde mit verschiedenen Abänderungen angenommen.

Nach dem neuen Gesetz, betr. die Besteuerung des Branntweins, vom 24. Juni 1887 unterliegt der im Gebiet der Branntweinsteuergemeinschaft hergestellte Branntwein vom 1. Okt. 1887 ab einer Verbrauchsabgabe und zu diesem Zweck der steuerlichen Kontrolle.

Die Verbrauchsabgabe beträgt von einer Gesamtjahresmenge, welche 4,5 Liter reinen Alkohols auf den Kopf der bei der jedesmaligen letzten Volkszählung ermittelten Bevölkerung des Gebiets der Branntweinsteuergemeinschaft gleichkommt, 0,50 M. für das Liter reinen Alkohols, von der darüber hinaus hergestellten Menge 0,70 M. Die Gesamtjahresmenge, von welcher der niedrigere Abgabesatz zu entrichten ist, sowie der Betrag des niedrigeren Abgabesatzes selbst sollen alle drei Jahre einer Revision unterliegen. Zunächst wurde sie für die vorhandenen Brennereien nach der seither entrichteten Steuer bestimmt. In Zukunft wird sie alle drei Jahre für die bisher beteiligten und inzwischen neuentstandenen Brennereien nach Maßgabe der in den letzten drei Jahren durchschnittlich zum niedern Abgabesatz hergestellten Menge bemessen. Landwirtschaftliche Brennereien, welche nach dem 1. April 1887 in gewerbliche umgewandelt werden, dürfen Branntwein zu dem niedrigeren Abgabesatz nicht mehr herstellen. Materialsteuer entrichtenden Brennereien kann nach näherer Bestimmung des Bundesrats gestattet werden, ihr gesamtes Erzeugnis zu dem niedrigeren Abgabesatz herzustellen. Die Verbrauchsabgabe ist zu entrichten, sobald der Branntwein aus der steuerlichen Kontrolle in den freien Verkehr tritt. Der Reinertrag derselben ist den einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe der matrikularmäßigen Bevölkerung, mit welcher sie zum Gebiet der Branntweinsteuergemeinschaft gehören, zu überweisen. Die Gesamtjahresmenge, welche in einem der Branntweinsteuergemeinschaft neu beitretenden Staat zu dem niedrigeren Abgabesatz hergestellt werden darf, wird auf 3 Liter reinen Alkohols für den Kopf der Bevölkerung bemessen. Von der Verbrauchsabgabe befreit und bei Feststellung der nach dem Vorstehenden maßgebenden Jahresmenge außer Ansatz bleibt: 1) Branntwein, welcher ausgeführt wird, 2) Branntwein, welcher zu gewerblichen Zwecken, einschließlich der Essigbereitung, zu Heil-, zu wissenschaftlichen, oder zu Putz-, Heizungs-, Koch- oder Beleuchtungszwecken verwendet wird. Die Brennereibesitzer können amtliche Denaturierung ihres Branntweins in ihren Brennereien verlangen. Bei der Ausfuhr von Fabrikaten, zu deren Herstellung im freien Verkehr befindlicher Branntwein verwendet ist, kann nach näherer Bestimmung des Bundesrats für jedes in den Fabrikaten enthaltene Liter reinen Alkohols eine Vergütung der Verbrauchsabgabe von 0,50 M. gewährt werden.

Der sog. Reinigungszwang, welchen das Gesetz enthielt und nach welchem vom 1. Okt. 1889 ab der nicht aus Roggen, Weizen oder Gerste hergestellte oder der Materialsteuer unterworfene Branntwein, sofern er der Verbrauchsabgabe unterliegt, nur in gereinigtem Zustand in den freien Verkehr gebracht werden sollte, wurde inzwischen durch das Gesetz v. 7. April 1889 wieder beseitigt.

Das Gesetz v. 8. Juli 1868 tritt für das gesamte Gebiet der Branntweinsteuergemeinschaft mit einigen im neuen Gesetz bezeichneten Aenderungen und Ergänzungen in Kraft. Hienach erfolgt die Erhebung der Maischbottichsteuer (mit 1,31 M. für jedes Hektoliter des Rauminhalts der Maischbottiche und für jede Einmaischung) nur noch 1) in den landwirtschaftlichen Brennereien, d. h. in denjenigen ausschließlich Getreide oder Kartoffeln verarbeitenden Brennereien, bei deren Betrieb die sämtlichen Rückstände in einer oder mehreren den Brennereibesitzern gehörenden oder von denselben betriebenen Wirtschaften verfüttert werden und der erzeugte Dünger vollständig auf dem den Brennereibesitzern gehörenden oder von denselben bewirtschafteten Grund und Boden verwendet wird; 2) in denjenigen Brennereien, welche Melasse, Rüben oder Rübensaft verarbeiten. Für kleinere landwirtschaftliche Brennereien, welche nur während der Zeit vom 1. Okt. bis 15. Juni betrieben werden und die an einem Tag nicht mehr als 1050, 1500 oder 3000 Liter Bottichraum bemaischen, ist der Steuersatz auf 0,6, 0,8 und 0,9 des festgesetzten Betrags ermäßigt. An Branntweinmaterialsteuer sind je nach der Art der

verwendeten Stoffe verschiedene Sätze von 0,35, 0,45, 0,50 und 0,85 M. vom hl zu entrichten. Eine Rückvergütung der Maischbottich- und der Materialsteuer kann außer für gewerbliche Zwecke auch für Branntwein bewilligt werden, welcher zu Heil-, zu wissenschaftlichen, zu Putz-, Heizungs-, Koch- oder Beleuchtungszwecken Verwendung findet.

In den gewerblichen Brennereien, d. h. in denjenigen Brennereien, welche mehlige Stoffe verarbeiten, aber nicht zu den landwirtschaftlichen gehören, oder welche Mischungen aus mehligen und nicht mehligen Stoffen verarbeiten, findet die Erhebung der Maischbottichsteuer nicht mehr statt. Dagegen wird in denselben ein Zuschlag zur Verbrauchsabgabe von 0,20 M. für das Liter reinen Alkohols erhoben. Derselbe ermäßigt sich für den Umfang bisher bestandener Betriebe, welche nicht mehr als 10 000, bezw. 20 000 l Bottichraum an einem Tag bemaischen, um 0,04, bezw. 0,02 M. — Landwirtschaftliche Brennereien, welche an einem Tage mehr als 1500 l Bottichraum bemaischen, unterliegen, sofern sie während der Zeit vom 16. Juni bis 30. Sept. betrieben werden, für diese Zeit anstatt der Maischbottichsteuer ebenfalls der Zuschlagssteuer zur Verbrauchsabgabe. Der Zuschlag erhöht sich um 2 Pf. für ein Liter, wenn 10—20 000 l, und um 4 Pf., wenn über 20 000 l bemaischt werden.

Von demjenigen Branntwein, welcher 1. Okt. im Gebiet der Branntweinsteuergemeinschaft vorhanden war, wurde eine Nachsteuer von 0,30 M. für das Liter reinen Alkohols erhoben.

Der schon 1879 und 1885 erhöhte Zollsatz für in Fässern eingeführten Arak, Cognak und Rum wurde auf 125 M., für allen übrigen Branntwein auf 180 M. für 100 kg bemessen.

Noch im Jahre 1887 sind auch die süddeutschen Staaten der Steuergemeinschaft beigetreten, so daß das ganze deutsche Reich für Branntwein nun ein einheitliches Steuergebiet bildet und die Uebergangsabgabe, welche auf 36 M. für 1 hl reinen Alkohols festgesetzt war, hinfällig geworden ist.

Durch Beschluß des Bundesrats wurden 1887 verkäufliche „Berechtigungsscheine" eingeführt, welche dem Brenner, der Spiritus zu 70 M. erzeugt, gestatten, eine gleiche Menge zu 50 M. in den freien Verkehr zu bringen, soweit diese Menge diejenige des ihm zu dem niedrigeren Steuersatze zugewiesenen „Kontingentsspiritus" nicht übersteigt.

Im Branntweinsteuergebiet (seit 1874 einschließlich Elsaß-Lothringens) waren in Millionen Mark die Einnahmen und Rückvergütungen, dann die Anzahl der im Betriebe gewesenen Brennereien

im Durchschnitt der Jahre	Brutto	Uebergangsabgabe	Zölle	Rückvergütungen	Nettoertrag		Brennereien im Betriebe	
					im ganzen	auf d. Kopf M.	ohne Els.-L.	in Els.-Loth.
1870—73	45,6	0,05	1,19	7,60	39,5	1,26	8291	—
1874—79	54,4	0,11	1,77	7,85	48,4	1,44	8831	24 395
1879—84	58,9	0,12	1,97	13,78	47,2	1,32	8519	20 503
1884—87	61,8	0,11	3,47	15,69	49,7	1,34	8524	22 967

1885—86 war die Einnahme in Bayern 2,12, in Württemberg 0,95, in Baden 0,55 und im Steuerverein 50,29 Mill. M.; auf den Kopf der Bevölkerung entfielen in Bayern 0,39, in Württemberg 0,47, in Baden 0,34, im Steuerverein 1,35 M. Dagegen stellten sich 1887—88 für das ganze Reich die Einnahmen in Mill. M. wie folgt: an Maischbottichsteuer 34,31, an Materialbesteuerung 0,33, Rückvergütungen hiervon für Ausfuhren und gewerbliche Zwecke 9,76, also netto 24,87. Verbrauchsabgabe: 88,71, davon ab für in Zahlung gegebene Berechtigungsscheine 2,29, verbleiben 86,42. Zuschlagsabgabe für die von der Maischbottich- und Materialsteuer nicht betroffenen Mengen 5,20. Also Gesamteinnahme von dem 1887—88 erzeugten Branntwein: 116,49. Die Nachsteuer ergab 26,16, Reste aus 1886—87: 1,02, Eingangszoll: 2,11, demnach Gesamteinnahme abzüglich der Steuervergütungen (12,44) im Betriebsjahr 1887—88: 133,37, 1888—89: 143,12 Mill. M.

72% der Brennereien verarbeiten nicht-mehlige Stoffe, 16% Kartoffeln, 10% Getreide. Nur etwa 16% waren mit den für einen größeren gewerblichen Betrieb erforderlichen Apparaten versehen. In ganz Deutschland waren 1887—88 im Betrieb: 48 415 Brennereien, wovon 11 652 mehlige Stoffe (Kartoffeln, Getreide 2c.) verarbeiteten, hierunter 10 687 landwirtschaftliche, von denen 6,953 die Maischbottichsteuer, 3734 die Zuschlagsabgabe zahlten. Gesamtproduktion an reinem Alkohol: 3,06 Mill. hl (1888—89: 2,73 Mill. hl), davon 2,53 Kartoffel- und 0,43 Getreidebranntwein.

Der Kleinbetrieb wird mehr und mehr durch den Großbetrieb verdrängt. So machten in den 7 östlichen Provinzen Preußens die ganz großen Brennereien 1845: 2% und 1883—84: 34% von der Gesamtzahl aus [50]).

Oesterreich-Ungarn hatte vor 1829 eine große Zahl von verschiedenen Lokal- und Landessteuern; durch Gesetz v. 25. Mai 1829 (gültig für die ganze Monarchie mit Ausnahme von Ungarn, Lombardei, Venedig und Dalmatien) eine einheitliche Branntweinsteuer als Verbindung von einer Schank- mit einer sehr unvollkommenen Fabrikatsteuer, welche vorwiegend

50) In den 7 östlichen Provinzen Preußens war die Zahl der Brennereien, welche entrichteten an Steuer:

	1845	1883—84
unter 1 500 M.	2686	443
1500—15 000 „	1887	1696
über 15 000 „	115	1209

In der Branntweinsteuergemeinschaft war die Zahl der Brennereien, welche mehlige Stoffe verarbeiteten und welche zahlten:

Steuer	1875	1886—87
unter 15 000 M.	6431	5687
über 15 000 „	1111	1342.

auf dem Wege der Abfindung und der Verpachtung eingehoben wurde; Private und Gemeinden, welche ihrer seitherigen Bezüge verlustig gingen, wurden durch Ablösungssummen abgefunden; 1835 wurde eine Maischraum- und Materialsteuer in Verbindung mit einer Fabrikatsteuer, anwendbar je nach der Art der zu verarbeitenden Stoffe, eingeführt; nicht gewerbsmäßige landwirtschaftliche (Kartoffel- ꝛc.) Brennereien wurden zur Abfindung zugelassen. Das Gesetz von 1835 wurde 1850 u. 1856 auf die ganze Monarchie (außer Dalmatien) ausgedehnt. Eine neue Regelung brachte das Gesetz v. 9. Juli 1862, welches für alle größeren Brennereien eine Fabrikatsteuer nach Menge und Gradhaltigkeit des Erzeugnisses unter Anwendung eines Meßapparates einführte; kleinere Brennereien wurden, sofern sie die Fabrikatsteuer nicht wählten und eine Abfindung mit ihnen nicht zustandekam, nach dem Gärraum (nach dem Gesetz v. 1835) besteuert. Durch Verordnung v. 18. Okt. 1865 wurde wieder die Pauschalierung als einzige Steuerform erklärt und zwar mit Unterstellung von für die Brennereien sehr günstigen Ausbeuteverhältnissen. Zwei Gesetze von 1868 (v. 28. März und 8. Juli) brachten einige Abänderungen, indem für kleine Brennereien die Abfindung zugelassen und für große ein höheres Ausbeuteverhältnis mit Unterstellung einer kürzeren Gärdauer angenommen wurde. Doch waren die Verbesserungen dieser Gesetze sehr bald wieder durch die technischen Fortschritte im Brennereibetrieb überholt, welche insbesondere auch große Ungleichheiten in der Belastung der verschiedenen Brennereien bewirkten. Durch Gesetz v. 1. Sept. 1878, welches die Abfindung für kleinere, insbesondere landwirtschaftliche, ausschließlich oder größtenteils eigene Stoffe verarbeitende und die gewonnene Schlempe selbst verwendende Brennereien beibehielt, wurde die Fabrikatsteuer mit der Pauschalierung verbunden, welche letztere teils nach der Leistungsfähigkeit des Maischraums (für größere, mehlige ꝛc. Stoffe verarbeitende Brennereien unter Begünstigung von landwirtschaftlichen Betrieben), teils nach der des Brennraums erfolgte (für Brennereien, welche den an die Maischraumpauschalierung gestellten Bedingungen nicht genügten). Zur Fabrikatsteuer wurden nur Brennereien zugelassen, welche geeignete Kontrollmeßapparate aufstellten und andere zur Sicherung der Steuerentrichtung gestellte Bedingungen erfüllten. Durch Gesetz v. 19. Mai 1884 wurde der Fabrikatsteuer eine erweiterte Anwendung gegeben. Dieselbe war nunmehr für gewisse benannte Arten von Brennereien und zwar unter Anwendung eines Kontrollmeßapparates obligatorisch, andere Brennereien konnten diese Besteuerungsform wählen. Für Brennereien, welche Weinabfälle verarbeiteten und welche nicht die Pauschalierung vorzogen, erfolgte die Fabrikatbesteuerung ohne Kontrollmeßapparat. Während 1878 die Maischraumpauschalierung in den Vordergrund gestellt war, wurde jetzt die Fabrikatsteuer zur Hauptsache gemacht; die Maischraumpauschalierung tritt an zweite Stelle, während Brennraumpauschalierung und Abfindung nur eine Nebenrolle spielen [51]).

Mit Gesetz v. 23. Juli 1884 wurde für Cisleithanien eine nach der Seelenzahl des Ortes von 5 bis zu 50 fl. abgestufte Schanksteuer eingeführt unter Minderung der Säte für den Kleinverschleiß, für Gastgewerbe ꝛc.

1886 wurde für die Ausfuhr eine Rückvergütung von 1,7 Mill. fl. gezahlt, dann wurden gegen 800 000 fl. Nachlässe an landwirtschaftliche Brennereien gewährt. Die Schanksteuer ertrug 1,3 Mill. fl. 1887 waren die Gesamterträge für Oesterreich-Ungarn: 18,4 Mill. fl. [52]).

Unterm 20. Juni 1888 wurde ein neues Gesetz erlassen, welches wesentliche Bestimmungen des Gesetzes von 1884 beibehielt und zum Teil sich an das neueste deutsche Gesetz anlehnte, indem es so wie dieses zwei Steuersätze feststellte und gleichzeitig der Ueberproduktion zu begegnen sucht. Nach demselben unterliegt der Branntwein, welcher innerhalb der Zollinie erzeugt wird, einer Abgabe, welche nach Verschiedenheit der Brennereien, in denen die Erzeugung stattfindet, als Produktionsabgabe bei der Erzeugung oder als Konsumabgabe bei dem Uebergang des Branntweins aus der amtlichen Kontrolle aus den Brennereien oder Freilagern in den freien Verkehr zu entrichten ist. Die Produktionsabgabe beträgt 35 kr. für jeden Hektoliter und jeden Alkoholgrad, die Konsumabgabe hat zweierlei Säte, nämlich 35 und 45 kr. für jeden Hektolitergrad (Liter) Alkohol.

Die zum unteren Satze der Konsumabgabe zu erzeugenden Branntweinmengen sind bis 1898 auf 1,87 Mill. hl festgesetzt (997 458 hl für Oesterreich, 872 542 hl für Ungarn, 8000 hl für Bosnien und die Herzegowina). Die Regelung der Verteilung dieser Alkoholmengen, welche in je einem Ländergebiete von den unter die Konsumabgabe fallenden Brennereien zu dem unteren Satze dieser Abgabe in der Betriebsperiode erzeugt werden darf, nimmt das betreffende Ländergebiet selbständig im Wege der Gesetzgebung vor. Der höhere Steuersatz von 45 kr. ist von jeder über das zugewiesene Kontingent hinausgehenden Mehrerzeugung zu entrichten. Frei

51) Die Versteuerung erfolgte

nach der	mit Prozenten der Menge 1883—84	1884—85	Zahl der Brennereien 1883—84	1884—85
Fabrikatsteuer	17,2	64,5	53	179
Maischraumpauschalierung	75,5	30,5	1 571	1 367
Brennraumpauschalierung	6,8	4,5	109 884	117 152
Abfindung	0,5	0,5	14 924	13 988

52) Erträge in Mill. fl.:

Monarchie			Oesterreich	Ungarn
1835	1,3;	1868	6,1	7,9
1845	2,3;	1878	6,3	7,6
1855	6,4;	1885	9,3	11,1
1863	15,8;	1886	8,6	10,5
1867	10,8;	1887	8,7	9,7.

von der Abgabe bleibt wie seither Branntwein aus selbst erzeugten Stoffen zum eigenen Hausbedarf, dann der nicht als Getränke verwandte. Die unter die Konsumabgabe fallenden kleineren landwirtschaftlichen Brennereien, welche die Stoffe der eigenen Landwirtschaft verwenden und letzterer die gewonnene Schlempe zuführen, werden durch Gewährung von Bonifikationen begünstigt. Wird Branntwein, auf dem die Abgabe haftet, gegen Abschreibung derselben in Fässern oder anderen geeichten Behältnissen und in Mengen von mindestens 50 hl ausgeführt, so wird für jeden Hektolitergrad Alkohol eine Steuerbonifikation von 5 kr. für 1 l gewährt. Für Branntwein, auf dem die Abgabe nicht haftet, wird, wenn er in der vorangedeuteten Menge ausgeführt wird, außerdem noch eine Abgaberückvergütung von 17½ kr. für 1 l Alkohol gewährt. Doch darf die Gesamtsumme dieser Bonifikationen während einer Betriebsperiode den Betrag von 1 Mill. fl. nicht übersteigen. Der Eingangszoll beträgt 60 fl. für 100 kg.

Für die Produktionsabgabe wird die Alkoholmenge je nach der Verschiedenheit der Erzeugungsstoffe, der Brennvorrichtung und der Größe des Gärraums ermittelt 1) im Wege der Pauschalierung der Leistungsfähigkeit der Brennvorrichtung oder 2) durch Abfindung oder 3) durch Anzeigen eines Kontrollmeßapparates (bislang der Dolainski'sche). Um die Abgabe sicherzustellen, sind Vorschriften über Beschreibung der Erzeugungsstätten und Uebersicht der Werkvorrichtungen und Aufbewahrungsgefäße erlassen. Zur Zahlung der Produktionsabgabe ist der Brennereiunternehmer verpflichtet, zur Zahlung der Konsumabgabe derjenige, welcher den Branntwein zur freien Verfügung erhält.

Aus dem Erträgnis der durch dieses Gesetz eingeführten Konsumabgabe wird für den voraussichtlichen Entgang aus dem Propinationseinkommen an die Propinationsberechtigten in Galizien und in der Bukowina (Private und Städte, welchen ihr früheres Recht der ausschließlichen Produktion und des ausschließlichen Ausschanks bis 1910, bezw. 1911 zugestanden worden war) für ersteres ein jährlicher Betrag von 1 Mill. fl. bis einschließlich des Jahrs 1910, für letzteres ein jährlicher Betrag von 100 000 fl. bis einschließlich 1911 verabfolgt.

1888 war die Einnahme für Oesterreich 14,24, für Ungarn 14,61 Mill. fl., zusammen 29 Mill. Hiervon wurden erhoben nach dem neuen Gesetze als Produktionsabgabe 1,42, als Konsumtionsabgabe 7,47 und als Nachsteuer 8,10 Mill. fl. Zur Steuer wurden angemeldet 1884—85: 192 und 1887—88: 772 Mill. hl. Die Zahl der im Betriebe stehenden Brennereien war 1884—85: 132 684, 1885—86: 162 366 und 1877—88: 158 213.

In Ungarn, wo bisher der Ausschank ein kleineres Regalrecht einzelner Personen und auch von Gemeinden war, wurden durch ein neues Schanksteuergesetz v. 28. Dez. 1888 die Rechte dieser Art gegen Entschädigung aufgehoben. Nach demselben wird eine nach Betriebsumfang und Einwohnerzahl abgestufte feste Schankgebühr und eine nach der ausgeschänkten Menge bemessene Steuer erhoben.

§ 45. Frankreich. Die 1791 beseitigte, 1804 wieder eingeführte und in gleicher Weise wie die Weinsteuer geregelte Branntweinsteuer wurde durch Gesetz v. 24. Juni 1824 von der Weinsteuer abgezweigt, die bis dahin bestandenen Fabrikations-, Zirkulations- und Detailverkaufssteuern wurden zu einer einzigen Abgabe (droit général de consommation) vereinigt. Dieselbe ist eine nach Menge und Alkoholgehalt bemessene Fabrikatsteuer (1824: 55, 1830: 37,4, 1855: 60, 1860: 90, 1871: 150 und seit 1873: 156,25 Fr.). Zur Sicherung der Erhebung dient außer der bei großen Brennereien ständigen Ueberwachung (exercise) die Festsetzung einer Minimalausbeute. Die Steuer wird bei oder nach Austritt aus den Niederlagen des Erzeugers entrichtet unter Anwendung der oben (S. 387) erwähnten Scheine. Denaturierter Branntwein unterliegt nur einer Denaturierungsgebühr (30 Fr. vom hl). Befreit ist der Hausverbrauch der auf dem Land lebenden Brenner des eigenen Erzeugnisses an Wein und Früchten (Bouilleurs de crû, an Zahl etwa 3—450 000), ferner der Exportweinen zugemengte Alkohol (vinage). Von dem für heimischen Verbrauch zur Weinaufbesserung verwandten Sprit sind bis zu einer Stärke der Mischung von 15° nur 37,50 Fr. vom hl reinen Alkohols zu zahlen, bei 15—21° die doppelte Weinsteuer; Wein über 21° wird wie reiner Alkohol besteuert. Außer der Konsumtionsabgabe besteht noch die Eingangssteuer bei der Einfuhr in Städte, abgestuft nach der Seelenzahl von 7,50—30 Fr. vom hl, fakultativ für Orte von 4—10 000 Seelen, für größere obligatorisch und dann mit der Konsumtionssteuer zur taxe unique vereinigt. Ferner werden Lizenzgebühren erhoben von Verkäufern, Branntweinbrennern und Rektifikatoren (15—125 Fr.). Für Paris besteht als einzige Steuer die Ersatzabgabe (taxe de remplacement, für 1 hl 1824: 97,80, 1873: 266,9, seit 1880: 186,24 Fr.). Die Gemeinden dürfen als Oktroi nicht über den doppelten Satz der Eingangssteuer erheben. Allgemeiner Eingangszoll (als Zuschlag) 1 hl: 70 Fr. Die Einnahmen aus der Branntweinsteuer waren Ende des vorigen Jahrhunderts höher als in den ersten 6 Jahrzehnten dieses Jahrhunderts. In den letzten 60 Jahren sind sie auf das 17fache gestiegen, die versteuerte Menge hat sich in der gleichen Zeit verdreifacht[53]).

53) Die Einnahme war:
1604 52 000 Livres, 1779 30 Mill. L.
1684 17 Mill. „ , 1782 52 Mill. L.
und in Millionen Franks im Durchschnitt der Jahrzehnte:
1830—39 19,4 1840—49 25,5
1850—59 44,3 1870—79 165,6
1860—69 91,9 1889 251,0.

Versteuert wurden 1000 hl:

1831	357	1871	1013
1851	623	1881	1444
1861	833	1889	1517.

England (Gesetze v. 28. Aug. 1860 und 26. Aug. 1880) hat eine Würzesteuer mit strenger Aufsicht und Kontrolle, Verbot der kleineren Brennereien (geringster zulässiger Rauminhalt der Blase: 400 Gallonen), sowie der weiter als ¼ englische Meilen von einer Marktstadt entfernt liegenden Brennereien, wofern in letzteren nicht Wohnungen für die Steuerbeamten eingerichtet werden. Kein Fabrikant darf gleichzeitig für Inland und Ausfuhr arbeiten. Der Steuersatz, früher sehr hoch und häufig geändert, 1823 wegen starken Schmuggels herabgesetzt, wurde 1861 für das ganze Königreich auf 10 sh. für das Gallon Proof Spiritus, d. h. Spiritus vom spez. Gew. 12/13 bei 51° F., festgesetzt. Eingangszoll 10½ sh. Außerdem Lizenzen für Brenner, Rektifikatoren und Branntweinschänken.

Die Einnahme an Accise stellt sich heute auf mehr als 300 Mill. Mark (rund 13 Mill. £ [54]). 1888/89 an Lizenzen 1,5 Mill., an Eingangszoll 4 Mill. £.

Durchschnittlicher Konsum auf den Kopf 1852: 1,10, 1872: 1,13, von da ab Minderung bis 0,94 Gallonen in 1888. — Die Brennereien hatten schon vor einigen Jahrzehnten einen erheblichen Umfang. Sie haben sich bis in die 80er Jahre noch weiter vergrößert. Es war:

	die Zahl der Brennereien			besteuert Mill. Gallonen			auf 1 Brennerei 1000 Gall.		
im Jahr	1854	1880	1889	1854	1880	1889	1854	1880	1889
England .	12	13	10	10,9	16,1	11,8	908	1238	1180
Schottland .	143	121	127	6,6	6,1	8,6	46	50	68
Irland . .	40	28	29	8,4	5,1	6,8	210	182	235

Belgien (Ges. v. 1842 mit späteren Abänderungen, insbes. (Ges. v. 18. Juli 1887) hat eine Maischraumpauschalierungssteuer. Steuersatz 1833 vom hl Maischraum und für den Arbeitstag zu 24 bezw. 48 Stunden 0,22 Fr., seitdem etwa 14mal erhöht, 1889 mit Abstufungen nach Art der verwandten Stoffe und bei Getreidebrennereien mit Rücksicht auf Betriebsumfang und Rendement auf 8,20—15,50 Fr., im Durchschnitt etwa 75 Fr. für 1 hl zu 50°. Eingangszoll 1 hl zu 50°: 100 Fr., für jeden weiteren Grad 2 Fr. Brenner, welche rascher arbeiten, zahlen einen Zuschlag. Nachlaß für kleine landwirtschaftliche Brennereien, welche die Schlempe selbst verwenden. Kleinverkäufer zahlen eine Patentsteuer und eine besondere Taxe an die Provinzialkasse. Es war

im Durchschnitt	Produktion 1000 hl	Zahl der Brennereien landw.	nicht landw.	auf 1 Brennerei hl	Einnahme 1000 Fr. Zoll	Accise	auf den Kopf Fr.
1841—50	267	397	229	427	23	3 792	0,88
1871—80	523	262	99	1 449	942	22 437	4,41
1888	545	247	40	1 900	1 394	33 632	6,04

35% der Einnahme fallen den Gemeinden zu, wobei aber der Staat sich eine Minimalsumme von 25,2 Mill. Fr. vorbehält.

Holland, welches seit 1805 eine einheitliche Besteuerung hat, änderte mehrfach Steuersystem und Steuersatz (1822: 12 fl., seit 1884: 60 fl. vom hl zu 50° bei 15° C., ebenso hoch der Zoll mit 3,50 fl. Zuschlag bei Spirituosen) und führte 1862 (Ges. v. 26. Juni) eine Materialertragssteuer mit gesetzlicher Minimalausbeute ein. Der Ertrag der Steuer war 1832: 4,8, 1862: 6,0. 1889: 23,8 Mill. fl. Die Zahl der Brennereien ist seit 1878 von 481 auf 381 gesunken. Die Produktion hat sich in dieser Zeit etwas (um 5%) erhöht. Auf eine Brennerei entfielen durchschnittlich 1878: 1311 und 1888: 1733 hl. Der Verbrauch auf den Kopf war 1865, 1885 und 1889 je 7,5, 9,2 und 8,8 l. Die Schanksteuer, früher staatlich, mit nahezu 1 Mill. fl. Ertrag in 1884, ist jetzt Gemeindesteuer. Sie wird nach dem Mietwert bemessen (5—12,5% mit einem Minimum von 20 fl. bis 1895, von da ab von 25 fl.). 1881 wurde die Gewerbefreiheit für die Schänken beseitigt. Zahl der Schänken: 1878, 1884 und 1888 je 45 154, 29 900 und 26 620. Der Zoll erbringt etwa 100 000 fl.; frei ist der Veredelungsverkehr für unvermischte Spirituosen, welche nach Bearbeitung in einer Raffinerie wieder ausgeführt werden.

In Schweden haben ein Recht zum Brennen nur Diejenigen, welche das Recht zum Fabrikbetrieb im allgemeinen haben oder Grund besitzen, Andere haben um besondere Erlaubnis nachzusuchen. Der Betrieb ist nur vom 1. Okt. bis 1. Mai gestattet mit einer Minimalproduktion von 8000 l. Die Branntweinmenge wird durch einen besonderen Apparat auf Normalstärke (50% Alkohol bei 15° C.) reduziert und gemessen. Die Steuer war 1858 0,60 Kronen für die Kanne (2,617 l), wurde seitdem 5mal erhöht und beträgt seit 1888 50 Oere für 1 l, der Eingangszoll 75 Oere. Die Zahl der Brennereien hat sich seit 15 Jahren ununterbrochen vermindert. Sie war 1874: 428 und 1888: 157. Die Produktion hat sich in dieser Zeit von 50 auf 27 Mill. l vermindert. Auf eine Brennerei entfielen im Durchschnitt 1874: 1170 und 1888: 1713 hl. Die Ausfuhr hat sich seit 1880 sehr stark gemindert. Verbrauch auf den Kopf 1870, 1874 und 1888 je 10,3, 13,5 und 6,9 l. Ertrag im Durchschnitt 1883—87: 13,44 und 1888: 14,17 Mill. Kr.

Norwegen (Ges. v. 17. Aug. 1848) hat eine Fabrikatsteuer. Der Betrieb muß auf wenigstens 15 Tage mit einem Minimum der Tageserzeugung von 1500 l angemeldet werden. Der Steuersatz, seither 67,4 Oere vom Liter zu 50%, ist seit April 1888: 80 Oere. Der Eingangszoll für 1 l zu 100°: 1,70 Kronen. Es war:

---

54) Die Einnahme aus der Accise war:

1718: 72 000 Pfd.	1803: 2,51 Mill. Pfd.	1852: 6,28 Mill. Pfd.	1880—84: 14,14 Mill.
1785: 475 000 Pfd.	1830: 5,21 „ „	1865—66: 10,44 „ „	1885—89: 13,18 Mill.
		1875—76: 15,15 „ „	1888—89: 12,88 „

im Durchschnitt jährlich	Zahl der Brennereien	Produktion im ganzen Mill. l	Produktion auf 1 Brennerei, 1000 l	Einfuhr	Ausfuhr	Verbrauch auf den Kopf	Einnahme Mill. Kr. Zoll	Einnahme Mill. Kr. Steuer	auf den Kopf
				Million l					
1880—82	25	7,4	296	1,1	1,6	3,6	0,74	3,07	1,97
1883—85	24	6,5	270	1,1	0,9	3,4	0,70	3,11	1,92
1886—88	23	5,5	239	1,0	0,7	3,0	0,71	2,74	1.70

Neben der Fabrikatsteuer besteht noch eine Schanksteuer (13,5 Oere vom l), deren Ertrag der Armenkasse zufließt.

Dänemark hatte seit 1851 eine einheitliche Maischraumsteuer für das ganze Land, der Ertrag derselben sank infolge technischer Fortschritte der Produktion. Durch Gesetz vom 1. April 1887 wurde die Fabrikatsteuer eingeführt (18 Oere vom Pott = 0,97 l zu 100%) und zwar bis 1. April 1892 nur für neue Brennereien und solche ältere, die es wünschen, von da ab allgemein. Der Ertrag ist seit 1867 mit Schwankungen zurückgegangen. Er war i. D. 1867—72: 3,3 und 1888—89: 2,6 Mill. Kronen. Außerdem besteht noch eine zwischen Staat und Gemeinde geteilte Schankabgabe, welche 600 000 Kr., davon 136 000 dem Staate erträgt. Die Zahl der Brennereien hat sich seit 25 Jahren stetig vermindert, während die Produktion ziemlich gleich blieb. Letztere war i. D. 1865—70 und 1883—87: 34 und 33,8 Mill. Liter. Die Anzahl der Brennereien war 1864: 324 und 1887: 129. I. D. entfielen auf eine Brennerei 1864: 886 hl und 1887: 2620 hl. Die 1881 erfolgte Herabsetzung der Ausfuhrvergütung von 10 auf 8 Oere vom Potter hatte einen Rückgang der Ausfuhr bewirkt (1880: 4,5 und 1884 kaum noch 1 Mill. P.). Der durchschnittliche Verbrauch auf den Kopf beträgt 11,5 l.

In Rußland führte Alexis Michailovitsch (1645—76) das Monopol des Branntweinschankes, Peter der Große das der Fabrikation ein. Dasselbe war meist verpachtet. Da es viele Uebelstände im Gefolge hatte, wurde es 1863 aufgehoben. An seiner Stelle wurde eine Fabrikatsteuer mit Materialkontrolle eingeführt mit einem Mindestgehalt sämtlicher Gärbottiche einer Brennerei von 540 Wedro und eines einzelnen Bottichs von 135 W. Zur Erleichterung der Kontrollen wurden drei sogenannte „Normen", d. h. Mindestausbeuten festgesetzt, welche der Brenner auf Grund seiner abgegebenen Erklärung jedenfalls zu versteuern hatte. Vom „Ueberbrand" war ein Teil steuerfrei. Das Gesetz vom 15. Mai 1879 führte eine fakultative, das vom 18. Mai 1885 eine allgemeine Fabrikatsteuer ein. Branntwein unter 40° und stärkere Liköre dürfen nur unter Banderole geliefert werden. Der Steuersatz wurde mehrfach erhöht; er war 1863 4 Rubel für 1 Wedro, er ist seit 1888 für 1 W. wasserfreien Spiritus 9,25 Rubel (etwa 171 M. vom hl zu 100%). Seit 1886 wird vom Fabrikanten eine Zuschlagsabgabe erhoben, welche für die einzelne Fabrik nicht unter 1000—4000 Rubel betragen darf. Dazu kommt noch eine Patentsteuer von Fabrikanten und Verkäufern und im Königreich Polen eine Propinationsabgabe für das Recht des Verkaufs geistiger Getränke auf den Bauerngründen. Die Einfuhr von Branntwein in Fässern ist verboten. Zoll für 1 Flasche 75 Kp., für Arak, Rum &c. für 1 Pud 11 Rubel. Das Monopol warf 1750 in den großrussischen Provinzen ab 2,7 Mill. Rubel, 1799—1803 war der Ertrag i. D. 12,6 Mill. Später hat sich der Pachtertrag bedeutend erhöht. Er war 1820, 1850 und 1862 je 20, 30 und 126 Mill. Rubel. Die Steuer ertrug 1865: 112, 1884: 219 und 1888: 239 Mill. Rubel. — Die Patentsteuer insbesondere warf ab in den Jahren 1865, 1879, 1885: 8,8, 20,3, 15,3 Mill. Rubel.

Die Zahl der Brennereien im ganzen hat sich seit 1869 vermindert, die der Kartoffelbrennereien ist gestiegen, während die Produktion sich nicht wesentlich änderte (31 Mill. Wedro). Man zählte Brennereien 1869—70, i. D. 1876—86 und 1886—87 je 4308, 2523 und 2114; i. D. entfielen auf eine je 7196, 12 684 und 14 191 Wedro. Die Ausfuhr hat sich seit 1878 erhöht. Sie war i. D. 1878—82: 1,75, 1886—87: 6,32 und 1888: 5,34 Mill. W.

Finnland hat eine Fabrikatsteuer von 9 M. 20 Penni für die Kanne (2,62 l) zu 50%. Eingangszoll 100 kg: 150 M., für jeden Grad über 11° noch 10 M. mehr, die Einfuhr von Branntwein und Cognak, mit Ausnahme des französischen ist verboten. Einnahme 1883 und 1885 je 3,87 und 5,07 finn. M. Es erzeugten 1880: 56 Brennereien 2,40 Mill. K., i. D. eine 43 000 K.; 1884: 71 Brennereien 4,31 Mill. K., i. D. eine 61 000 K.

Rumänien (Gesetze von 1882, 1885 und 30. März 1886) hat Fabrikatsteuer mit Materialkontrolle. Steuersatz 1882: 25 Fr. und 1886: 80 Fr. vom hl zu 100%. Einnahme vor 1885 etwa 4 Mill. Fr.

Serbien (Gesetz vom 19. Febr. 1882) hat Markensteuer mit unzulänglicher Kontrolle, 1884 wurde die Erhebung verpachtet. Der Pächter darf erheben von 100 kg: bis zu 12° Stärke 2 Dinar, über 12° Stärke 4 D. Seit 1886 sind für allen Spiritus von über 38% 50 D. von 100 kg Nettogewicht zu zahlen.

Griechenland hatte seit 1883 eine Steuerpauschalierung auf Grund der von einer Kommission nach der Ergiebigkeit der Rohstoffe eingeschätzten Produktionsfähigkeit, 1888 wurde eine echte Fabrikatsteuer (Messung mit automatischen Apparaten) eingeführt von 1,50 Drachmen für 1 Oka reinen Weingeist, welcher von stärkehaltigen Substanzen gewonnen wird, und 1 D. für 1 O. Weingeist, welcher aus zuckerhaltigen Substanzen hergestellt wird. Frühere Einnahme 500 000 Drachmen, jetzige 700 000 Drachmen.

Die Türkei (Gesetz vom 9. Aug. 1861) hat eine Erzeugungs- und eine Verkaufssteuer. Für erstere teils direkte Bemessung des Fabrikates, teils Abschätzung desselben nach der wahrscheinlichen Ausbeute der Materialien. Steuersatz 10% vom Werte des Branntweins. Die Verkaufs- oder Schanksteuer wird mit 25% vom Mietwerte eingehoben. Eingangszoll 100 kg: 20 Piaster.

Italien, früher meist Monopol, teils verpachtet, teils in eigener Verwaltung. Durch Gesetz vom 3. Juli 1864 wurde eine Konsumabgabe für Städte, 1870 eine Fabrikationssteuer (Maischraumsteuer) und der dazio consumo (verschiedene Steuerbemessung für geschlossene und offene Orte) eingeführt und den Gemeinden das Recht verliehen, eine Verbrauchsabgabe bis zu 50% zu erheben. Neue Gesetze: 1874, 1879, 1883, 1888 und 1889. Vor 1888 war die Steuer teils Fabrikatsteuer (Anwendung von Spiritusmeßapparaten), teils Blasenpauschalierung mit Berücksichtigung der Fabrikationsmethoden. Die Hälfte der Blasensteuer fiel den Gemeinden zu. Steuersatz: 1870: 20 Lire vom hl von mindestens 78%; 1874: 30 L. vom hl von 100%, 1883: 100, 1885: 150, 1887: 180 Lire. Hierzu 1888 eine Verkaufssteuer von 60 L. 1889 wurde die Fabrikatsteuer auf 120, die Verkaufssteuer auf 20 L. herabgesetzt. Zoll als Zuschlag: 30 Lire. Die Einnahme war von 1871 bis 1887 erheblich gestiegen. Sie war i. D. der Jahre 1871—73, 1874—79 je 0,72 und 1,83 Mill. L.; stieg 1880 auf 5,4, dann auf 11,5, 16,2, 25,7 und endlich auf 31,9 Mill. L. in 1886—87. In den folgenden Jahren ist sie gesunken und zwar 1888—89 auf 19,1 Mill. L.

Spanien hat nach dem Gesetz vom 21. Juni 1876 Brennraumpauschalierungssteuer nebst einer nach der Größe des Ortes abgestuften Verzehrungssteuer. Letztere, zu Pauschsummen an die Gemeinden vergeben, war von diesen meist wieder verpachtet. Nach dem Gesetz vom 21. Juni 1889 werden Industrialkohole (spanische Fabrikation aus Wein und Weintraubenrückständen) beim Austritt aus der Fabrik besteuert. Neue Sätze für die Verbrauchsabgabe. Zollzuschlag: 3,75 Pesetas für 1 hl.

Portugal hat nur Eingangszoll (1 Dekaliter: 1500 Reis) und Oktroi der Gemeinden.

Vereinigte Staaten von Nordamerika. Bundessteuer seit 1792, eingeführt unter großem Widerstand (Whiskey-Revolution), daher 1801 wieder aufgehoben, wieder eingeführt als Fabrikatsteuer unter Kontrolle der Produktionsfähigkeit durch Gesetz vom 1. Juli 1862 mit Abänderungen 1868, 1875, 1879. Die Erhebung erfolgt durch Verkauf von Stempeln, welche, ehe der Spiritus die Brennerei verläßt, auf das Faß zu kleben sind. Steuersatz vom Gallon (3,785 l) zu 50% 1862: 0,20 Dollars, dann dreimalige Erhöhung bis zu 2 D. in 1865. Folge: großartige Defraudationen mit Bildung eines eigenen Whiskey-Ringes zum Zwecke von solchen. Darum 1868 Herabsetzung der Steuer auf 0,50, Erhöhung 1872 auf 0,70 und 1875 auf 0,90 D. Einnahmen (etwa 60% aller Bundeseinnahmen) i. D. der Jahre 1863, 1864—68, 1869—78, 1879—88 und 1888—89 je 5,2, 26,9, 51,4, 68,9 und 74,3 Mill. Dollars, worunter 4,9 Mill. D. Lizenzen.

Japan besteuert seit 1868 Sake (ein aus Reis hergestelltes Getränke) und zwar für 1 Koku (180,4 l) 4 Yen, für destillierten alkoholreicheren 5 und 6 Yen. Daneben eine Lizenzgebühr von 30 Yen jährlich für jede Fabrik. Einnahme 1879—80: 6,46 und 1888—89: 14,25 Mill. Yen.

In der Schweiz war bis 2887 die innere Steuer Sache der Kantone, die Besteuerung sehr mannigfaltig (in 6 Kantonen eine Fabrikationssteuer, in 15 Kantonen Schanksteuern unter dem Titel Ohmgelder, teils nur von fremden, teils auch von einheimischen Getränken). Der Zoll von eingeführtem Branntwein floß (wie auch noch heute) in die Bundeskasse. Ertrag 1886: Patente 2,85, Umgeld 2c. 3,96, Fabrikationssteuer 0,20, Eingangszoll 1,96 Mill. Fr., auf den Kopf 2,08 Fr.

In den letzten Jahren hatte der Alkoholismus stark zugenommen (1850—80 Mehrung der Bevölkerung um 1/6, des Weinkonsums um 1/4; der Bierverbrauch war auf das vierfache, der Branntweinverbrauch von 7 auf 27 Mill. Liter gestiegen). Die kleinen Branntweinbrennereien lieferten stark fuselige Getränke und verbreiteten durch direkten Absatz an die Konsumenten die Trunksucht. Um diesem Uebelstande abzuhelfen, aber auch gleichzeitig um wegen des hohen Wertes der Schlempe die heimischen Brennereien zu schützen, wurde durch Bundesgesetz betr. gebrannte Wasser vom 23. Dez. 1886 ein Branntweinmonopol eingeführt. Nach demselben steht das Recht zur Herstellung und zur Einfuhr gebrannter Wasser aus Stoffen, deren Brennen der Bundesgesetzgebung unterstellt ist, ausschließlich dem Bund zu. Soweit der Bedarf durch inländische Produktion gedeckt werden soll, überträgt der Bund die erforderlichen Lieferungen an die Privatthätigkeit. Annähernd ein Viertel des Bedarfs wird durch mit inländischen Produzenten abzuschließende Lieferungsverträge beschafft. Die Lieferungen werden vom Bundesrat nach Feststellung des Pflichtenhefts in Losen von mindestens 150 und höchstens 1000 hl absoluten Alkohols für Uebernahme ausgeschrieben und auf Grund der für die einzelnen Lose eingelangten Angebote an diejenigen vergeben, welche bei zureichender Garantie die günstigsten Bedingungen stellen. Bei der Vergebung ist das Brennen einheimischer Rohmaterialien und der Brennbetrieb in Form landwirtschaftlicher Genossenschaften vorzugsweise zu berücksichtigen. Das gebrannte Wasser wird vom Bund in Mengen von mindestens 150 l gegen bare Bezahlung abgegeben. Der Verkaufspreis wird vom Bundesrat zeitweise festgesetzt. Er soll für 1 hl absoluten Alkohols nicht weniger als 120 Fr. und nicht mehr als 150 Fr. betragen. Bei der Ausfuhr wird für den entsprechenden Monopolgewinn Rückvergütung geleistet, welcher nach Maßgabe des durchschnittlichen Unterschiedes zwischen Verkaufspreis und Anschaffungspreis der eingeführten gebrannten Wasser berechnet wird. Die Abgabe für Haushaltungs- und technische Zwecke erfolgt zum Selbst-

kostenpreis. Die Bewilligung zum Ausschank und Kleinverkauf wird gegen Zahlung einer kantonalen nach dem Absatze bemessenen Verkaufssteuer von den kantonalen Behörden erteilt. Der Verkauf von gebranntem Wasser in Mengen von wenigstens 40 l ist ein freies Gewerbe (Großhandel). Die Reineinnahme der Monopolverwaltung wird unter die Kantone nach Maßgabe der Bevölkerung verteilt. Die Kantone sollen wenigstens 10% ihrer Einnahmen zur Bekämpfung des Alkoholismus verwenden. Die Eigentümer der bestehenden Brennereien werden von dem Bund für den durch das Gesetz veranlaßten Minderwert ihrer Geräte und Einrichtungen entschädigt. Die Durchführung des Monopols ist in der Schweiz, welche wenig Alkohol produziert und den Branntwein meist einführt, nicht mit den Schwierigkeiten verknüpft, wie sie sich derselben in Deutschland entgegenstellen.

4. Die Tabaksteuer.

Mährlen, Die Besteuerung des Tabaks im Zollverein. 1878. Moritz Mohl, Denkschrift für eine Reichstabakregie. 1878. G. Mayr, Vorbereitende Studien zur Einführung des Tabaksmonopols in Deutschland. 1878. R. Schleiden, Zur Frage der Besteuerung des Tabaks. 1878 (auch in Hirths A. 1878). Felser, Das Tabaksmonopol und die amerikanische Tabaksteuer (in Hirths A. 1878). Bericht der deutschen Enquête-Kommission über die Tabakbesteuerung vom 22. Dez. 1878, 6 Fol.-Bde. Eine gedrängte Darstellung des Inhalts dieses Berichts von Schäffle, Ergebnisse der deutschen Tabaksteuer-Enquête, Zeitschr. f. St.W. 1879 und 1880. Felser, Zur Tabaksteuerfrage. 1878. Pierstorff, Entwickelung der Tabaksteuergesetzgebung in Deutschland seit Anfang dieses Jahrhunderts, Hildebrand-Conrad J. 1879. v. Plenker, Das österreichische Tabakmonopol. 1861. Krükl, Das Tabaksmonopol in Oesterreich und Frankreich. 1879. Creizenach, Die französische Tabaksregie. 1869. Aufseß, Ueber die Besteuerung des Tabaks. 1878. Reinhold, Das Tabaksteuergesetz vom 16. Juli 1879. 1881. Ueber das preußische Tabakmonopol unter Friedrich d. Gr. s. Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts 1885. II. 240. 242. Der Zollverein und das Tabaksmonopol, 1857, enthält die damaligen Einwendungen Preußens gegen Einführung eines Tabakmonopols im Zollverein. J. Mischeler, Das Tabakwesen in Bayern von dem Bekanntwerden des Tabaks bis zur Einführung des Herdstättgeldes 1717, Fin.-Archiv. 1888. V. Rapports (annuels) concernants la fabrication et la vente exclusive des tabacs etc. Enquête parlamentaire sur l'exploitation du monopole des tabacs et des poudres. 1876. Art. tabac in Block, Dict. de l'adm. Franç. Ueber Geschichte und Statistik des französischen Tabakmonopols siehe insbesondere Bull. de stat. 1877 I.

§ 46. Beurteilung. Der Tabakverbrauch ist heute in allen Kulturländern so allgemein verbreitet, daß seine Besteuerung für die Finanzverwaltung eine vorteilhafte, mit steigender Wohlhabenheit immer reichlicher fließende Einnahmequelle bildet[55]). Er ist vornehmlich und zwar insbesondere in Westeuropa auf die erwachsene männliche Bevölkerung beschränkt, so daß die Besteuerung desselben nicht in der Art wie bei dem Salze die größeren Familien höher als die kleinen belastet. Auch kann die Steuer bei einigen Erhebungsformen leicht nach Qualität und Preis abgestuft werden, so daß sie gleichmäßiger verteilt würde wie die Abgaben auf Salz und Getränke. Allerdings ist eine volle der Steuerkraft sich anpassende Gleichmäßigkeit nicht zu erzielen, da nicht alle Steuerpflichtige dem Tabakgenuß gleich stark ergeben sind und viele auf denselben ganz verzichten. Eine durch die Besteuerung herbeigeführte Beschränkung des Verbrauchs würde im allgemeinen nicht nachteilig wirken; man betrachtet den Tabak als ein nicht unentbehrliches Genußmittel, dessen Besteuerung und höhere Belastung gewöhnlich einem geringeren Widerstande begegnet als die von anderen Gegenständen des Verbrauchs.

Erhebungsformen. Als Besteuerungsformen kommen in Betracht 1) die Besteuerung der heimischen Erzeugnisse, welche entweder an den Tabakbau oder an die Fabrikation an-

55) Verbrauch auf den Kopf der Bevölkerung: 1) nach den Aufstellungen der französischen Monopolverwaltung, 2) nach Neumann-Spallarts „Uebersichten".

	1.	2.
Vereinigte Staaten	3,1	2,0
Niederlande	2,8	2,8
Belgien	2,5	2,5
Schweiz	2,3	?
Oesterreich-Ungarn	1,9	2,4
Deutschland	1,9	1,7
Schweden	1,2	1,1
Norwegen	—	1,2
Rußland	0,90	1,0
Serbien	0,88	—
Frankreich	0,85	0,91
Italien	0,70	—
Rumänien	0,20	—
Dänemark	0,10	0,55
Finland	0,10	—
England	0,68.	

schließt, 2) die Verzollung mit dem Verbot des Tabakbaus im Inland, 3) Lizenzen für Fabrikanten und Händler, 4) das Tabakmonopol.

1) Die Rohtabaksteuer (Pflanzungs-, Urproduktensteuer) ist entweder Flächen- oder Gewichtsteuer. Der Erhebung der Flächensteuer, welche nach der Größe der mit Tabak bepflanzten Fläche, allenfalls mit Abstufungen nach der Ertragsfähigkeit des Bodens bemessen wird, setzt die Erklärung der für den Tabakbau benützten Fläche mit darauffolgender Prüfung durch die Steuerbehörde voraus. Bei der Gewichtsteuer, welche nach dem Gewichte des Tabakerzeugnisses im bloß getrockneten (dachreifen) oder im bereits fermentierten (fabrikationsreifen) Zustande bemessen wird, hat der Pflanzer seine ganze Tabakernte zur amtlichen Verwiegung zu stellen. Um die vollständige Gestellung zu sichern, hat derselben außer der Prüfung der angemeldeten Kulturflächen noch die amtliche Ermittelung der Blätterzahl, bezw. Abschätzung der Gewichtsmenge vor der Ernte vorauszugehen. Die so ermittelte Menge hat der Pflanzer nachher zur amtlichen Verwiegung vorzuführen und zu vertreten. Hierbei erstreckt sich die Kontrolle nur auf die Menge, beim Monopol auch auf die Qualität. Die Verwiegung und Steuerfestsetzung findet nach beendigter Trocknung der Tabakblätter unter eventueller Reduktion des dachreifen auf das fermentierte Tabakgewicht statt[56]).

Die Sicherung der Gewichtsteuer erfordert den Zwang zur Pflanzung in Reihen und gleichen Abständen, das Verbot der Mischung der Tabakkulturen mit anderen Pflanzen, den Zwang zur Vollendung des Köpfens und Ausgeizens vor der Erhebung der Blätterzahl durch die Feldkontrolle und zur Vernichtung aller vor der Ernte stattfindenden Abfälle und die Auflage der Versteuerung des nicht vorschriftsmäßig nachgewiesenen Abgangs. Außerdem sind auch die Trockenböden unter steuerliche Ueberwachung zu nehmen, während den Tabakfabrikanten die Verwendung von Tabaksurrogaten entweder ganz zu verbieten oder wenigstens nur unter speziellen Kontrollen zu gestatten ist.

Durchführung und Kontrolle sind zwar bei der Flächensteuer sehr einfach, doch ist die letztere unergiebig und ihre Belastung eine ungleichmäßige (vgl. oben S. 360–61). Auch die Gewichtsteuer leidet an dem Mangel, daß sie nicht nach der Qualität des Tabaks abgestuft ist. Mit der Flächensteuer hat sie den Nachteil gemein, daß sie einen Steuervorschuß oft von mehreren Jahren bedingt, bis das Rohmaterial in das fertige und genußfähige Fabrikat verwandelt ist[57]), und dadurch den Großbetrieb begünstigt, daß sie insbesondere bei höheren Steuersätzen den Fabrikanten veranlaßt, schlechte Teile des versteuerten Rohguts, wie Abfälle, Staub ꝛc. zu verarbeiten und an Material durch überreichen Zusatz von fremden Stoffen[58]) und durch Surrogatverwendung zu sparen. Auch die Gewichtsteuer ist wenig ergiebig; hohe Steuersätze würden um so drückender empfunden werden, weil der Steuerzahler auch die Grundsteuer zu entrichten hat und, wenn ihm die Abwälzung der Tabaksteuer nicht gelingt, in Wirklichkeit doppelt getroffen würde. Handel und Fabrikation sind zwar bei der Rohtabaksteuer frei, um so lästiger aber sind Aufsicht und Kontrolle für den Tabakbauer.

Die Fabrikatsteuer wird nach dem Gewichte der aus der Fabrik in den heimischen Verbrauch übergehenden Fabrikate in Steuersätzen erhoben, welche nach der Form der Fabrikate (Rauch- und Schnupftabak, Cigarren, Cigaretten), wohl auch bis zu einem gewissen Grad der Qualität nach, abgestuft sind. Die Form der Steuererhebung ist überall diejenige durch Verwendung von Stempelmarken (Banderolen) durch den Fabrikanten selbst,

56) Das deutsche Tabaksteuergesetz v. 16. Juli 1879 setzt 100 kg = 80 kg fermentierten Tabak.

57) Beim Schneidegut auf ¼ Jahr, bei der Schnupftabakfabrikation bis auf 5 Jahre.

58) Von 857 in den Jahren 1871—73 in England untersuchten Tabaksorten waren 479 durch Zusatz von Sand, Eisenoxyd, Asa foetida, Schwefel, alkalische Salze ꝛc. verfälscht. Bericht der Tabakenquête-Comm. Bd. V. Druck-Sache 2, S. 8.

welche derselbe (und zwar zur Bequemlichkeit der Behörde im großen) zu kaufen und an seiner Ware vor dem Absatz in einer Weise anzubringen hat, daß der Verbrauch nur unter Zerstörung der Stempelmarke geschehen kann. Die Erhebung der Steuer setzt daher Vorschriften für die Verpackung in bestimmter Menge und Stückzahl, über Anbringung des Stempels an Packeten und Kisten und über die Kassierung voraus, wobei durch Einschreiben oder Aufdrucken des Namens des Fabrikanten und des Datums der Stempelverwendung (Kassiertag) Anhaltspunkte für die Verfolgung etwaiger Zuwiderhandlungen zu geben sind.

Die Sicherung der Fabrikatsteuer verlangt das Verbot der Herstellung von Tabakfabrikaten außerhalb der angemeldeten Fabriken und eine scharfe Kontrolle der Verschleißer, welche nur gesetzlich verpackte und banderolierte Waren feil halten dürfen. Um Steuerhinterziehungen zu verhüten, ist, namentlich bei höheren Steuersätzen, die Kontrolle auf die ganze Gewinnung und Verarbeitung des Tabaks auszudehnen, die Aufsicht hätte sich über Tabakbau[59]) und Tabakhandel, Eingang des Rohtabaks in die Fabrik, Fabrikation und erzeugte Menge zu erstrecken, um Sicherheit zu bieten, daß alle gewonnenen und verarbeiteten Tabake auch wirklich zur Versteuerung gelangen. Man trifft daher bei der Fabrikatsteuer Begleitscheinzwang für alle Tabake, Beschränkung des Verkaufs an lizentierte Rohtabakhändler und Fabrikanten, Buchzwang für den Rohtabakhändler, Rohtabakankaufs-, Stempelungs- und Verkaufsbuchung für den Fabrikanten, Ueberwachung jeder Fabrik durch ständige Beamte, um das Ausbringen (Rendement von Fabrikaten aus dem Rohtabak) zu kontrollieren, endlich Visitation der konzessionierten Handelsgeschäfte jeder Art. Diese Kontrollen können periodisch oder ständig, partiell oder durchgängig sein. Je genauer und weniger unterbrochen die Fabrikationskontrolle ist, desto leichter kann die Kontrolle der Pflanzung und der Bewegung des Rohtabaks bis zur Fabrik gehalten werden.

Die Fabrikatsteuer gestattet bei höheren Steuersätzen für Cigarren und Cigaretten bis zu einem gewissen Grad die Besteuerung der Qualität anzupassen. Steuerfreiheit für die Ausfuhr kann in einfacher Weise gewährt werden, indem unter der Voraussetzung entsprechender Transportkontrolle die Banderolierung unterbleibt. Dagegen begünstigt sie, je strenger die Fabrikationskontrolle durchgeführt ist, den leichter zu überwachenden Großbetrieb, beeinträchtigt die Tabakbauer durch Preisgebung an lizentierte Händler, verlangt eine Ausdehnung der lästigen und teuren Kontrollen fast vom Anbau des Rohstoffs bis zum Fabrikatenhandel, ohne daß es in den Ländern, wo diese Steuerform eingeführt ist (Nordamerika, Rußland), bis jetzt gelingen wollte, Defraudationen selbst unter Androhung hoher Strafen vollständig zu verhüten.

Eine Fabrikatsteuer, welche erst beim Verkauf an den Konsumenten erhoben würde, ist wegen der großen Anzahl örtlich sehr zersplitterter Verkaufsstellen praktisch undurchführbar[60]). Die ausschließliche Verzollung mit Verbot des inländischen Tabakbaus kann in den Ländern des Kontinents, in welchen bereits Tabak gebaut wird, nicht in Frage kommen.

4) Die Anwendung des Monopols auf die Tabakgewinnung in der Weise, daß der Staat die Privatproduktion gänzlich ausschließen und den Tabakbau selbst in die Hand nehmen würde, ist undenkbar.

Das Rohtabakhandelsmonopol, bei welchem der Staat ausschließlicher Ankäufer der inländischen und ausländischen Rohtabake wäre, welche er an Händler und Fabrikanten wieder abgeben würde, wäre möglich, ist aber nirgends praktisch versucht. Denn vorteilhafter als dasselbe ist jedenfalls das volle Tabakmonopol, bei welchem die Steuerverwaltung das ausschließliche Recht des Ankaufs des inländischen Erzeugnisses an Rohtabak, der Einfuhr ausländischer Tabake und Tabakfabrikate und der inländischen Tabak-

59) Das russische und amerikanische Fabrikatsteuersystem verzichten auf die Anbaukontrolle.

60) Der Vorschlag, eine direkte Tabaksteuer in der Art einzuführen, daß die Konsumenten gehalten werden, Rauchkarten zu lösen, möge wenigstens nicht unerwähnt bleiben.

fabrikation in Anspruch nimmt, um die Fabrikate durch Vermittlung von konzessionierten Verschleißern an das Publikum zu verkaufen. Das Tabakmonopol setzt daher voraus für Private das Verbot des Ankaufs von inländischem Rohtabak, der Einfuhr von Rohtabak und Tabakfabrikaten mit einzelnen besonders zu verwilligenden Ausnahmen für den Handel mit Rohtabak in das Ausland und für Einbringung kleinerer Mengen gegen Zahlung der hierfür bestimmten Zollsätze, dann das Verbot der Herstellung und des Verkaufs von Tabakfabrikaten und der Verarbeitung von Tabaksurrogaten zum Rauchen, Schnupfen oder Kauen, sowie des Verkaufs oder Ankaufs solcher Erzeugnisse und das Verbot des privaten Besitzes von Maschinen oder Werkzeugen, welche ausschließlich zur Herstellung von Tabakfabrikaten geeignet sind. Der inländische Tabakbau ist häufig nur innerhalb bestimmter Anbaubezirke gegen besondere Erlaubnis, ferner unter den Kontrollen der Gewichtsteuer (s. o.) gestattet und zwar gegen die Verpflichtung vollständiger Ablieferung des Ertrags an die Monopolverwaltung innerhalb bestimmter Zeit nach der Ernte. Die Monopolverwaltung bestimmt zum Voraus je für das nächstfolgende Jahr die nach Maßgabe ihres Rohtabakbedarfs zuzulassende Anbaufläche und die nach der Qualität der Tabake zu zahlenden Preise, welche öffentlich bekannt gemacht werden. Der Verkauf der in Originalpackung abzugebenden Tabakfabrikate erfolgt gegen die durch Gesetz festgestellten tarifmäßigen Verkaufspreise durch besonders ermächtigte Tabakverschleißer, welchen die Ware zu einem gesetzlich oder bei Verpachtung an den Meistbietenden durch den Wettbewerb bestimmten geringeren Preisen überlassen wird. Die Verschleißer unterliegen der besonderen Kontrolle der Organe der Monopolverwaltung, welche befugt sind, die von der Verwaltung vorgeschriebene Buchführung zu revidieren, den Bestand an Tabakfabrikaten zu ermitteln und Proben der Fabrikate zu entnehmen.

Die Frage der Zweckmäßigkeit des Monopols kann nur dann richtig beantwortet werden, wenn unter Berücksichtigung der gegebenen wirtschaftlichen Zustände des zu betrachtenden Landes diejenigen Steuerformen und deren Wirkungen mit dem Monopole verglichen werden, welche ohne das letztere nicht zu umgehen wären.

Ein allgemeiner Nachweis dafür, daß eine Monopolverwaltung teurer oder billiger arbeite als der Privatbetrieb[61]), läßt sich nicht erbringen. Gegenüber einer großen Zahl zersplitterter Privatunternehmungen hat sie allerdings die Vorteile eines planmäßigen Großbetriebs voraus, welcher an Kosten zu sparen, wirtschaftlichen und technischen Fortschritten vollständiger zu folgen und Kapitalien und Arbeitskräfte besser auszuwerten vermag. Als Nachteile der Monopolbesteuerung werden von den Gegnern derselben angeführt: der Uebelstand, daß, da der Tabakbau in der Regel nur in bestimmten Distrikten zugelassen werde, der sporadische und der im kleinsten Umfange, namentlich für den eigenen Bedarf, betriebene Tabakbau aufhören müsse, und dadurch unter Umständen zahlreiche kleine Landwirte an der vorteilhaftesten Benutzung ihres Landes verhindert würden[62]). Die Monopolverwaltung vermöge mit ihren Preisen nicht allen Qualitätsunterschieden des inländischen Rohtabaks Rechnung zu tragen, insbesondere nicht denjenigen, welche durch Intelligenz und durch sorgfältige Behandlung seitens der Produzenten herbeigeführt würden[63]). Dann

61) Der Hinweis darauf, daß die Ausgaben einer Monopolverwaltung im Laufe der Zeit in geringerem Maße gestiegen seien als die Einnahmen, ist deswegen ungenügend, weil die Preise einseitig festgesetzt und insbesondere nach Bedarf erhöht worden sind.

62) Der deutsche Monopol-Entw. von 1882 verzichtete auf eine Kontigentierung des Tabakbaus. In Ungarn ist die Zahl der kleinen Pflanzer eine sehr erhebliche.

63) Diesen Uebelständen *einzelnen* Pflanzern gegenüber darf jedoch hervorgehoben werden, daß es der Monopolverwaltung möglich ist, durch Belehrung, Lieferung guten Samens, Prämien 2c. den Tabakbau *im Ganzen* zu heben, wie z. B. in Frankreich die früher daselbst erzeugten Blätter fast nur zu Schnupftabak taugten, während es die Regieverwaltung dahin gebracht hat, daß sie seit 1852 einen erheblichen Teil des Bedarfs für die wohlfeilen Cigarren mit inländischen Blättern zu decken vermag. In Ungarn hat sich der Anbau für die Regie in den 36 Jahren 1851

wird betont, daß die Monopolverwaltung nicht in der Lage sei, eine größere Mannigfaltigkeit von Fabrikatsorten zu bieten, weil sie bei hohen Verkaufspreisen gezwungen sei, die Zahl derselben zu beschränken, um den Kampf gegen einen defraudatorischen Privatbetrieb mit Erfolg aufnehmen zu können[64]). Endlich wird namentlich noch darauf hingewiesen, daß der Staatsgewalt durch die Anstellung einer großen Zahl von Verkäufern eine große Macht eingeräumt werde, welche sie leicht mißbrauchen können.

Diese wie auch andere Einwendungen gegen das Tabakmonopol sind relativer Natur je nach dem Lande, um welches es sich handelt, nach seinen gesamten Verwaltungseinrichtungen, dann auch nach der Art, wie das Monopol durchgeführt ist[65]). Den Uebelständen des Monopols stehen die Vorteile desselben gegenüber (vgl. oben S. 367), welche umsomehr in die Wagschale fallen, je mehr ein Bestreben des Uebergangs zum Großbetriebe vorliegt und je höhere Summen aus der Besteuerung des Tabaks gezogen werden sollen. Wird infolge der Aenderung von Steuerform und Steuerhöhe der Bestand der kleinen Industrie bedroht und vernichtet, so wird eine Entschädigung nicht gewährt, den Gewinn ziehen einzelne Private. Dagegen ist bei einer Ersetzung der Steuer durch das Monopol die Möglichkeit geboten, den berechtigten Interessen auch der kleinen Industrie Rechnung zu tragen.

§ 47. Thatsächliche Besteuerung. Der Tabak, welcher in Europa nach der Entdeckung Amerikas bekannt wurde, wurde anfänglich als Arznei und Wunderkraut kultiviert. Schon Mitte des 16. Jahrhunderts wurde er zum Schnupfen verwandt. Um die gleiche Zeit wurde das Rauchen durch Matrosen und Kolonisten in Europa eingeführt, während das Kauen europäischen Ursprungs ist. Der erste Tabak wurde 1616 in Holland gebaut. Einige Jahrzehnte später war der Tabakkonsum in ganz Europa verbreitet. Anfänglich in mehreren Ländern verboten, wurde der Tabak bald, nachdem man ihn zuerst mit hohen Prohibitivsteuern belastet hatte (so in England unter Jakob I.), zu einer ergiebigen Steuerquelle, allerdings mehrfach, wie in Bayern 1669 unter dem verschämten Vorwande, das verhaßte Kraut zu bekämpfen.

Deutschland. Vor 1868 war der Tabak steuerfrei in Baden, wo 1812—1818 beim Verkauf eine Accise von 24 Kr. nebst 6 Kr. Wagegeld erhoben wurde, in Württemberg, wo früher ein Regal für den Handel mit Fabrikaten bestand und nach dessen Beseitigung 1812 bis 1828 eine kontingentierte Jahressumme von 40 000 fl. auf Fabrikanten und Händler nach Maßgabe ihres Absatzes umgelegt wurde, in Bayern, welches ebenfalls früher eine Zeit lang das Handelsregal gehabt hatte, und in Hessen. In Preußen, wo vorübergehend 1719—1724, 1765—81 und dann 1797 für ganz kurze Zeit das Monopol eingeführt war, Besteuerung seit 1819 und zwar bis 1828 Gewichtsteuer, hierauf eine in 4 Klassen abgestufte Flächensteuer von 6, 5, 4 und 3 Thlr. für den Morgen und Steuerfreiheit für Pflanzer mit weniger als 6 Quadratruten und Nachlässen bei Mißwachs. Die Steuer war fällig, wenn die Hälfte der vorjährigen Ernte verkauft war, spätestens Ende Juli. Seit der Bildung des Zollvereins vereinigten sich mit Preußen mehrere norddeutsche Staaten (thüringische Staaten, Sachsen, Braunschweig, Oldenburg, Luxemburg) zu einem besonderen Tabaksteuerverband mit der preußischen Besteuerungsweise. Zwischen diesen Staaten freier Verkehr mit Tabak, von den übrigen des Zollvereins Uebergangsabgabe (20 Sgr.). Die preußische Besteuerungsweise wurde am 1. Juli 1867 auch in den von Preußen annektierten Ländern eingeführt.

Eine gemeinsame Besteuerung des ausländischen Tabaks bestand seit der Gründung des Zoll-

bis 1886 von 20,225 ha mit einem Ertrag von 15,2 Mill. kg auf 57 254 ha mit einem Ertrag von 45,5 Mill. kg gehoben. Vor 1851 zählte man 40 113 Pflanzer, 1856 deren 83 575. Früher wurde durch den eigenen Anbau der heimische Bedarf nicht gedeckt, jetzt führt Ungarn Tabak aus, allerdings vornehmlich nach Oesterreich. Bei der deutschen Enquête von 1879 sagt die Bezirkskommission von Straßburg, daß der Wert des Grund und Bodens in den tabakbautreibenden Gemeinden seit Beseitigung des Monopols um 25% zurückgegangen sei. Die Tabakbauer des Elsaß wünschen die Wiedereinführung des 1873 aufgehobenen Monopols.

64) In Deutschland ist der Sortenreichtum größer als in den Monopolländern. Dabei darf freilich der wirkliche nicht mit demjenigen der Reklame verwechselt werden. Dann vermag auch eine Monopolverwaltung, wie das die Erfahrung in Oesterreich zeigt, dem Bedürfnis der Raucher nach einer größeren Mannigfaltigkeit der Fabrikate in einem höheren Maße Rechnung zu tragen.

65) So läßt sich die gerügte Möglichkeit des Mißbrauchs der in dem Anstellungsrecht vieler Verschleißer gelegenen Macht der Staatsgewalt (wie bei der österreichischen Monopolverwaltung) durch das System der Verpachtung der Verkaufsstellen beseitigen, oder wenigstens auf solche Fälle beschränken, wo sich wegen des geringfügigen Absatzes keine Pachtliebhaber finden. In dieser Beschränkung bietet aber das Recht der Konzessionierung dem Staate ein geeignetes Mittel, den Versorgungsansprüchen zahlreicher ohnedies auf den Staat angewiesener und daher von ihm abhängiger Dienerklassen ohne erheblichere finanzielle Opfer gerecht zu werden.

vereins für die zollvereinten Staaten, eine gemeinsame Steuer vom inländischen Tabak aber kam nach wiederholten vergeblichen Verhandlungen auf den Generalzollkonferenzen von 1853, 1854 und 1856, wobei das Monopol von den süddeutschen Staaten (Bayern, Württemberg und Baden) und den beiden Hessen gegenüber dem preußischen Vorschlag der Pflanzungssteuer warm empfohlen wurde, erst durch das Gesetz vom 26. Mai 1868 zu stande. Die Steuer war einfache Flächensteuer. Steuereinheit: 6 preußische Quadratruten des mit Tabak bepflanzten Bodens. Steuersatz: 6 Sgr. oder 21 kr. Steuerfrei war die von einer Familie bebaute Fläche unter 6 Quadratruten.

Da der Ertrag der Steuer sehr gering war[66]), so wurde nach mehrjährigen Verhandlungen, wobei im Jahre 1871 das Monopolprojekt im Bundesrat wieder zur Sprache gebracht worden war, seitens der Reichsregierung aber wiederholt das Projekt einer Gewichtsteuer vorgeschlagen, vom Reichstag jedoch abgelehnt wurde, infolge Reichsgesetzes vom 26. Juni 1878 eine besondere Enquête über die Verhältnisse der Tabakproduktion und des Tabakhandels veranstaltet und die Enquêtekommission mit Vorschlägen über die zweckentsprechendste Form für Besteuerung des Tabaks beauftragt. Das erstattete Mehrheitsgutachten erklärte sich gegen das Monopol. Durch Gesetz vom 16. Juli 1879 fand die Tabaksteuerfrage ihre Erledigung. Der Zoll wurde beträchtlich erhöht. Er ist jetzt für 100 kg 1) Tabakblätter 85 M. (bisher 24 M.); 2) fabrizierter Tabak: a. Cigarren und Cigaretten 270 M. (bisher 120 M.), b. andere Fabrikate 180 M. (bisher 66 M.). Die inländische Flächensteuer wurde durch eine Gewichtsteuer (45 M. für 100 kg in fermentiertem Zustand), an deren Stelle für Grundstücke von weniger als 4 a Flächeninhalt eine Flächensteuer von 4,5 Pf. für 1 qm tritt. Durch die Flächensteuer wurden 1888 nur 3% des einheimischen Tabaks getroffen. Die Steuersätze wurden, da keine Nachversteuerung vorhandener Vorräte statthatte, staffelweise erhöht (1880: 20 M. u. 2 Pf., 1881: 30 M. u. 3 Pf., 1882 normaler Satz); dann wurde, um dem Uebelstand einer vergrößerten Einfuhr zu steuern, durch das Sperrgesetz vom 28. Mai 1879 eine provisorische Erhebung der höheren Zölle verfügt. Doch war die Einfuhr kurz vor 1879 außerordentlich gesteigert worden (1877—78 und 1878—79: 75 000 und 100 000 t.). Zwar ist der Zoll zu gunsten des heimischen Tabakbaus höher bemessen als die Steuer, doch macht er einen geringeren Prozentsatz vom Preise aus als letztere.

Zu gunsten des Monopols wurde bei Gelegenheit der Tabakenquête von 1878 geltend gemacht, daß dasselbe höhere Erträge zu erzielen gestatte als andere Besteuerungsformen. Während bei allen anderen Besteuerungsarten das System der steuerlichen Maßregeln in einem bestimmten Verhältnisse zur Höhe des Steuerfußes stehe, könne die Monopolverwaltung leichter die Verkaufspreise nach Bedarf ändern, ohne daß die Ueberwachungs- und Kontrollmaßregeln verschärft zu werden brauchten. Bei dem Monopol werde der Konsument unmittelbar getroffen, es sei deshalb nicht mit den Uebelständen der Ueberwälzung verbunden. Es ermögliche eine zweckmäßige Abstufung des Steuerfußes nach der Qualität, biete vollständige Sicherheit für ein unverfälschtes Fabrikat, eröffne, wie die in Frankreich und Oesterreich-Ungarn gemachten Erfahrungen bestätigten, dem Tabakbau, insbesondere den kleineren Grundbesitzern günstige Aussichten, indem eine regelmäßige gesicherte Uebernahme der Ernte von seiten der Tabakverwaltung zu erwarten sei, während die erforderlichen Kontrollen bei anderen Besteuerungsarten, zumal bei hoher Steuer nicht weniger lästig seien als bei dem Monopol. Das letztere belaste den Konsumenten verhältnismäßig am wenigsten. Wolle man die Steuer ergiebiger gestalten, so würde die unausbleibliche Folge einer Erhöhung der Steuersätze eine Einschränkung des Verbrauchs sowie die Vernichtung zahlreicher und zwar gerade der weniger kapitalkräftigen Fabrikanten aus dem Kreise der Haus- und Klein-Industrie und von vielen Händlern sein. Das Monopol dagegen gewähre, auch wenn es die Privatindustrie unterdrücke, doch den beteiligten Interessenten eine Entschädigung. Dem Einwand, mit Einführung des Monopols fielen die wohlthätigen Wirkungen der Konkurrenz auf die Vervollkommnung des Gewerbes weg und es werde der technische Fortschritt in der Fabrikation erschwert, wird mit dem Hinweise auf die günstigen finanziellen Ergebnisse der Monopolverwaltungen in Frankreich und Oesterreich begegnet, welche vorzüglich den Fortschritten in der Fabrikationsmethode, der Ausnutzung des Rohmaterials und der Verwendung der Maschinen zu verdanken sei. Die Generalunkosten seien erheblich herabgegangen, auch besorge die Monopolverwaltung den Tabakverkauf billiger als der jetzige Detailhandel. Ganz vorzüglich aber spreche zu gunsten des Monopols der Umstand, daß die Monopolverwaltung durch ihren Großbetrieb wirtschaftlich erheblich begünstigt werde.

Nach den Gegnern des Monopols ist der volkswirtschaftliche Schaden, welchen die Einführung desselben mit sich bringe, größer als der Nutzen, welcher aus ihr für die Gesamtheit erwachse. In erster Linie wird auf die Unwirtschaftlichkeit der Tabakregien gegenüber dem Privatbetriebe hingedeutet. Schon beim Einkauf des Rohproduktes sei der Privatbetrieb einer Monopolverwaltung überlegen. Letztere müsse schon deswegen höhere Preise zahlen, weil die Produktionsbedingungen wegen der Lästigkeit der Kontrollen, wegen der Rigorosität der Kulturreglements, wegen der unvermeidlichen Willkürlichkeiten in der Klassifikation, wegen der Haftung für die Mankos bei der Ablieferung ꝛc. ungünstiger würden. Gerade aus diesem Grunde sei der französische Regiepflanzer auf dem freien Markte des Auslandes nicht konkurrenzfähig und nehme die Aus-

66) Auf den Kopf der Bevölkerung warf der Tabak 1878 dem Staate eine Einnahme ab in Deutschland 0,34 Mk. Rußland 0,47 Mk. Ungarn 1,58 Mk. Italien 2,53 „ Oesterreich 3,41 „ Ver. Staaten 4,36 Mk. England 4,86 „ Frankreich 5,68 „

fuhr von französischem Rohtabak beständig ab. Bei ihrer großen Schwerfälligkeit sei die Regie außer Stande, alle Chancen der Konjunkturen so vorteilhaft auszunutzen, wie es der Private vermöge. Zwar könne eine Monopolverwaltung mit allen Vorteilen der Großindustrie arbeiten, doch fielen eben diese Vorteile gerade bei der Tabak- und Cigarrenindustrie nur wenig in die Wagschale. Die Fabrikation von Rauch- und Schnupftabak sei schon jetzt fast ausschließlich in Händen von Großindustriellen, denen Maschinen, Dampfkraft, Kapital in ausreichendem Maße zu Gebote stünden; die Cigarrenfabrikation aber sei in des Wortes weitestgehender Bedeutung Handarbeit und könne auch unter der Regie technisch kaum anders betrieben werden als jetzt. Die Regie werde in der Regel nur Arbeiter beschäftigen, welche sich ausschließlich mit Tabak befaßten. Infolge dessen werde die Ausnutzung von Mußestunden mit Arbeit beseitigt, wie sie jetzt in der Tabakindustrie sehr häufig vorkomme. Auch werde die Mitarbeit der Familie unter einer Regie, welche Hausarbeit kaum zulassen könne, nicht möglich sein. Gerade wegen dieser Eigenartigkeit der Tabakindustrie klebe der Tabakarbeiter stark an der Scholle und lasse sich schwer verpflanzen, ein Umstand, welcher ebenfalls gegen Einführung des Monopols spreche. Eine der schwächsten Seiten des Monopols aber sei die, daß das Arbeiten nach bestimmten Reglements, der Ausschluß jeder Konkurrenz den Fortschritt zu neuen Produktionsformen ganz außerordentlich erschwere. Eine wesentliche Schwierigkeit, welche gegen das Monopol spreche, aber wird darin erblickt, daß sich in Deutschland auf dem freien Betriebe eine sehr gesunde und blühende Privat-Industrie sowie ein Welthandel aufgebaut hätten, welche erst zu beseitigen seien, ehe eine Monopolverwaltung möglich werde. Viele vorhandene Kapitalanlagen und Arbeitskräfte würden nicht mehr oder nicht mehr voll ausgenutzt werden. Dann werde durch Einführung des Monopols den Zollausschlüssen und den Nebengewerben der Tabakindustrie, sowie dem Tabakhandel fremder Länder mit Deutschland, welcher in deutschen Händen liege, ein großer Schaden zugefügt. Von einer Abstufung der Steuer nach den Qualitäten wird kein großer Erfolg erwartet, wie dies die französische Besteuerung lehre, welche eine verhältnismäßig nur bescheidene Summe aus dem Verkaufe besserer Sorten erziele. Eine Regie könne sich ihrer ganzen schwerfälligen Natur zufolge nicht darauf einlassen, der individuellen Geschmacksrichtung der Käufer entgegenzukommen. Dieser Umstand werde in Deutschland, wo einzelne Fabrikanten weit mehr verschiedene Sorten Cigarren fabrizierten als die ganze französische Regie, besonders empfindlich verspürt werden. Ein günstiges finanzielles Ergebnis wird darum aus dem Monopol umsoweniger erwartet, da berechnete Gewinne doch nur Uebertragungen seien, indem nur der Staatskasse zufließe, was anderen Kassen entführt werde, und da ferner auch der Steuerertrag durch die zu gewährenden Entschädigungen erheblich geschmälert werde.

Als zu gewährende Entschädigungen waren berechnet worden:

für Arbeiter	29,6	Mill. M.
für technisch gebildete Hilfspersonen, Agenten, Makler .	7,4	„ „
für Fabrikanten und Händler	650,0	„ „
zusammen .	687,0	Mill. M.

Dabei war davon ausgegangen, daß 37 000 Arbeiter durchschnittlich mit je 800 M. zu entschädigen, 60 000 Arbeiter aber in den Regiefabriken anzustellen sind; daß Fabrikanten und Händler durchschnittlich den 10fachen Betrag ihres Jahresverdienstes als Entschädigung erhalten. Der Jahresgewinn war bei Rohtabakhändlern zu 10% ihres Umsatzes, ihr Umsatz zu 40 Mill. M., bei Fabrikanten der Gewinn ebenfalls zu 10% des Wertes einer Jahresproduktion, welche 1877 rund 228 Mill. M. betragen hatte, angenommen. Bezüglich der Händler mit Fabrikaten war davon ausgegangen, daß sie ungefähr 1/3 ihres Umsatzes als Verdienst beziehen und daß der Umsatz derjenigen Händler, welche als zur Entschädigung berechtigt anzuerkennen seien, etwa die Hälfte des Gesamtwertes des ganzen Detailhandels mit Fabrikaten ausmache.

Für den Minderwert an Grundstücken und Gebäuden war aus Mangel an zuverlässigen Anhaltspunkten keine gesonderte Berechnung aufgestellt worden. Man ging von der Anschauung aus, die für den entgehenden Gewerbsverdienst zu gewährende Entschädigung sei — und zwar mit Rücksicht auf den genannten Umstand — so reichlich bemessen, daß die ausgeworfene Summe auch für den Ersatz der Wertverminderung an Gebäuden 2c. ausreichende Mittel biete.

1882 wurde dem Reichstag der Entwurf eines Gesetzes, betr. das Reichstabakmonopol, vorgelegt, jedoch von diesem abgelehnt. In der Begründung zum Entwurfe war die Summe der zu gewährenden Entschädigungen auf höchstens 257 Mill. M. berechnet (andere bezeichneten eine Summe von über 600 Mill. M. als nicht zu hoch). Fabrikanten, welche nicht wenigstens 4 Jahre lang unausgesetzt ihr Geschäft betrieben hätten, ebenso Beamte und Arbeiter, welche ohne ausreichenden Grund die Annahme einer angemessenen Stellung in der Monopolverwaltung ablehnten, sollten nichts erhalten. Nicht wieder angestellten Arbeitern war der fünffache Betrag des seitherigen jährlichen Verdienstes als Personalvergütung in Aussicht gestellt. Gerade der Umstand, welcher für ein Monopol spricht, nämlich die Billigkeit einer einheitlichen zentralisierten Verwaltung, steht der Einführung des Monopols in Deutschland erschwerend im Wege. Die deutsche Tabakindustrie beschäftigt eine sehr erhebliche Anzahl männlicher (60%) und weiblicher (40%) Arbeiter, während die französische Monopolverwaltung nicht 1/3 dieser Anzahl benötigt. Kann auch durch Minderung der Arbeiterzahl gespart werden, so ist doch mit der Thatsache zu rechnen, daß Industrie und Arbeiter nun einmal vorhanden sind.

Es war im Zollgebiet an Rohtabak in fabrikationsreifem Zustand, Produktion, Ein- und Ausfuhr in den, bezw. aus dem freien Verkehr in 1000 t, dann die Einnahme in Million M.:

im Durchschnitt jährlich	Produktion	Einfuhr	Ausfuhr	Blieb zur Verarbeitung	Mehrausfuhr-Fabrikate	Verbrauch im ganzen	Verbrauch auf den Kopf kg	Steuer	Zoll	Zusammen	Rückvergütungen	Nettoertrag im ganzen	Nettoertrag auf den Kopf Mk.
1861—70	22,3	33,2	6,1	49,2	0,97	48,3	1,3	—	—	—	—	—	—
1871—76	34,2	49,8	6,3	77,7	2,09	75,9	1,8	1,7	13,2	14,9	0,4	14,5	0,35
1876—81	27,5	50,7	2,6	75,6	0,97	74,6	1,7	2,4	16,2	18,6	0,2	18,4	0,42
1881—86	36,0	31,9	3,5	64,4	0,69	63,7	1,4	9,9	29,1	39,0	0,5	38,5	0,84
1886—88	31,8	41,4	1,5	71,5	0,39	71,2	1,5	11,0	37,0	48,1	0,4	47,6	1,01
1888—89	21,1	46,8	1,0	66,9	0,9	66,8	1,4	11,0	38,7	49,7	0,4	49,3	1,02.

Die Zahl der Tabakpflanzer schwankte 1871 bis 1888/89 zwischen 246 639 in 1881—82 und 157 175 in 1878—79, die Größe der bebauten Fläche zwischen 30 501 ha in 1873—74 und 17 273 in 1879—80. Auf einen Pflanzer entfielen durchschnittlich 1873—74: 14,23 ha und 1882—83: 10,33 ha. 1887—88 waren für Tabak verwendet 21 466 ha, davon in Brandenburg 2347, Pommern 1167, Bayern 3991, Baden 7894, Hessen 894, Elsaß-Lothringen 2334, in den übrigen Staaten und Provinzen 2843 ha. Der Ertrag an getrockneten Blättern schwankte zwischen 61 314 t in 1881—82 und 26 358 t in 1888—89, der Ertrag auf 1 ha zwischen 2,25 t in 1881—82 und 1,46 t in 1876—77 (ebenso hoch in 1888—89). Nach einer Denkschrift der Mannheimer Handelskammer sind auf je 100 000 Personen mit Tabakverarbeitung beschäftigt im ganzen Reich 260, in Baden 895, Altenburg 880, Bremen 854, Hessen 808, Braunschweig 529, K. Sachsen 447, Preußen 232, Elsaß 222, Württemberg 105.

Belgien führte 1879 eine Flächensteuer ein (1½ Fr. vom Ar), welche durch Gesetz vom 31. Juli 1883 in eine Steuer von der einzelnen Tabakpflanze unter gleichzeitiger Erhöhung der Zollsätze verwandelt wurde. Steuersatz ursprünglich 3 Cent. für jede Pflanze mit Ermäßigungen auf 2½ und 2 Cent. für geringere Bodenarten, seit 1888: 1½ Cent. Steuerfreiheit für kleine Pflanzungen bis zu 80 Pflanzen. Nachlaß bei Unglücksfällen oder wenn der Pflanzer die Ernte ganz oder zum Teil vernichtet. Der Pflanzer hat Fläche und Stockzahl anzumelden, welche von der Steuerverwaltung revidiert werden. Steuerfreier Tabakbau zur Ausfuhr, sowie zollfreie Einfuhr von Rohtabak zur Cigarrenfabrikation für den Export kann von der Steuerverwaltung unter Kontrolle gestattet werden. Im Grenzbezirk sind Tabakfabriken und Tabakläden einer speziellen Kontrolle (Buchkontrolle und Begleitscheinzwang) unterstellt.

Einfuhrzölle für 100 kg 1) Rohtabak 70 Fr., 2) Cigarren 300 Fr., andere Tabakfabrikate 100 Fr. Es waren Ernte, Ein- und Ausfuhr und Verbrauch in Mill. kg, dann die Einnahme in Mill. Fr.:

im Durchschnitt jährlich	bebaut ha	Ernte Mill. Pflanzen	Ernte Mill. kg	Einfuhr Mill.	Ausfuhr kg	Verbrauch Mill. kg	Verbrauch auf den Kopf kg	Einnahme Mill. Fr. Zoll	Einnahme Mill. Fr. Accise	Zusammen Mill. Fr.	Zusammen auf den Kopf Fr.
1880—83	2412	77,4	5,04	11,18	0,32	15,9	2,9	2,45	0,19	2,64	0,48
1884—87	—	69,8	4,25	7,03	0,19	11,0	1,9	4,89	0,68	5,57	0,95
1888	—	64,9	3,53	8,66	0,18	12,0	2,0	6,16	0,81	6,97	1,16

§ 48. Eine Fabrikatsteuer besteht in den Ver. Staaten von Nordamerika neben den Zöllen und den sog. Spezialtaxen (Lizenzen) für Fabrikanten und Händler. Eingeführt 1864, wurde die Steuer durch Gesetze von 1868, 1872 und 3. März 1883 geregelt, indem die 1875 erhöhten Steuersätze 1879 ermäßigt und 1883 noch weiter herabgesetzt wurden. Die Steuerentrichtung erfolgt durch Ankauf von Stempelmarken (stamps), welche in gesetzlich vorgeschriebener Weise auf die verpackten Fabrikate aufzukleben und auf denen Firma des Fabrikanten und Steuerdistrikt derselben genau anzugeben sind. Gegen mehrfache Verwendung derselben schützt die Entwertung (cancellation). Der Pflanzer darf jährlich bis zu 100 Doll. unmittelbar an Konsumenten, sonst nur an lizentierte Händler und Exporteure verkaufen. Auf Verlangen hat er der Steuerbehörde Nachweis über seine Verkäufe zu liefern. Für Händler und Fabrikanten besteht Anmeldepflicht und Lizenzzwang. Verarbeitung darf nur gegen Erlaubnisschein erfolgen. Das steueramtliche Certifikat über erfolgte Anmeldung und geleistete Sicherheit (bond) ist im Geschäftslokal an offensichtlicher Stelle aufzuhängen, die Fabrik als solche durch ein Aushängeschild zu bezeichnen. Nur bei der Steuerbehörde registrierte Cigarrenarbeiter dürfen beschäftigt werden. Die Kontrolle wird nicht fortlaufend durch Steuerorgane gehandhabt. Sie ist zunächst eine Buchkontrolle; Händler und Fabrikanten haben regelmäßig über An- und Verkäufe, Hilfsstoffe und Abfälle Buch zu führen, aus welchem periodisch amtliche Auszüge und Zusammenstellungen angefertigt werden. Im Zentralbureau zu Washington werden die Verkäufe nach Fabrikanten und Distrikten zusammengestellt und die Zusammenstellungen an die Distriktssteuerbeamten (collector) zur Kontrollierung der Fabrikanten, bezw. der Händler, welche Rohtabak aufgekauft haben, versandt. Der Schwerpunkt der ganzen Kontrolle beruht nun in den Vergleichungen zwischen Aufzeichnungen von Händlern und Fabrikanten, zwischen den Berechnungen der Sollergebnisse an Fabrikaten auf Grund erfahrungsmäßiger Rendementszahlen aus dem an-

gemeldeten Materialverbrauch und den amtlichen Stempelabgaberegistern. Die Kontrolle wird durch Androhung hoher Geld-, Konfiskations- und gleichzeitig von Gefängnisstrafen gestützt, z. B. durch Gefängnisstrafen bis zu 3 Jahren für den Verkauf ungestempelter Fabrikate. Die Einbringlichkeit der Geldstrafen sucht man durch hohe, vor dem Betriebsanfang, übrigens mittelst Bürgschaft zu stellende Kautionen (bonds) zu sichern.

Die *Ausfuhr* ohne Stempelentrichtung ist unter besonderem Ausfuhrstempel und unter der Verpflichtung zu eventueller Entrichtung der Inlandsteuer im Fall nicht erwiesener Ausfuhr gestattet.

Die Erhebungskosten sind gering (4—5 % der Einnahmen). Doch leidet die Besteuerung an dem Mangel einer zwingenden Material- und Inskradierungskontrolle des Tabaks von der Tabakpflanzung bis in die Fabrik. Da die Menge des im Inland erzeugten Tabaks überhaupt nicht erhoben wird, besteht keine Sicherheit dafür, daß der Pflanzer seine ganze Ernte an lizentierte Rohtabakhändler verkauft, bezw. die Erlaubnis zum Verkauf an Konsumenten nicht mißbraucht, daß der Rohtabakhändler seinen ganzen Tabakumsatz in sein Steuerbuch einträgt und daß der Fabrikant alle seine Rohtabakbezüge bucht; außerdem haben sich die jährlichen Lagerrevisionen durch die Steuerbeamten als unzuverlässig, die amtlichen Rendements als unsicher, die Zentralisation des Kontrolledienstes in Washington häufig als verzögernd und die Oeffentlichkeit als eine zweifelhafte Stütze der Steuerkontrolle erwiesen. Trotz der drakonischen Strafbestimmungen **kommen zahlreiche Defraudationen vor.**

Steuersätze. Fabrikatsteuer: 1) Rauch- und Schnupftabak das Pfund (= 0,45 kg): 8 Cents; 2) Cigarren und schwerere Cigarretten für 1000 St.: 3 Doll.; 3) andere Cigarretten 1000 St.: 50 Cents.

Zoll vom Pfund: 1) Cigarren und Cigarretten 2½ Doll. und 25 % des Werts; 2) besserer Blättertabak mit Stengeln 75 Cts., ohne Stengel 1 Doll.; 3) andere Tabakblätter mit Stengeln 35 Cts., 4) Stengel 15 Cts.; 5) fabrizierter Tabak, sonst nicht genannt und Tabak ohne Stengel 40 Cts.; 6) Schnupftabak 50 Cts.; 7) Rohtabak, sonst nicht genannt, 30 % des Werts.

Lizenzen jährlich: 1) Rohtabakhändler en gros 12 Doll., en détail 250 Doll. und Zuschlagsabgabe von 30 Cts. für jeden den Jahreserlös von 500 Doll. übersteigenden Dollar; 2) Fabrikanten 6 Doll.; 3) Fabrikatenhändler 40 Doll.

Der Ertrag an Steuer und Lizenzen war im Durchschnitt der Fiskaljahre 1879—83, 1884—88 **und in 1889: 42,3, 28,0 und 31,9 Mill. Doll. Dazu an Zoll 6—7 Mill. Doll.** [67]).

In *Rußland* führte Peter I. das Tabakmonopol ein, dasselbe wurde von Katharina II. aufgehoben und durch vollständige Steuerfreiheit von Tabakbau und Fabrikation ersetzt. Seit 1839 besteht neben Eingangszöllen und Lizenzabgaben von Fabrikanten und Händlern eine Fabrikatsteuer, welche seitdem mehrfach abgeändert wurde (Reglement v. 6. Juni 1877, Tarife von 1882, 1887, 18. Juli 1889).

Die Erhebung erfolgt wie in Amerika durch Anwendung von Stempeln (Banderolen, vignettes) und zwar mit Unterscheidung der verschiedenen Qualitäten durch die Art der Umhüllung. Die Steuersätze sind höher als die amerikanischen und mit Unterscheidung in Klassen nach der Qualität abgestuft. Die Steuerbemessung ist eine amtliche.

Der *Pflanzer* ist frei und genießt steuerfreien Hausbrauch, indem er seinen selbstgewonnenen Tabak mit einfachem Handmesser selber zubereiten darf. Er darf in einem Umkreis von 50 Werst (zu 1,07 km) von der Pflanzstätte aus, in Mengen von wenigstens 1 Pud, an jedermann verkaufen und zur Erleichterung des Absatzes ist ihm gestattet, ohne Lizenzentrichtung provisorische Tabaklager, bis zur Dauer von 8 Monaten, zu errichten. Für alle Sendungen von Rohtabak und Tabakfabrikaten, außer den an die Pflanzer (z. B. vom Feld in die Magazine) gehenden Rohtabaktransporten, besteht ein strenger *Begleitscheinzwang*, unterstützt durch die Anzeigepflicht öffentlicher Transportanstalten bezüglich nichtbezettelter Sendungen, während die **Rohtabakhändler einer weiteren Kontrolle nicht unterliegen.**

Dagegen ist die *Fabrikation* streng überwacht. Der Fabrikationsbetrieb wird zentralisiert und der Kleinbetrieb unterdrückt, abgesehen von den Lizenzen, durch die Bestimmung, daß Fabriken nur in wenigen Hauptorten, Residenzen und Häfen errichtet werden dürfen und daß sie jährlich gewisse Minimalmengen von Banderolen bei der Steuerverwaltung entnehmen müssen, und zwar Großfabriken, d. h. solche, in welchen alle Arten von Fabrikaten hergestellt werden, in Petersburg, Moskau, Riga, Odessa und in den polnischen Städten für 100 000 Rbl., sonst für 6000 Rbl.; Fabriken für ordinären und Machorkatabak für 10 000 bezw. 3000 Rbl.

Für jede Fabrik werden ein oder mehrere Kontrolleure aufgestellt. Die Rohtabakvorräte der Fabriken stehen unter amtlichem Mitverschluß und es darf aus dem Lager der Rohtabakbedarf nur auf längstens 20 Tage unter spezieller Aufsicht des Kontrolleurs entnommen werden; ebenso werden täglich nach Schluß der Arbeitszeit die Fabrikräume, wo sich Rohtabak und unbanderolierte Fabrikate befinden, vom Kontrolleur unter Mitverschluß genommen; banderolierte Fabrikate sind in

67) Insbesondere waren die Einnahmen in

1000 Dollars für	1883	1889
Cigarren	16 895	11 602
Cigarretten	930	1 076
Schnupftabak	736	645
Kau-, Rauchtabak	22 136	17 077
Lizenzen von		
Händlern mit Rohtabak	54	49
„ „ Fabrikaten	1 234	1 280
Hausierern	15	13
Tabakfabrikanten	6	5
Cigarrenfabriken	97	120

besondern Räumen, außerhalb der Fabrik, aufzubewahren. Daneben besteht eine strenge Buchkontrolle, in Verbindung mit monatlichen und jährlichen Steuerrevisionen, welch' letztere umfassende amtliche Fabrikinventuren darstellen, wobei das vorgefundene Gewicht des Erzeugnisses durch vergleichende Berechnung mit dem Gewicht der vom Fabrikanten hinterlegten und unter amtlichen Mitverschluß genommenen Muster kontrolliert wird. Bei Abweichungen von mehr als 12 Prozent tritt Steuernachholung und nötigenfalls Strafe ein. Der Fabrikant darf fertige Fabrikate aus seinem Lager nur en gros (1000 Stück Cigarren, 8000 Stück Cigaretten, 20 Pfund andern Tabaks) abgeben. Die Versendung ungestempelter Fabrikate zur Ausfuhr ist unter Begleitscheinkontrolle und unter der Haftung für eventuelle Entrichtung des höchsten Steuersatzes im Fall der Nichterbringung der Ausfuhrbescheinigung binnen 6 Monaten, gestattet.

Der Handel mit Fabrikaten, wobei man unterscheidet zwischen Tabakbuden, welche nur inländisches Erzeugnis verkaufen dürfen und welche zum Teil im Weg der Civilversorgung vergeben werden, und Tabakläden, welche alle Sorten führen dürfen, aber nur den Kaufleuten erster und zweiter Gilde zugänglich sind, und Restaurants, Buffets u. dgl., unterliegt neben dem Lizenzzwang insbesondere der streng durchgeführten Vorschrift, daß der Tabak nur in verschlossenen, banderolierten Packeten verkauft werden und daß überhaupt kein Händler im Verkaufslokale, auch nicht für den eigenen Bedarf, offene Tabakpackete haben darf. Ferner dürfen die geringeren Sorten nur zu den im Gesetz vorgeschriebenen und auf der Verpackung anzugebenden Preisen verkauft werden.

Das Hauptgewicht wird auf die Kontrolle der Fabriken gelegt, deren Anzahl künstlich beschränkt wird. Die Zahl war 1877: 255, 1882: 287. Hierauf stieg sie 1883 auf 431, wahrscheinlich infolge des den geringeren Tabak und damit den Massenverbrauch begünstigenden Qualitätssteuerfußes [68]). Doch ist bereits seit 1885 die Zahl wieder erheblich gesunken; sie war 1888: 326.

Steuersätze. Nach dem Gesetz v. 1882 an Accise: 1) Rauchtabak I. Qualität 60 Kop. vom Pfund, II. Qual. 36 Kop., III. Qual. 12 Kop.; 2) Schnupftabak 36 Kop.; 3) Cigarren I. Qual. 80 Kop. für 100 St., II. Qual. 30 Kop.; 4) Cigaretten I. Qual. 16 Kop. für 100 St., II. Qual. 7½ Kop.; 5) Machorka, d. i. geringer russischer Tabak, 4 Kop. vom Pfd. Das Gesetz v. 18. Juli 1889 unterscheidet drei Sorten für die Banderolierung. Für 50 Stück erster Sorte kostet die Banderole 50 Kop. Die seitherige 2. Sorte ist jetzt die dritte. Für die neue 2. Sorte ist jetzt überall außer Transkaukasien und Sibirien der Preis in Kopeken

für	der Banderole	für Verkauf höchstens	für	der Banderole	für Verkauf höchstens
25 Stück	15	50	5 Stück	3	10
10 „	6	20	2 „	1,2	4

Zoll, neben der Inlandsteuer zu entrichten: 1) Rohtabak 15,40 Rub. vom Pud; 2) Rauch- und Schnupftabak 1 Rub. 30 Kop. das Pfund; 3) Cigarren 3 Rub. 20 Kop. das Pfund.

Jährliche Lizenzen: 1) Tabakfabriken a) feste Abgabe: in Petersburg, Moskau, Riga, Odessa und in den polnischen Städten 300 Rub., sonst 150 Rub.; von Machorkafabriken 200 bezw. 100 Rub.; b) daneben Zuschlagsabgabe, welche von Cigarrenfabriken 50 Kop. für jedes Cigarrenarbeiter- und Wicklerpaar, von andern Fabriken für jeden Werktisch 5—20 Rub. beträgt; 2) Rohtabakhändler, je nach der Art des Handels mit in- oder ausländischem Tabak und nach 3 Ortsklassen 30—250 Rub.; Fabrikatenhändler nach denselben Kategorien 5—50 Rub. für jeden Laden.

Die Einnahme ist in den letzten 14 Jahren um etwa 150% gestiegen [69]). 1887 einschl. Transkaukasiens: 24,1, in 1888: 28,4 Mill. R. Dazu an Zoll 1887: 1,9 Mill. R. Metall = 2,2 Mill. R. Kredit.

Griechenland (Ges. v. 13. April 1887) erhebt eine Steuer von 4 Neudrachmen für die Oka von allem in Staatsschneideanstalten geschnittenen und für den Verbrauch im Inland bestimmten Tabak; ebenso viel vom eingeführten Tabak, ferner 0,50 Lepta für Deckung der Verschneidungsausgaben und Gebühren für die gestempelten Bänder, in welche der Tabak verpackt wird, vom auszuführenden Tabak nur 0,50 Lepta Verschneidungskosten. Einnahme 3,7 Mill. Neudrachmen für etwa 930 000 Oka.

Japan hat seit 1876 neben Lizenzgebühren für Fabrikanten (15 Yen) und Verkäufer (5 und 15 Yen) eine Fabrikatsteuer im Betrage von 20% des Preises unter Anwendung der Banderolierung. Einnahmen 1879—80: 0,27 und 1888—89: 1,24 Mill. Yen.

§ 49. Keine Steuer, nur einen Zoll haben England, Skandinavien und Holland.

England hatte 1625 das Monopol, später eine innere Steuer, darauf (und zwar seit 1652, seit 1782 auch für Schottland; für Irland nach zeitweiliger Suspendierung seit 1831) unter Verbot des Anbaus im Inneren nur Verzollung, seit 1790 in Verbindung mit Lizenzen für Händler und Fabrikanten. Die Einfuhr von Tabak darf nur in bestimmten Häfen auf Schiffen von wenigstens 120 t Tragfähigkeit in bestimmt vorgeschriebener Verpackungsart erfolgen. In einem Grenzbezirk von 7 Meilen darf keine Tabakfabrik bestehen. — Seit 1887 Zoll vom Pfund:

68) Es wurde produziert und an Steuern bezahlt:

im Jahr	besserer Tabak 1000 Pud.	Mill. Rbl.	geringerer Tabak 1000 Pud.	Mill. Rbl.
1881	706 „	9,5 „	1884 „	10,4 „
1882	782 „	10,3 „	2274 „	11,5 „
1883	800 „	12,6 „	3380 „	16,7 „

im Durchschnitt jährlich	Accise	im ganzen
1874—78	9,2	11,1
1879—82	10,7	13,2
1883—86	17,3	19,4
1887	21,3	23,5
1888	25,3	27,3

69) Einnahmen in Mill. Rubl.

Cigarren 5 sh., anderer fabrizierter Tabak 4—4½ sh., Schnupftabak 3¾—4½ sh., Rohtabak 3⅚—3½ sh. Die Einnahme ist in den letzten 5 Jahrzehnten auf mehr als den 3fachen früheren Betrag gestiegen. Sie war 1830: 2,85, 1860: 5,61, 1885: 9,30, 1886—87: 9,47, 1887—88: 8,85 und 1888—89: 9,01 Mill. £. — Die Einnahmen aus Lizenzen stiegen stetig von 1870 bis 1877—78 von 81800 £ bis auf 88700 £, von da ab sind sie von Jahr zu Jahr gesunken bis auf 84800 £ in 1888—89.

Dänemark hatte aus dem Tabakzoll (vom Pfund 14½—18 Oere, Cigarren 83⅓ Oere) eine Einnahme von Mill. Kr. im Durchschnitt der Jahre 1880—83: 1,02, 1884—87: 1,10, 1887: 1,09.

Schweden erzielte 1880: 2,26 und 1887: 3,64 Mill. Kr. Der Zollsatz ist für 1 kg unbearbeiteten Tabak 1 Kr., Cigarren 4 Kr., andere Fabrikate 1,2 Kr.

Norwegen erhöhte seine Zölle 1880, dann wiederholt 1888 um 40%, jetzt für 1 kg Rohtabak 1,75, Cigarren 3,60, andere Fabrikate 2,10 Kr. Einnahmen in 1000 Kr. im Durchschnitt der Jahre 1880—87: 2507 und 1888: 2670, darunter für Rohtabak 2466 und für Cigarren 174.

Niederlande: Zolleinnahme im Durchschnitt 1879—83: 129000 fl. und 1884—88: 137000 fl. Zollsatz für 100 kg Rohtabak 0,70—1,50 fl., Cigarren 40 fl., andere Fabrikate 12 fl.

In der Schweiz[70]) haben nur die beiden Kantone Waadt (1886: 32000 Fr.) und Tessin (etwa 4000 Fr.) mäßige Einnahmen aus Lizenz- oder Patentabgaben von Händlern und Kleinverkäufern. Der Kanton Wallis hatte 1815—48 ein Tabakmonopol, welches unter amtlicher Festsetzung der Preise verpachtet war. Seit 1848 ist auf Grund der Bundesverfassung das Monopol für die einzelnen Kantone nicht mehr zulässig. Aber auch eine Aufwandsteuer ist nicht durchführbar, weil eine solche die Einführung von Binnenzöllen für die einzelnen Kantone erfordern würde. Die Zolleinnahmen fließen in die Bundeskasse (1888: 1,55 Mill. Fr.) Die Zollsätze wurden 1879 erheblich, dann 1887 nochmals und zwar für Fabrikate erhöht:

Tabakrippen, unverarbeitete Tabakblätter . .	25 Fr.	Schnupftabak	75 Fr.
Karotten und Stangen zur Schnupftabakfabr.	30 „	Cigarren und Cigaretten	150 „
Rauchtabak, Kautabak	75 „		

§ 50. In Frankreich wurde 1629 eine innere Steuer auf Schnupftabak und eine Eingangsabgabe (30 Sous vom Pfund), 1674 durch Colbert das Tabakmonopol eingeführt. Letzteres, vorübergehend 1719—21 und 1723—30 außer Betrieb, war an die fermiers généraux verpachtet. Der Ertrag, anfänglich 100000 L., 1730: 8 Mill. L., stieg 1778 auf 22 und 1790 auf 30 Mill. L. 1791 wurde das Monopol beseitigt, 1798 eine Fabrikations-, 1806 eine Verkaufssteuer eingeführt, deren Erträge jedoch gering waren (1809: 14 Mill. Fr.). Napoleon I. stellte das Monopol wieder her, welches durch die Dekrete v. 29. Dez. 1810 und 12. Jan. 1811 seine seitdem durch eine Reihe von Gesetzen, zuletzt v. 21. Dez. 1872 im einzelnen modifizierte, im wesentlichen aber noch jetzt bestehende Gestalt und Einrichtung erhielt. Der Tabakbau, zur Zeit auf 21 Departements gesetzlich beschränkt, bedarf der behördlichen Konzession, welche alljährlich für die zur Deckung des Materialbedarfs der Regie erforderliche Bodenfläche an die hiezu sich meldenden Pflanzer mit einer Minimalfläche von 1 ha für die Markung, von 20 a für den Pflanzer von einer Departemental-Kommission unter Leitung des Präfekten erteilt wird. Um die vollständige Ablieferung der ganzen Ernte des Pflanzers an die Monopolverwaltung zu sichern, wird dem letztern auf Grund von 2 auf einander folgenden Feldinventuren (über Flächengröße, Pflanzen- und Blätterzahl) das Soll seiner Ablieferung an Tabakblättern, unter Ersatzpflicht und eventueller Bestrafung für Fehlmengen, vorgeschrieben und zwecks thunlichst zuverlässiger Inventuren der Anbau unter die Schere uniformierender Reglements (z. B. Maximal-Pflanzen- und Blätterzahl auf 1 a) genommen. Die Einlösung d. h. Uebernahme und Einschätzung des Tabaks in die vorgeschriebenen Preisklassen findet nach beendigter Trocknung (Dachreife) je am Sitz der 27 Einlösungsmagazine durch besondere aus Regiebeamten und unparteiischen Sachverständigen bestehende Kommissionen statt; bei dem zur Ausfuhr gebauten Tabak tritt an Stelle der Einlösung die Ausgangsabfertigung. In Algier und in den Kolonien ist der Tabakbau frei. In 19 Fabriken (1876 nur 16) mit 16000 meist weiblichen Arbeitern werden die Fabrikate und zwar in wenig Sorten (1888: 13 Sorten Cigarren neben 22 eingeführten, dann 24 Sorten einheimische und fremde Cigaretten ꝛc.) hergestellt. Zum Vertrieb der Fabrikate bestehen 362 von Beamten verwaltete entrepôts und 44189 debitants. Die Debitanten erhalten eine Verschleißgebühr von 10—12% des Preises. Die Detailpreise sind ihnen durch den Verschleißtarif vorgeschrieben; auch ist ihnen streng untersagt, die Fabrikate umzugestalten oder mit anderen Stoffen zu versetzen. Die Debitantenstellen werden an Personen, welche dem Staate gedient haben, und an deren Angehörige verliehen. Größere Stellen können wieder verpachtet werden. Private dürfen Tabakfabrikate in Mengen von mehr als 10 kg nicht ohne die Etikette der Regie aufbewahren. Privatpersonen ist Einfuhr zu eigenem Gebrauch unter Verbot des Wiederverkaufs nur in Mengen bis zu 10 kg gestattet. Transportscheinkontrolle für alle Rohtabaktransporte und für die 10 kg übersteigenden Fabrikatentransporte. Steuer- d. h. Preisermäßigungen werden den Unteroffizieren und Soldaten des Heers, der Flotte und der Zollwache für die tabacs de troupe, sowie mit 3 Abstufungen von Zone zu Zone in den Nord- und Ostgrenzzonen allgemein für die ordinären Rauch- und Schnupftabake (tabacs de cantine) gewährt, letzteres, um dem Schmuggel vorzubeugen.

70) Vgl. Schanz, Die Steuern der Schweiz. 1890. Bd. I. S. 187.

Die oberste Leitung der Verwaltung hat das Finanzministerium. Demselben ist für die technische Seite (Ueberwachung der Kultur, Ankauf von Rohtabak und Fabrikation) die direction générale des manufactures de l'État unterstellt. In denjenigen geographischen Bezirken, wo sich keine Fabriken befinden, sind lediglich für den Kultur- und Magazinsdienst unter den directeurs des cultures etwa 540 Beamte einschließlich der Revisoren und Aufseher bestellt; in 9 Bezirken, in denen kein Tabakbau betrieben wird, unter den directeurs des manufactures für den Fabrikdienst und in den übrigen 8 Bezirken unter den directeurs des tabacs für den Kultur-, Magazins- und Fabrikdienst etwa 109 Beamte (Ingenieure, Kontrolleure, gardes magaziniers). Verkauf und Schutz des Monopols im Inneren fallen in die Zuständigkeit der Steuerverwaltung, der Grenzschutz in die der Zollbehörde. Der Ertrag ist, infolge teils vom Mehrverbrauch, teils von Preiserhöhungen, in stetigem Steigen begriffen. Es waren die verkauften Mengen in Mill. kg, Einnahmen und Ausgaben in Mill. Fr., dann die durchschnittlich auf den Kopf der Bevölkerung entfallenden Mengen und Steuern:

im Durchschnitt der Jahre	Verkaufte Mengen	Einnahmen	Ausgaben im ganzen	Ausgaben % der Einnahmen	Ueberschuß	Auf den Kopf kg	Auf den Kopf Fr. Netto
1811—19	12,2	61,5	33,3	54	28,2	0,42	0,97
1820—29	12,0	66,0	23,8	36	32,2	0,39	1,07
1830—39	12,9	75,4	22,3	28	53,1	0,34	1,63
1840—49	17,7	108,5	31,9	29	76,6	0,52	2,24
1850—59	23,9	151,4	42,9	28	108,5	0,66	3,03
1860—69	30,2	234,7	57,6	25	177,1	0,82	4,83
1870—79	30,2	296,1	57,5	19	239,6	0,80	6,66
1880—88	35,3	366,8	69,5	18	297,3	0,93	7,83
1889	36,1	372,8	—	—	—	0,95	—

1888 entfielen auf Rauch- und Schnupftabak 78% der Einnahmen; etwa 80% wurden aus billigen Cigarren, ordinärem Rauch- und Schnupftabak, Truppen- und Zonentabak erzielt. Die Verwaltung mit ihrer kleinen Anzahl von Fabriken, Verkäufern und Tabaksorten ist verhältnismäßig billig.

Oesterreich-Ungarn. 1670 wurde ein ausschließliches Recht der Einfuhr in das Land ob der Enns, 1676 ein solches für die Fabrikation verliehen, während der Tabakbau frei blieb, Pachtertrag nur 7—14 000 fl. 1701 wurde das Staatsmonopol eingeführt und, nachdem es 1703—1723 durch einen Tabakaufschlag ersetzt war, von 1726 ab verpachtet, 1784 in Staatsverwaltung übernommen, nach 1815 in den italienischen Provinzen, in Dalmatien und Tirol und endlich vom 1. März 1851 an auch in den Ländern der ungarischen Krone eingeführt. Die gesetzliche Grundlage der Verwaltung ist die Monopolordnung v. 29. Nov. 1850. Für Cis- und Transleithanien bestehen seit dem Ausgleich (Dez. 1867) je gesonderte Monopolverwaltungen, die aber gleichartig eingerichtet sind. Der Tabakbau ist gesetzlich nicht kontingentiert und bloß durch die gesetzliche Minimalanbaufläche für jede Markung und für jeden Pflanzer eingeschränkt. Minimalanbaufläche für die Markung in Cisleithanien 5 Joch, in Siebenbürgen 10, im übrigen Transleithanien 20 Joch (1 Joch = 0,58 ha), für 1 Pflanzer 200 bezw. 400 und 800 Quadratklafter (100 Quadratklafter = 3,6 a). Thatsächlich wird nur in Galizien, Bukowina und Südtirol, sowie in den Ländern der ungarischen Krone, welch' letztere nicht bloß den eigenen Bedarf, sondern auch zum großen Teil denjenigen der cisleithanischen Regie zu decken haben, betrieben. Die Anbaukontrolle ist nur auf Verhütung und Entdeckung von Unterschleifen gerichtet, deren Vorhandensein im Weg des Untersuchungsverfahrens erwiesen werden muß, zu welchem Zweck allerdings auch eine, jedoch bloß schätzungsweise Feldinventur vorgenommen wird, ohne daß aber die bei derselben festgestellte Erntemenge, wie in Frankreich, dem Pflanzer als Ablieferungssoll vorgeschrieben würde. Für Ungarn wurde der Tabakbau neuerdings durch Gesetz v. 31. Dez. 1887 geregelt, die frühere Begünstigung des Baus zu steuerfreiem Hausgebrauch aufgehoben, besondere Vorschriften über die Behandlung erlassen und Gewinnung sowie Ablieferung unter amtliche Kontrolle gestellt. Die Einlösung des Tabaks wird in Cisleithanien direkt von den Fabriken, in Transleithanien durch den Kultur- und Magazinsdienst besorgt. In Cisleithanien bestanden 1872 26 Fabriken mit etwa 26 000 Arbeitern, in Ungarn 10 Fabriken mit etwa 12 300 Arbeitern, 1886: 28 Fabriken mit 31 329 Arbeitern (83% weiblich). Den Vertrieb der Fabrikate besorgen in Cisleithanien 35 von Beamten verwaltete Verschleißmagazine, und gegen eine Verschleißgebühr von 10—12% der Verkaufspreise 980 Groß- und 51 583 Kleinverschleiße (1 Kleinverschleiß auf 400 Einwohner). Die Verschleißplätze werden, und zwar die einträglicheren im Weg der Verpachtung an den Mindestbietenden des Anteils am Verkaufserträgnis, die übrigen durch Konzessionierung (Versorgung gedienter Soldaten ꝛc. ꝛc.) verliehen. Keine Transportkontrolle. Preisermäßigungen für Militär- (sog. Limito-) Tabake. Die Organisation des Dienstes ist ähnlich wie in Frankreich: für die technische Seite sind die beiden Generaldirektionen der Tabakregie, für den Verschleiß und für den Schutz des Monopols im Innern und an der Grenze und für Anbaulizenz, als für Akte der Steuererhebung und Kontrolle, je die Steuerbehörden zuständig [71].

71) Die Finanzverwaltung kann Einfuhr zum Privatgebrauch bewilligen. Gebühren hierfür:

In der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts wurde eine Einnahme von 0,1–0,5 Mill. fl. erzielt. Sie erhöhte sich 1795 auf 3,8, 1815 auf 7,2 Mill., sank dann, um wieder zu steigen 1845, 1855 und 1865 auf 13,3, 25,9 und 36,4 Mill. fl. Seit 1869 sind die Einnahmen in Oesterreich wie in Ungarn mit kleinen Schwankungen weiter gestiegen. Es waren in Mill. fl.:

	in Oesterreich					in Ungarn[72]						
im Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Ueberschuß	auf den Kopf fl.		Einnahmen	Ausgaben für			Ueberschuß	auf den Kopf fl.	
				Einnahme	Ueberschuß		Materialbeschaffung	Fabrikation	Verschleiß		Einnahme	Ueberschuß
1869	48,5	18,9	29,7	2,21	1,35	24,1	10,2	1,9	0,9	11,2	1,55	0,72
1879	59,9	21,1	38,8	2,67	1,73	31,5	10,1	2,5	1,0	17,9	2,01	1,14
1888	78,3	29,3	49,6	3,40	2,13	42,1	15,8	3,1	1,0	22,2	2,67	1,44

Die Ausgaben machen in Oesterreich 35—39% der Einnahmen aus, in Ungarn stellen sie sich jetzt auf 45—50%. Der Verbrauch auf den Kopf der Bevölkerung ist in Oesterreich 1,4, in Ungarn 0,9 kg.

In Italien gab es schon vor der nationalen Einigung Tabakmonopole (Venedig 1657, bald darauf im Kirchenstaat). Durch Gesetz v. 13. Juli 1862 wurde das Monopol einheitlich für das Festland und Sardinien geregelt, 1874 auch auf Sizilien ausgedehnt. Vom 1. Jan. 1869 bis 31. Dez. 1883 war das Monopol an eine Aktiengesellschaft (societa regia cointeressata dei tabacchi, mit einem Aktienkapital von 50 Mill. Lire in 100 000 Aktien, sog. italienische Tabakaktien) verpachtet. Die Gesellschaft übernahm auf 15 Jahre den Betrieb gegen einen festen nach dem Nettoertrage je der vorangegangenen Periode bemessenen Satz und unter Mitbeteiligung des Staates an dem Gewinn. Gleichzeitig schoß sie dem Staate ein 6prozentiges, binnen 15 Jahren rückzahlbares Anlehen von 180 Mill. L. vor. Nach dessen Tilgung wurde unter Zahlung von 75 Mill. L. für vorhandene Rohstoffe und Maschinen das Monopol unter Leitung des Finanzministeriums und der Generaldirektion der Zölle seit 1. Jan. 1884 wieder in Staatsbetrieb übernommen. Verwaltung und Kontrolle sind ähnlich wie in Frankreich eingerichtet. Die Regierung bezeichnet die für die Tabakkultur geeigneten Ländereien, welche bebaut werden dürfen, bestimmt die Bedingungen für die Kultur und setzt den Preis der Rohmaterialien fest. 1886 waren 75 Mill. Pflanzen gestattet. 66 Mill. wurden auf 4377 ha kultiviert; für 100 kg an die Pflanzer gezahlt: 64,20 L. Einfuhrverbot für Rohtabak; Zoll für Fabrikate: 20—35 L. 1887 wurden in den Fabriken 15 767 Arbeiter, 237 Beamte und 384 Agenten beschäftigt; 17,9 Mill. kg an Fabrikaten hergestellt und 16,8 Mill. verkauft. Der Preis der Fabrikate wurde wiederholt erhöht. Er war im Durchschnitt der Sorten für 1 kg 1874: 6,50, 1875: 7,75, 1882: 9,30 und 1886: 11,18 L. Der Nutzen der Wiederverkäufer stellt sich auf 9,2% des Preises (1886–87 auf etwa 19 Mill. L.).

Von 1869—1883 steigen Roh- und Reinertrag ziemlich stetig. Es war in Mill. Lire:

	Im Jahr	Roh- Ertrag	Rein- Ertrag	Pachtsumme	Restgewinn	Davon erhielt der Staat	Davon erhielt die Gesellschaft		im Durchschnitt jährlich	Einnahmen	Kosten in % derselben	Reinertrag	auf den Kopf L. Einnahme	auf den Kopf L. Reinertrag
Festland u. Sardinien	1869	100,4	71,2	66,9	4,1	1,7	2,5	Italien	1880—83	157	31,0	108	5,50	3,80
	1883	154,5	109,5	94,6	14,9	7,4	7,4		1884—88	183	26,5	134	6,20	4,50
Sizilien	1883	10,8	7,0	6,1	1,0	0,5	0,5		1887—88	187	24,9	140	6,20	4,70

Im ganzen war, und zwar nach Abzug von 6% für Anlehen und Aktienkapital, der Gewinn der Gesellschaft in der Zeit 1869–83 rund 72 Mill. L. Produktions- und Betriebsausgaben 1870—80: 31% (in Frankreich 19%). Klage über mangelnden Fortschritt der heimischen Tabakkultur bei hoher Einfuhr. Zu den Staatseinnahmen kam noch der Ertrag einer Zusatzsteuer, welche auf einige Tabaksorten gelegt wurde. Heute machen die Kosten einen geringeren Prozentsatz von den Einnahmen aus; doch beweist diese Minderung nichts für und auch nichts gegen das Monopol.

Spanien hat Monopol seit 1730, Verbot des Tabakbaus im Inlande, Einfuhr nur mit

72) In Ungarn war

		Zoll	Lizenzgebühr
Rohtabak	1 kg	21,0 kr.	7,00 fl.
Rauch-, Schnupftabak	„ „	52,5 „	8,40 „
Cigarren, Cigaretten	„ „	52,5 „	11,00 „

im Durchschnitt der Jahre.	bebaute Fläche ha	Fechsung Tonnen	Erlös für Verkauf im Inland Million fl.	Reinertrag Million fl.
1880—81	63 555	66 459	26,40	17,48
1882—86	60 138	41 092	31,87	20,16
1887—88	57 097	45 951	34,37	24,12
1889	47 313	52 342	36,11	25,12

Bewilligung der Regierung. Nach dem Gesetz v. 22. April 1887 Verpachtung [73]) des Monopols auf 12 Jahre, übernommen von der Banco de España. In den ersten 3 Jahren jährlich 90 Mill. Pesetas als Pacht zu zahlen, später Berechnung des Pachtpreises nach dem durchschnittlichen Reinertrag je der vorhergegangenen Zeit. Außerdem Anteil der Regierung zu 50% am Ueberschuß des Gesamtreinertrags über jene Summe. Der Pächter hat jährlich wenigstens 6 Mill. kg von den Philippinen, 3 Mill. von Cuba, 1,5 Mill. von Portoriko und 0,4 Mill. von den kanarischen Inseln zu beziehen. Wenn nach den ersten zwei Jahren das Einkommen um mehr als 15% unter den vereinbarten Kanon sinkt, kann die Regierung den Vertrag aufheben. Es müssen wenigstens 75% der Arbeiter weiter beschäftigt werden. Für Verminderung, ebenso für Schließung einer Fabrik ist Erlaubnis nötig.

In Portugal bestand (seit 1664) bis 1. Jan. 1865 das Tabakmonopol, welches verpachtet war und in der letzten Zeit etwa 1,5 Milreïs abwarf. Dasselbe wurde durch das Gesetz vom 13. Mai 1864 aufgehoben. Handel, Fabrikation und Verkauf von Tabak wurden frei gegeben, jedoch wurde die Fabrikation auf dem Festlande nur in bestimmten Gemeindebezirken zugelassen. Die Verkäufer von Tabak hatten Lizenzgebühren von 2000—50 000 Reïs zu entrichten. Der Bau von Tabak und die Beibehaltung spontaner Produktion blieb auf dem Festlande wie seither verboten. Die Besteuerung des Tabaks erfolgte im übrigen auf dem Wege der Verzollung. Das Verbot des Tabakbaus wurde durch Gesetze v. 12. März 1884 und 28. April 1886 für das Douro-Gebiet, dessen Weindistrikte durch die Reblaus verheert worden waren, aufgehoben. Und durch Gesetz v. 22. Mai 1888 wurde bestimmt, daß, wenn das Douro-Gebiet 10% des zur Fabrikation nötigen Tabaks nicht aufbringe, die Regierung den Tabakbau in anderen Gebieten, deren Weinberge durch die Reblaus zerstört worden seien, gestatten könne. Das Gesetz v. 22. Mai 1888 führte wieder das Monopol ein. Fabrikation auf Rechnung des Staates. Enteignung der vorhandenen Fabriken gegen in 50 Jahren rückzahlbare Schuldtitel. Alle Arbeiter und Beamte haben Anteil am Gewinn mit 5,1%, soweit er 3500 Kontos de Reïs übersteigt, und zwar nach Maßgabe der Gehalte und Löhne. 10% des Tabaks sind aus dem Douro-Gebiet, 5% von den Kolonien zu beziehen. Der Verkauf des verarbeiteten Tabaks ist frei. Die Regierung kann selbst den Detailverkauf besorgen lassen.

Serbien hat das Monopol seit 1885 mit Verpachtung. Rumänien hat ebenfalls das Monopol mit Einfuhrverbot seit 1865; nachdem früher die Ausbeutung desselben einer Privatgesellschaft überlassen worden war, ging dasselbe 1879 in Staatsverwaltung über. Der Ertrag war 1878—79: 13,1 und 1885—86: 27,5 Mill. Fr. Costarica führte ein solches 1884 ein, Aegypten verlieh 1888 das Monopol der Cigarreneinfuhr an einen Privaten auf 3 Jahre.

Die Türkei, wo schon früher für Konstantinopel und Umgebung ein Monopol bestand, hat seit 1884 ein allgemeines Monopol, dessen Ausbeutung verpachtet ist. Die Einfuhr von Rohtabak ist verboten.

5. Die Zuckersteuer. (Siehe die folgende Abh. VIII von Riecke.)

6. Anderweitige indirekte Aufwandsteuern von einheimischen Erzeugnissen.

§ 51. Neben den vorgenannten wichtigsten Gegenständen der inländischen Aufwandsteuer werden in mehreren Ländern auch noch andere besteuert, welche zwar einzeln geringe, aber in ihrer Gesamtheit ansehnliche Erträge abwerfen und wenigstens einigermaßen die Ungleichheiten mindern, welche durch Besteuerung weniger Artikel hervorgerufen werden. Allerdings vermehren sie in verhältnismäßig hohem Maße die Schwierigkeiten für die Verwaltung, die Kosten der Erhebung und die Belästigungen für Verkehr und Steuerzahler. Mehrere dieser Steuern treffen, da die belasteten Gegenstände, wie Papier, Pulver ꝛc. nicht ausschließlich Genußmittel sind, auch die Produktion und erhöhen deren Kosten, ohne daß es den Produzenten immer möglich ist, dieselben auf die Abnehmer gleichmäßig überzuwälzen, oder daß ohne allzuhohe Aufwendungen für die Kontrolle eine Steuerbefreiung für gewerbliche Verarbeitungen gewährt werden kann. Mehrfach beschränkt man sich im Interesse einer einfachen Durchführung der Besteuerung, aber auch mit Verzichtleistung auf deren Gleichmäßigkeit, auf Belastung der in geschlossene Orte eingehenden Gegenstände, so zum Teil bei dem italienischen dazio di consumo und bei den österreichischen Verzehrungssteuern (s. oben S. 364). Teils ist die Besteuerung eine indirekte, indem sie dem

73) Vor der Verpachtung war in Mill. Pesetas

im Durchschnitt jährlich	Einnahme	Ausgabe	Reinertrag	im Durchschnitt jährlich	Einnahme	Ausgabe	Reinertrag
1870—75	66,4	29,2	37,2	1880—85	124,2	42,4	81,5
1875—80	95,4	35,9	59,5	1885—86	132,0	52,1	80,0

Fabrikanten und dem Verkäufer auferlegt wird, der sie dann auf den Käufer überzuwälzen hat, teils eine direkte, oder es kommen auch beide Erhebungsformen bei einer und derselben Güterart nebeneinander vor; bald ist die Einhebung eine unmittelbare, bald erfolgt sie auf dem Wege der Stempelung; dann ist die Bemessung in einigen Fällen eine amtliche, in anderen geschieht sie durch den Steuerpflichtigen.

In der Praxis werden viele dieser Abgaben, wie die von Spielkarten, Kalendern, Zeitungen, Inseraten, auf Theaterbillete, Vorstellungen, Bälle, gesellige Lokale, Luxusmöbel, Pretiosen unter die Gebühren oder Verkehrssteuern gerechnet. Ebenso werden die Transportsteuern von Eisenbahnen, Schiffen, die Wegegelder 2c. dorthin verwiesen. Eine logisch konsequente Gruppierung wäre übrigens unmöglich. Die Darstellung in vorliegendem Werke hat sich der Praxis angeschlossen. Es wird daher hier auf Abt. IV. „Gebühren" und auf Abt. IX. „Verkehrssteuern" hingewiesen und ist im folgenden nur noch weniger Steuern zu gedenken.

Früher war die Zahl der durch staatliche Aufwandsteuern belasteten Gegenstände, welche hier zu besprechen sein würde, eine viel größere, so selbst in England, wo noch in diesem Jahrhundert Kerzen, Talg, Wachs, Papier, Seife, Essig, Ziegel, Backsteine, Glas, Leder, gedruckte Stoffe, Stärke, Gold- und Silberdraht, Steinkohlen 2c. durch Abgaben beschwert wurden. Die Beschränkung auf eine geringere Zahl gehört erst der neueren Finanzgeschichte an. Frankreich hatte nach dem letzten Kriege unter dem Zwang, seine Einnahmen zu erhöhen, die Besteuerung auf eine größere Zahl ausgedehnt. Doch wurden bald nachher wieder einige Gegenstände freigelassen. Eine größere Mannigfaltigkeit weist heute noch die österreichisch-ungarische Verzehrungssteuer und der italienische dazio di consumo auf. Sonst besteht eine solche im wesentlichen nur noch für die Oktrois der Gemeinden, zu denen auch die Verbrauchsabgaben der freien Hansestadt Bremen (Eßwaren, Feuerung, Fourage, Baumaterialien, Getränke) gerechnet werden dürfen.

§ 52. 1) Papiersteuer. Eine solche bestand in England bis 1861 mit einem Ertrag von zuletzt 1,35 Mill. £. In Frankreich wurde sie 1871 als Fabrikationssteuer in 4 nach der Qualität des Papiers von 5,20—15,60 Fr. für 100 kg abgestuften Sätzen eingeführt, teils als Einnahmequelle, teils als Ersatz für den aufgehobenen Zeitungsstempel. Für Zeitungspapier wurde bis 1883 eine Spezialtaxe (1872: 1,98 und 1880: 3,92 Mill. Fr.) erhoben. Einnahme 1872: 9,8, 1880: 16,4 und 1886: 10,6 Mill. Fr. Besteuerte Menge 1886: 816 Mill. kg. Zahl der Fabriken 1873: 642 und 1885: 527. Die Steuer wurde mit 1. Dez. 1886 aufgehoben.

2) Eine Seifensteuer bestand in England bis 1853; Ertrag zuletzt 1,13 Mill. Pfd.; in Frankreich 1873—78 mit 5 Fr. von 100 kg. Ertrag 1875: 5,8 und 1877: 6,2 Mill. Fr. Holland besteuert die Seife mit 10 fl. für 100 kg; Einnahme 1889: 1,97 Mill. fl.

3) Cichorie. Eine Steuer wurde in England 1860 zum Schutze des Kaffeezolles eingeführt, anfangs 3 sh, jetzt 12 sh 1 d vom Ztr. Ihr Ertrag ist gering und von 15 186 £ in 1870 bis auf 1047 £ in 1888—89 gesunken. Der Zoll auf Cichorie bringt nahezu 4mal so viel ein. Seit 1882 besteht auch eine Steuer auf Nachahmungen von Kaffee oder Cichorie und für Mischungen dieser Artikel mit Kaffee oder Cichorie (1/2 d für 1/4 Pfd.) mit ebenfalls sinkendem Ertrag von 6344 in 1882—83 auf 2682 £ in 1888—89. Zur Erhebung dient Packetierungszwang unter Anwendung von Verschlußzettel-Stempeln.

In Frankreich wurde die Cichorie von 1871 bis 1878 besteuert. Sie warf im Durchschnitt jährlich 5,2 Mill. Fr. ab und wurde aufgehoben, weil die Cichorie nur Genußmittel ärmerer Klassen in einigen Departements des Nordens sei.

Italien besteuert die Cichorie seit 1874, indem die Fabriken unter dauernder Aufsicht der öffentlichen Beamten gestellt wurden. 1879 wurde den kleinen Handwerkern, welche der Cichorie verwandte Produkte herstellen, gestattet, mit der Regierung spezielle Abkommen zu treffen. Steuersatz ursprünglich 30, 1885: 60 und seit 1886: 50 L. für 100 kg. Ertrag im Durchschnitt der Jahre 1875—84: 166 000, 1885—86: 648 000, 1887—89: 982 000 Lire.

4) Stearin- und Wachskerzen werden in Frankreich seit 1873 mit 30 Fr. für 100 kg und zwar unter Anwendung von Stempelmarken (Vignetten) besteuert, mit welchen die in den Handel gelangenden Packete zu versehen sind. Die Vignetten liefert die Verwaltung, der Fabrikant hat über deren Verwendung täglich die nötigen Eintragungen zu machen. Zur Sicherung der Abgabe dient eine scharfe Kontrolle der Detailleure, welche nur gesetzlich verpackte und vignettierte Waren feilhalten, nie mehr als ein Packet auf einmal anbrechen dürfen 2c. 2c. Ertrag im Durchschnitt der Jahre 1873—80: 7,1 und 1886—89: 8,5 Mill. Fr.

5) Erdöl, Mineralöl und nicht mineralische Oele.

Frankreich hat seit 1873 eine nach dem Dichtigkeitsgrade, bezw. der Leuchtkraft abgestufte, finanziell nicht erhebliche Fabrikationssteuer von inländischen Mineralölen zur Ergänzung des Petroleumzolles. Die Einnahme (1882 von 19, jetzt nur noch von 10 Fabriken) ist stetig gesunken. 1875: 203 000 Fr., stellte sie sich 1888 auf nur noch 13 000 Fr., während der Zoll auf Petroleum über 25 Mill. Fr. abwirft. Die ebenfalls 1873 eingeführte Steuer von nicht mineralischen Oelen soll sowohl das zu Beleuchtungszwecken dienende Oel als auch das Speiseöl treffen. Die Steuer wird nur als Eingangsabgabe in Städten von 4000 Einwohnern und darüber neben der Besteuerung des in diesen Orten selbst fabrizierten Oeles, seit 1878 jedoch nur in solchen Orten erhoben, welche diese Oele auch für Gemeindezwecke besteuern. Viele Gemeinden verzichteten

darum auf die Steuer. Zahl der überwachten Fabrikanten 1879: 222 und 1887: 34. Ertrag im Durchschnitt der Jahre 1875—78: 5,7 und 1886—89: 2,4 Mill. Fr.

Oesterreich-Ungarn erhebt nach dem Gesetz vom 26. Mai 1882 vom inländischen durch Raffinierung dargestellten Mineralöl eine vom Unternehmer der Raffinierung zu zahlende Steuer von 6 fl. für 100 kg raffiniertes Oel bis 0,870 Dichtigkeit des reinen Wassers. Umfassende Kontrollvorschriften für Fabrikation, Transport und Absatz (Transportkontrolle, Verschleißregistrierung, Kontrollegebiet mit einem Radius von 5 Kilometer). Die an der Linie geschlossener Städte bisher erhobene Verzehrungssteuer für Mineralöl ist aufgehoben. Der Ertrag ist seither stetig gestiegen, 1885—1888 in Oesterreich von 1,87 auf 3,99, in Ungarn von 3,02 auf 4,49 Mill. fl.

Rußland behandelte 1821—73 die Gewinnung von Petroleum monopolistisch, der Staat hatte alle Quellen, welche teils durch Selbstverwaltung, teils durch Verpachtung ausgebeutet wurden und durchschnittlich 90 000 Rubel abwarfen. 1873 wurde eine nach dem Raumgehalt der Destillierkolben bemessene Accise eingeführt, welche im Durchschnitt 250 000 Rubel ergab. Die Produktion ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen; sie belief sich 1868 auf 1,7 und 1886 auf 124,7 Mill. Pud. Seit 1. Jan. 1888 besteht eine Steuer auf das fertige Produkt und zwar vom Pud leichten Oel 40 und vom Pud schweren 30 Kopeken. Dieselbe bewirkt eine gleichmäßige Belastung und gestattet die Verarbeitung verschiedener Rohmaterialien, während die Rohstoffsteuer die Verwendung der schwereren, weniger Leuchtöl enthaltenden Gattungen erschwert. Die Kontrolle ist bei der Fabrikatsteuer in Rußland eine einfache, weil die Destillation sehr konzentriert ist und die Aufsicht sich vornehmlich nur auf die Verbringung des Rohmaterials zu den Destillierstätten (Baku) zu beschränken braucht. Einnahme 1888: 6,6 Mill. Rubel, für 1889 auf 9 Mill. veranschlagt.

Griechenland. Das Gesetz vom 19. März 1884 führte das Monopol für Einfuhr und Verkauf ein unter Uebernahme der vorhandenen Vorräte. 1889 wurden verkauft 3,48 Mill. Oka mit einer Einnahme von 4,1 Mill. Drachmen.

6) Zündhölzchen. In Frankreich wurde 1871 (Gesetz vom 4. Sept.) eine Steuer mit Benützung von Vignetten eingeführt. Die Ueberwachung von Fabrikation und Handel war jedoch unwirksam, die Einnahme bei einer großen Zahl von Unterschleifen gering. Deshalb wurde 1872 die Steuer durch ein Monopol auf Ankauf, Fabrikation und Verkauf ersetzt. Es waren 600 Fabriken gegen Zahlung von 32,5 Mill. Fr. zu expropriieren. Die Ausbeutung des Monopols wurde an eine Gesellschaft auf 20 Jahre, jedoch mit dem Recht früherer Kündigung von 5 zu 5 Jahren, gegen 16,03 Mill. Fr. jährlich verpachtet, welche Summe entsprechend erhöht werden sollte, wenn der Absatz 40 Milliarden Streichhölzer übersteige. Daneben hatten die Pächter eine besondere Entschädigung für die ihnen überlassenen Fabrikräume zu zahlen. Für ausgeführte Streichhölzer waren an den Staat im ersten Jahrfünft 0,8 und 4, dann 1,6 und 9 Cent für je 1000 hölzerne, bezw. 1000 Wachszündhölzer zu zahlen. Einnahme 1872: 5,9, 1873—74 im Durchschnitt 9,5 Mill. Fr., dann 1875 bis 1884: 16,1—16,6 Mill. Fr. In dem 1884 neu geschlossenen Vertrag wurde der Pachtpreis auf 17,01 Mill. Fr. erhöht. Dem Staate fließen 40% des Reinertrags von jenen Zündhölzern zu, welche über 35 Milliarden hinausgehen. Fremde Zündhölzer dürfen nicht eingeführt werden. Mit dem 1. Januar 1890 hat der Staat die Ausbeutung des Monopols in eigene Verwaltung übernommen.

Rußland. 1848 wurden teils im finanziellen, teils im feuerpolizeilichen Interesse die Zündhölzer zum Gegenstand der Besteuerung gemacht. Die Steuer war sehr hoch (1 Rubel Silber für 1000 Stück!), dazu war nur der Vertrieb in Blechkapseln gestattet. Folge: heimliche Fabrikation in entlegenen Gegenden und großartiger Schmuggel. Darum 1859 Freigebung der Fabrikation. Weil aber jetzt die Hausindustrie sehr stark anwuchs und zu einem Herde von Phosphorkrankheiten und Feuerschäden wurde, wurden gesetzlich nur noch Fabriken zugelassen, welche jährlich wenigstens für 1500 (bezw. bei neuen Fabriken für 3000) Rubel an Banderolen für die Packetierung beziehen. Die Steuersätze wurden mehrfach geändert. Seit 20. Juni 1889: a. inländisches Fabrikat, für ein Packet von 75—150 Stück ½ Kop., für ein solches von 150—225 Stück ¾ Kop.; b. für ausländisches Fabrikat doppelt so hohe Sätze. Die Zahl der Fabriken ist stark gesunken, es gab 1882 deren 278 und 1885 nur noch 193. 1888 war der Ertrag 2,7, 1889 etwa 3 Mill. Rubel. Dazu kommt eine je nach der Art des Betriebs bemessene Patentsteuer.

Serbien legte durch Gesetz vom 31. Juli 1886 auf Zündhölzchen eine „Regaltaxe“ von 100 Dinar für 100 kg und zwar mit Verwendung von gestempelten Etiketten.

Griechenland hatte durch Gesetz vom 27. März 1884 ein Monopol eingeführt mit gesetzlichem Maximalpreis. Der Preis ist verschieden nach der Qualität von 10 bis 30 Lepta vom Hundert. Für Luxuszündhölzer der dreifache Satz. Einnahme 1889: 700 000 Drachmen.

Columbien führte durch Gesetz vom 20. Dez. 1886 ein Monopol für Herstellung und Verkauf ein. Die Regierung kann die Anlage von Fabriken und den Verkauf an eine Gesellschaft übertragen. Sie setzt den Verkaufspreis fest. Nach 25 Jahren sollen die Fabriken ohne Entgelt an den Staat übergehen.

7) Pulver, Dynamit.

Frankreich hat ein Pulvermonopol, welches schon vor der Revolution bestand. Die heutige Gestaltung desselben beruht auf dem Gesetz vom 13 Fructidor V (30. Aug. 1797), welches aus Gründen der inneren Sicherheit und im Interesse der nationalen Verteidigung die Gewinnung von Salpeter (bis 1819) und Herstellung und Verkauf von Pulver dem Staat vorbehielt. Die

Fabrikation ist dem Kriegsministerium, der Verkauf dem Finanzministerium unterstellt. Für Bergwerke wird das Pulver zum Selbstkostenpreis abgegeben, zu höherem Preise das Jagdpulver, an welchem der Hauptgewinn gemacht wird. Debitanten wird ein Preisnachlaß zugestanden. Die Einfuhr ist verboten; doch können Reisende 2 kg mit sich führen, sofern das Pulver nachweislich zu eigenem Gebrauch verwandt werden soll. Verkaufte Mengen, Erlös und Gewinn sind seit 1819 bis 1885 gestiegen; die Mengen von 0,68 auf 4,74 Mill. kg, der Erlös von 3,27 auf 15,01, die Kosten von 2,18 auf 4,54 und der Gewinn von 1,09 auf 10,47 Mill. Fr. Unter den angeführten Kosten sind diejenigen für Deckung des eigenen Bedarfs des Staates mit enthalten. 1889 war die Einnahme nur 11,80 und der Gewinn 7,46 Mill. Fr. 1875 (Gesetz v. 8. März) wurde die Fabrikation von Dynamit, Nitroglycerin und Sprengstoffen der Privatindustrie frei gegeben. Doch wird im sicherheitspolizeilichen Interesse für Neuerrichtung von Fabriken Ermächtigung der Regierung verlangt, sowie Gestellung einer Kaution von 50 000 Fr. Vom kg Dynamit sind 2 Fr. Steuer zu zahlen. Der Ertrag war 1876: 203 000, 1882: 1 763 000 und 1886: 796 000 Fr. Im ganzen bestehen nur 2 Fabriken.

In Elsaß-Lothringen wurde das Monopol 21. Mai 1873 aufgehoben und die Fabrikation nur besonderen polizeilichen Vorschriften unterworfen.

Serbien (Gesetze von 1884 und 1885) hat ein Monopol für Erzeugung und Verkauf. Die Regierung kann dasselbe auf 25 Jahre verpachten.

In Italien bestand 1867—69 ein Monopol auf dem Festland und Sardinien, an dessen Stelle eine 1887 erheblich erhöhte Steuer getreten ist. Einnahme im Durchschnitt 1871—75: 199 000, 1876—85: 284 000, 1886—88: 433 000 und 1888—89: 749 000 Lire.

8) Eine besondere Essigsteuer von 5—62,5 Fr. für 1 hl je nach dem Säuregehalt wurde in Frankreich 1875 eingeführt, teils um ein Mittel zu besserer Kontrolle der Getränkesteuern zu bieten, teils auch um die Einfuhr deutscher Alkoholessige zu mindern, welche nun außer dem Zoll noch die Steuer zu zahlen haben. Steuerfreiheit bei nachweislicher Verwendung zu industriellen Zwecken. Die zur Essigbereitung verwandten Weine, Biere und Alkohole sind den betreffenden Getränkesteuern nicht unterworfen. Einnahme im Durchschnitt 1876—80: 2,2 und 1886—89: 2,9 Mill. Fr.

In den Niederlanden besteht eine Essigsteuer mit verschiedenen Steuersätzen, bezw. Bemessungsformen je nach den Materialien, aus welchen der Essig gewonnen wird. Zollsatz für Essig für 1 hl unter 2°: 3 fl., über 2°: 20 fl. Einnahmen 1887: 126 199 und 1888: 114 794 fl.

In Belgien wurde durch Gesetz vom 11. Juni 1887 eine besondere Steuer auf Essig und Essigsäure eingeführt, bezw. geregelt.

9) Patentierte Heilmittel (patents medicines) werden in England mit 8—40% des Kaufpreises besteuert. Der Ertrag im stetigen Steigen, 1870: 72 353 £, 1889: 202 375 £. Dazu Lizenzgebühren (seit 1783) zu 5 sh. Zahl der Lizenzen 1870: 12 339 und 1888—89: 22 285. In den Vereinigten Staaten von Nordamerika bestand eine gleiche Steuer bis 1883.

10) Kohlensäurehaltige Wasser werden in Italien seit 1864 besteuert, seit 1886 mit 4 Lire vom hl (s. oben unter Biersteuer).

11) Die italienische Steuer auf Baumwollsamenöl, 1880 eingeführt, um der Fälschung des Olivenöls Einhalt zu thun, ist nunmehr bedeutungslos geworden.

12) Die Kunstbutter (Oleomargarin) wird in den Vereinigten Staaten von Nordamerika seit 1887 besteuert. Ertrag 1887: 724 000 und 1889: 894 000 Dollar, worunter 217 000 D. für Lizenzen.

13) Eine Seidensteuer brachte der Türkei im Durchschnitt 1886—88 3,4 Mill. Piaster ein.

14) Eine Korinthensteuer erhebt Griechenland mit 15 Dr. für 1000 venetianische Liter und zwar bei der Ausfuhr. Einnahme 1889: 4,1 Mill. Dr. Eine Feigensteuer (1,50 Dr. vom Zentner zu 44 Oka) ertrug 1889 374 000 Dr.

15) In Japan besteht seit 1886 eine nach der Größe der betreffenden Fabriken bemessene Kuchensteuer (1—20 Yen jährlich), welche etwa 0,5 Mill. Yen abwirft, dann seit 1886 eine Steuer auf Shoya (Sauce) im Betrage von 1 Yen vom Koku (180 l) und 5 Yen von jeder Fabrik; Ertrag 1,2 Mill. Yen.

2. Direkte Aufwandsteuern.

§ 53. Eine konsequent durchgeführte Aufwandsteuer hätte nicht allein Gegenstände des Verbrauchs, sondern auch solche des Gebrauchs zu treffen und zwar umsomehr, als letztere Gelegenheit bieten können, Zahlungsfähigere stärker zur Besteuerung heranzuziehen. Gegenstände dieser Art könnte man, wie schon oben erwähnt, entweder bei der Anschaffung mit einer höheren Summe belasten oder die Steuer verteilt sich auf die Zeit des Besitzes. Sie ist im letzteren Falle eine echte Besitzessteuer. Dieselbe kann in einfacher Weise unmittelbar vom Steuerträger erhoben werden, weil die Gegenstände offen zu Tage liegen und ohne zu große Belästigung leicht steuerlich zu erfassen sind. Die direkte Einhebung ist aber

dann nicht zu umgehen, wenn überhaupt keine Gelegenheit zur Ueberwälzung geboten ist. Die Zahl der hierher gehörigen Gegenstände ist nicht groß. Sie spielen in der Besteuerung Englands und Frankreichs eine Rolle; in Frankreich als sog. „taxes assimilées" oder den direkten Steuern gleichgestellte Spezialtaxen, unter denen auch die unten genannten eingereiht sind, in Deutschland ist die direkte Aufwandsteuer als Staatssteuer von geringer Bedeutung.

§ 54. 1) Die Wohnungssteuer[74]. Die auf bewohnte Gebäude gelegte Steuer kann eine 3fache Bedeutung haben: 1. Man betrachtet den für die Wohnung gemachten Aufwand nur als einen Maßstab für das Gesamteinkommen. 2. Man will damit das Einkommen treffen, welches der Eigentümer eines Hauses aus demselben zieht. Wer im eigenen Hause wohnt, wäre mit dem entsprechenden Betrage zu belasten, weil er eine Ausgabe spart, der sich andere nicht entziehen können. 3. Die Wohnungssteuer ist eine echte Aufwandsteuer, sie wird nach dem Aufwande bemessen, den man für die Wohnung, sei es für eine gemietete oder für eine eigene, macht. Würde die Wohnungssteuer gleichzeitig in der Form einer Aufwandsteuer und als ein Glied des Ertragssteuersystems erhoben, so hätte der Mieter die erstere, der Vermieter die letztere, der Bewohner des eigenen Hauses aber beide Steuern zu entrichten. In letzterem Falle würde eine wirkliche Doppelbesteuerung nicht vorliegen. Dagegen würde eine solche eintreten, wenn eine im Gesetz beabsichtigte Ueberwälzung nicht statthaben oder wenn eine dem Willen des Gesetzgebers nicht entsprechende Abwälzung vorkommen würde. Auch würde, abgesehen von der Art der Durchführung eine abzuweisende Doppelbelastung nicht vorliegen, wenn die Wohngebäude gleichzeitig von Gemeinde und Staat zum Gegenstande der Besteuerung gemacht werden.

2) Hundesteuer. Die Hundesteuern haben vielfach den polizeilichen Zweck, der Vermehrung der Zahl der Hunde entgegenzuwirken und letztere unter fortlaufender Kontrolle zu halten. In Deutschland sind sie meist ganz oder doch zum Teil Gemeindesteuern. In Bayern (neuestes Gesetz vom 31. Jan. 1888) ist die Höhe der Steuer nach der Größe der Gemeinde von 3–15 M. abgestuft. Ertrag 1876: 0,6 und 1887: 1,15 Mill. M., wovon 90 000 M. an Ausgaben für Visitationen 2c. abgehen. Vergütungen an die Gemeinden: 0,5 Mill. M. In Baden fällt die Hälfte der Einnahme dem Staat, die Hälfte den Gemeinden zu. 1876 Verdoppelung des Steuersatzes auf 16 bezw. 8 M. für 1 Hund. Ertrag in 1868–69: 406 626 und 1888–89: 575 812 M. In Hessen (Gesetz vom 4. Sept. 1874) wird eine Staatssteuer von 5 M. für jeden Hund erhoben. Außerdem können Gemeinden eine Abgabe bis zu höchstens 5 M. auflegen. Ertrag für den Staat 1873: 86 293 und 1888–89: 168 670 M. In Württemberg Steuer 7 M., davon fällt die Hälfte dem Staat, die Hälfte der Armenkasse zu. Zuschlag von 1 M. für die Staatskasse. Ertrag 1888–89: 400 000 M., nach Etat 1889–90: 440 000 M. Zulässig seit 1889 ein Zuschlag bis 12 M. für die Gemeindekassen. In Sachsen (Gesetz vom 10. Aug. 1868) fließt die Hundesteuer (wenigstens 3 M. vom Hund) der Armenkasse zu. In Hamburg (Neuregelung 1884) sind vom Hund in der Stadt 10, auf dem Land 6 M. zu zahlen. Einnahme im Durchschnitt 135 000 M. In Bremen wirft die Hundesteuer 12–15 000 M., in Waldeck 8–9000 M., in Koburg-Gotha über 30 000 M. ab. In Lübeck wurde schon 1827 eine Hundesteuer angeregt, aber erst 1856, als die Tollwut in besorglicher Weise auftrat, eingeführt. 1870 bis 1880 floß die Steuer in die Staatskasse (1880: 13 063 M.), seit 1880 wieder, wie vorher, in die Kasse des betreffenden Ortsarmenverbandes. In England war die Hundesteuer Staatssteuer von 1796 bis 1889 (jetzt Gemeindesteuer). Der Steuersatz war ursprünglich nach Art und Zahl der Hunde eines Besitzers abgestuft mit Befreiungen wegen Armut, für Hirtenhunde. 1853 Einheitssatz von 12 sh, 1866 Uebergang zum Lizenzsystem, Herabsetzung der Steuer auf 5 sh und Aufhebung der Befreiungen. Besteuert wurden 1866: 394 837 und 1867: 828 341 Hunde. 1878 Erhöhung der Steuer auf 7½ sh mit Befreiungen für Schäferhunde. Zahl der Lizenzen 1870, 1879 und 1888: 1 064 621, 1 463 174 und 952 355; Abgabe: 266 000, 348 000, 357 000 £. In Irland wurde die Staatssteuer 1823 aufgehoben und 1865 eine Lokalabgabe eingeführt.

3) Eine Nachtigallensteuer besteht im Königreich Sachsen (Gesetz vom 1. Dez. 1864) mit 12 M. als Gemeindeabgabe, in Hessen (Gesetze von 1852 und 1. Jan. 1875) mit 8,60 M. als finanziell unwichtige Polizeisteuer (Ertrag 1888–89: 95 M.), dann in Bremen (20 M.) 2c.

4) Wagen- und Pferdesteuer. England. Eine Wagensteuer bestand schon im vorigen Jahrhundert mit sehr verwickelten Abstufungen der Steuersätze. 1823 Steuerermäßigung; 1853 neue Tarifierung, Bildung von 3 Klassen für Miet- und Privatwagen und für gelegentliche Beförderung von Passagieren mit Unterabteilungen je nach Zahl und Größe der Räder und der Bespannung. Steuertarif 1884: ganzjährig von Mietwagen 15 sh; von den anderen Wagen: größere 42 sh, kleinere 15 sh; für die Zeit vom 1. Okt. bis 31. Dez. die Hälfte der Sätze. Zahl der Lizenzen 1870: 422 597 und 1888: 480 403. Ertrag 1888: 550 345 £ (jetzt Gemeindesteuer). Auf Irland ist die Wagensteuer nicht ausgedehnt. 1784 wurde in England eine Steuer auf private Wagen- und Reitpferde eingeführt mit hohen progressiven Sätzen nach der Zahl der Pferde in einem Besitz abgestuft, später auch auf gewerblich benutzte Pferde mit geringeren Steuersätzen auf dieselben ausgedehnt. Ertrag 1816: 1,2 Mill. £. 1821 Aufhebung der Steuer für die Landwirtschaft, 1823 und 1853 Ermäßigung der Sätze und Vereinfachung des Tarifs,

74) Diese Steuer wird im Handbuch vorher Abh. VI § 72a S. 259 ff. behandelt.

seit 1869 (Einheitssatz zu 10½ sh. 1874 Aufhebung der Steuer im Interesse der Pferdezucht (in Irland schon 1823 aufgehoben). Zuletzt 834 445 Lizenzen mit einem Ertrag von 455 346 £.

In Frankreich Steuer auf Luxuspferde 1791, auf Wagen 1795, wurde 1807 als lästig und wenig ergiebig aufgehoben, vorübergehend 1862—65 wieder eingeführt. 1871 ließ man einfach das Gesetz von 1862 mit seinen Sätzen und seiner großen Zahl von Befreiungen (so für die nur zum Teil für landwirtschaftliche und gewerbliche Zwecke benutzten Wagen) in Kraft treten. Aenderungen 1872 und 1879. Nur den halben Steuersatz sollten zahlen Wagen, welche ausschließlich (1872), seit 1879 solche, welche gewöhnlich zu landwirtschaftlichen und gewerblichen Zwecken gebraucht werden. Nicht zum Personentransport verwendete Arbeitspferde sind ganz frei. Im übrigen Erhöhung der Steuersätze, auch Einbeziehung der Maultiere. Besteuert werden: 1) Die zum Transport von Personen dienenden Wagen (mit Ausnahme aller nicht in Federn hängenden, der zum öffentlichen Dienst und daher den Abgaben für öffentliche Fuhrwerke unterliegenden und der zum Verkauf, sowie der zum Militärdienst gehaltenen Wagen). 2) Die zur Bespannung eines steuerpflichtigen Wagens dienenden Pferde, sowie die Reitpferde, also mit Ausnahme der für die Landwirtschaft, die Industrie, oder zur Zucht benützten Tiere, sowie der zum Verkauf gehaltenen. Beiderlei Abgaben werden je in einem festen Jahresbetrage erhoben, welcher nach der Größe der betreffenden Gemeinde in 6 Ortsklassen abgestuft, bei Wagen überdies für 4räderige und für 2räderige verschieden bemessen ist. Die Abgabe, von welcher 5% der Gemeinde zu gut kommen, bewegt sich für 4räderige Wagen zwischen 10 und 60 Fr., für 2räderige Wagen zwischen 5 und 40 Fr., für Pferde zwischen 5 und 25 Fr. Die Erhebung der Abgabe beruht auf dem Deklarationszwange der Steuerpflichtigen, mit der Maßgabe, daß eine einmal gemachte Deklaration so lange gilt, bis dieselbe widerrufen oder abgeändert wird. Ertrag 1873: 9,2 und 1889: 11,4 Mill. Fr., außerdem 5—600 000 Fr. als Gemeindeanteil.

Bremen erhob 1888—89 von Lustfuhrwerken 10 425 M., von Pferden 37 646 M.

Auch in einigen Schweizer Kantonen kommen Pferde- und Wagensteuern vor.

5) Billardsteuer, in Frankreich eingeführt 1871, auf Deklarationszwang beruhend, wird von Billards in Wirtschaften wie im Privatbesitz erhoben in nach der Größe des Ortes abgestuften Sätzen von 6, 15 und 30, in Paris von 60 Fr. vom Billard. Frei sind nur die zum Verkauf oder zur Vermietung bestimmten Billards von Fabrikanten und Händlern. Zahl der besteuerten Billards 1872: 73 885, 1887: 94 751. Ertrag 1873: 0,99 und 1889: 1,2 Mill. Fr.

In Bremen sind für ein Billard 20 M., für jedes weitere 5 M. zu zahlen. Lübeck besteuerte bis 1867 die in öffentlichen Lokalen gehaltenen Billards, für welche außerdem polizeiliche Konzession erforderlich war.

6) Eine Abgabe von geselligen Vereinen wurde in Frankreich 1871 eingeführt im Betrage von 20% der Mitgliederbeiträge einschließlich der Eintrittsgelder. Deklarationspflichtig ist der Vorstand, Sekretär oder Schatzmeister. Frei sind die gelehrten und wohlthätigen Vereine, dann (seit 1874) Vereine für gymnastische und Schießübungen 2c., sowie die obligatorischen Militärzirkel. Einnahme 1873: 1,34, 1889: 1,45 Mill. Fr.

In Lübeck wurde 1810 eine Abgabe auf Theatervorstellungen, sowie später auf Maskeraden, öffentliche Schaustellungen 2c. gelegt. Seit 1873 werden Vergnügungen, welche von Auswärtigen veranstaltet werden, durch das Gesetz über den Gewerbebetrieb im Umherziehen getroffen. Dagegen besteht eine besondere (1878 von neuem eingeführte) Vergnügungssteuer für Tanzvergnügungen 2c. von 2—50 M., deren Erträge in die Kasse des betreffenden Ortsarmenverbandes fließen. (O.-Verband Lübeck 1888: 9073 M.)

In Hamburg wurde 1796 eine Vergnügungssteuer mit 8% der Einnahme eingeführt und 1858 neu geregelt, teils mit fixen Sätzen, teils abgestuft nach der Höhe der Einnahme. Im Durchschnitt 1883—88: 59 000 M., jetzt rund 53 000 M., wohl infolge größerer polizeilicher Strenge.

Auch Bremen erhebt Abgaben von Klubs, geschlossenen Gesellschaften, öffentlichen Bällen und Maskenbällen. Württemberg erhebt eine Accise von Schaustellungen 2c.

6) Bedientensteuer. Steuer von männlichen Dienstboten in Großbritannien (nicht auch in Irland) seit 1777, ursprünglich in hohen nach der Zahl der Bedienten abgestuften progressiven Sätzen mit Erhöhung bei unverheirateten Herren. Ertrag 1815 etwa ½ Mill. £. Ermäßigung der Steuer 1823, Freilassung mehrerer Klassen von Bedienten 1833, seit 1853 Einheitssatz von 21 sh. für Bediente über 18 Jahre, 10½ sh. für jüngere Bediente, seit 1869 für alle männliche Bediente gleichmäßig 15 sh. 1873 wurden alle in Hotels beschäftigten Personen, 1878 auch Bediente, welche nur einen Teil des Tages beschäftigt sind, für frei erklärt. Zahl der Lizenzen und Steuerertrag in stetigem Rückgang. Lizenzenzahl 1870: 284 953 und 1888: 181 847. Ertrag 1870: 214 000 und 1888: 136 000 £. (Jetzt Gemeindesteuer.)

8) Eine Steuer auf Wappenführung wurde in Großbritannien (nicht auch in Irland) 1778 eingeführt. Sie erstreckt sich auch auf Wappen, welche nicht beim Heroldsamt registriert sind. Seit 1869 zwei Sätze, nämlich 42 sh. für Wappen am Wagen, 21 sh. für auf andere Weise geführte Wappen. Die Zahl der Lizenzen für den höheren Satz war 1870: 21 199 und 1888: 16 063, die für den geringeren 39 269 und 38 996. Ertrag 1870: 85 750 £, 1888: 74 678 £. (Jetzt Gemeindesteuer.)

9) Ueber die englischen Steuern auf Jagdscheine, Wildhandel und Schußwaffen s. Gebühren.

Die frühere englische Haarpudersteuer zu 23½ sh. wurde bereits 1869 abgeschafft (damaliger Ertrag rund 1000 £).

VIII.

Spezielle Steuerlehre. III. Teil.

Zölle und Rübenzuckersteuer.

I. Zölle.

Hock, Die öffentlichen Abgaben und Schulden. 1863. S. 122 ff. W. Roscher, S. IV. § 98 ff. S. 437 ff. Stein, F.W. II. 2. Abt. S. 372 ff. Bocke, Die Abgaben, die Auflagen und die Steuer. 1887. S. 156, 218, 529, 558. A. Wagner, Art. „Zölle" in Bluntschli XI. S. 340 ff. Ders., F.W. II u. III; insbesondere über die britischen Zölle III. § 138 ff., über die französischen Zölle im 19. Jahrhundert III. § 310 ff. Vergl. ferner: Die Zolltarife des In- und Auslandes. Nach dem gegenwärtigen Stande der autonomen Gesetzgebung und des internationalen Vertragsrechts. Ein Supplementband zum Deutschen Handelsarchiv. 1884. (Die seit dem Erscheinen eingetretenen Aenderungen und Ergänzungen werden fortlaufend übersichtlich nachgewiesen auf der zweiten Seite der Umschlagbögen zu den Monatsheften des Deutschen Handelsarchivs und am Schlusse je des I. Bandes der einzelnen Jahrgänge.)

§ 1. Unter den Aufwandsteuern bilden die Zölle eine Gruppe für sich. Ihre Eigentümlichkeit ist zunächst eine äußerliche; Gegenstände der verschiedensten Art werden mit einer Steuer belegt, wenn sie über die Grenze eines Steuer- oder Zollgebiets gehen. Ein solches Steuer- oder Zollgebiet kann ein einzelner Staat oder ein Staatenverein oder auch nur ein Teil eines Staates oder selbst eine einzelne Gemeinde bilden; Zölle, Uebergangssteuern, Oktrois fallen hier unter den gleichen Gesichtspunkt. Die in solcher besonderen Form zur Erhebung gelangenden Abgaben haben sich aber zugleich zu einem eigenartigen, in sich abgeschlossenen System von Steuern entwickelt. Vorwiegend Aufwandsteuern, ohne sich doch mit den auf dieselben oder auf verwandte Artikel gelegten inneren Steuern gerade notwendig genau zu decken, umfassen sie in der Regel einen weit größeren Kreis von Gegenständen, berühren sie sich über das Gebiet der Aufwandsteuern hinaus oft mit den Verkehrsteuern. In solchem Sinne hat sie schon die Gesetzgebung des Königreichs Württemberg im Jahre 1808 aufgefaßt, wo der Accise, als der Steuer von den Geschäften und Handlungen des inneren Verkehrs, ergänzend der Zoll gegenübergestellt wurde von den in das Königreich einkommenden und aus demselben abgehenden Gütern.

Zoll[1]) aus dem mittel- und althochdeutschen zol = Zollhaus, gewöhnlich als Lehnwort aus den mittellateinischen telonium, griechischen τελώνιον betrachtet, aber, trotz des Fehlens eines entsprechenden Worts im Gotischen, wo dafür mota (Maut), bei der Uebereinstimmung mit dem altsächsischen, angelsächsischen und niederländischen tol, englischen toll, altnordischen tollr, wohl echt germanisch, abgeleitet aus der Wurzel tal (Zahl, Zählen). Nach Hock versteht man unter den Zöllen jene Abgaben, welche bei der Ein-, Aus- oder Durchfuhr der Waren entrichtet werden (S. 122); der steuerbare Moment sei die Ueberschreitung der Zolllinie (S. 127). Wagner bezeichnet in Bluntschli's Staatswörterbuch Art. „Zölle" (Maute) – 1870 — den Zoll im allgemeinsten Sinne des Worts als Steuer von den in Versendung begriffenen Waren. Die Zölle des Altertums seien bestanden in Passagezöllen für die Berührung einer bestimmten Stelle an einer Straße, einem Flusse oder Meeresufer, einer Brücke, oder für die Benützung dieser Verkehrswege, begründet erstens auf der Erlaubnis zu deren Gebrauch, zweitens in dem dabei gewährten Schutze und drittens in der Entschädigung für die Abnutzung bei dem wirklichen Gebrauch; sie seien

1) Vgl. Kluge, Etymologisches Wörterbuch. 1883. S. 38.

ferner bestanden in Ortszöllen, welche am Abgangs- oder Bestimmungsort der versendeten Waren erhoben wurden; endlich in mancherlei kleineren Abgaben, beruhend auf verschiedenen Rechtstiteln, auch Nebengebühren. Dagegen stellen sich die heutigen Zölle in der Hauptsache als Landeszölle dar, und zwar als Grenzzölle von denjenigen Waren, welche die Landesgrenze zu verschiedenen Zwecken überschreiten, erhoben als Durchfuhr-, Ausfuhr- und Einfuhrzölle. Der Einfuhrzoll als Verbrauchsteuer, meist indirekt erhoben, teile die Eigenschaften und damit die Nachteile und Vorzüge anderer Verbrauchsteuern und indirekten Abgaben im Prinzip. In seiner zehn Jahre später veröffentlichten Finanzwissenschaft Teil II reiht sodann Wagner in der allgemeinen Steuerlehre die Einfuhrgrenzzölle mit den Thorsteuern, Oktrois 2c. und den besonderen inneren Versandtsteuern bei derjenigen Erhebungsart der Verbrauchssteuern ein, wo die steuerpflichtigen Artikel während ihres Umlaufs auf dem Weg vom Produzenten zum Händler oder Konsumenten von der Steuer erreicht werden, im Gegensatz zu den einerseits bei der Erzeugung, andrerseits bei dem unmittelbaren Uebergang jener Artikel in den Verbrauch eingreifenden Besteuerungsformen. — Daß der Zoll eine Steuer ist, anerkennt auch Schäffle[2]); nur findet sich in dem ganzen Buche keine Stelle, woraus man genauer ersehen könnte, wie er dies meint. — Roscher (a. a. O. S. 266) unterscheidet die unmittelbaren Vermögens- und Einkommensteuern, ferner die Steuern auf die Produktionskräfte (Ertragsteuern), die Steuern auf die Produkte und die Verkehrsteuern, die beiden letzteren Steuerarten als eine Besteuerung gewisser augenfälliger Handlungen, aus denen man mit einiger Wahrscheinlichkeit gleichfalls auf die Größe des reinen Einkommens schließen könne (S. 164). Bei den Steuern auf die Produkte unterscheidet er dann von den im Innern des Landes erhobenen Verbrauchsteuern, den Accisen oder Aufschlägen, darunter auch die Thoraccise inbegriffen, die Grenzzölle als selbständige Steuerart, welcher er ein eigenes Kapitel widmet. — „Für die Finanzwissenschaft", bemerkt v. Stein, „ist der Zoll zuerst und vor allem eine Einnahmequelle. Als Einnahmequelle gehört dieselbe zu den indirekten Steuern, weil sein Objekt und seine Steuerquelle nicht das meßbare Einkommen aus einem Kapital, sondern nur das in dem Konsum der Zollartikel als Ausgabe erscheinende Einkommen bildet. — Das Objekt ist die besteuerte Ware, der Steuerzahler ist der Importeur, der Steuerträger ist der Käufer des verzollten Objekts" 2c. — Nach Bocke endlich bildet die Zollpflichtigkeit der bei der Erzeugung im Inlande mit einem Aufschlag belegten Arten von Gegenständen nur eine Ergänzung des letzteren, aber nicht eine Erweiterung der Verbrauchsauflage. Eine wirkliche Erweiterung findet die Auflage erst in der Zollpflichtigkeit solcher an sich auflagefähiger Gegenstände, welche im Inlande nicht erzeugt werden. Im übrigen ist der Unterschied zwischen Aufschlag und Zoll durchaus kein wesentlicher, sondern ein rein äußerlicher, und besteht derselbe, nach Bocke, ganz und gar nur in der Form der Erhebung.

Mit Zöllen und Zollfragen befaßt sich allerdings an dieser Stelle das Handbuch nicht zum erstenmal. Schlagen wir im zweiten Bande die Untersuchungen Conrad's auf über die agrarpolitische Aufgabe des Staats oder die Ausführungen von Lexis über den Handel und insbesondere über die äußere Handelspolitik, so sehen wir uns dort mitten hinein versetzt in die Kämpfe für und gegen Getreide- und Viehzölle, in die Gegensätze zwischen Freihandel und Zollschutz. Die wichtigen volkswirtschaftlichen Aufgaben, welche hiedurch der Zollpolitik noch neben ihren rein finanziellen Zielen gestellt sind, finden wir dort nach den verschiedenen in Betracht kommenden Gesichtspunkten dargelegt: wie man in den Zöllen zugleich Mittel und Waffen in den Händen habe, von der einheimischen Produktion eine erdrückende auswärtige Konkurrenz abzuwenden, unter Umständen auch dem einheimischen Handel den Weg nach vorher verschlossenen Ländern zu erkämpfen und zu sichern, wie mit diesen Waffen viel Gutes gewirkt, aber, am unrechten Ort oder zu unrechter Zeit angewandt, auch großer Schaden angerichtet werden könne. An dieser Stelle des Handbuchs ist darauf zu verzichten, die Erörterung der volkswirtschaftlichen Funktion der Schutz- und Kampfzölle nochmals im einzelnen zu wiederholen.

Auch dazu ist hier nicht der Ort näher nachzuweisen, welchen Einfluß allgemeine politische Erwägungen, so z. B. die hiedurch gebotenen Rücksichten auf einzelne Klassen der Bevölkerung, oder die auswärtigen politischen Beziehungen eines Staats, auf die Gestaltung der Zollpolitik erlangen können. Es muß der Geschichte überlassen bleiben, an einzelnen Beispielen zu zeigen, wie Einflüsse dieser Art bis in die jüngste Zeit herab auf die Entscheidung von Fragen der Zollpolitik nicht selten bestimmend eingewirkt haben, die finanziellen und volkswirtschaftlichen Erwägungen bald unterstützend und verstärkend,

2) A. Schäffle, Die Grundsätze der Steuerpolitik. 1880. S. 643.

mitunter auch sie kreuzend. Die Geschichte wird ferner am besten im ganzen Zusammenhang der Dinge davon erzählen, von welch folgewichtiger politischer und nationaler Bedeutung die neuzeitliche Einrichtung des Zollwesens insbesondere dadurch gewesen ist, daß mit der Verlegung der Zollerhebung an die Landesgrenzen ein im Innern freies und einheitliches Zoll- und Wirtschaftsgebiet erst möglich wurde. Schon die „zentralisierende Kraft der indirekten Steuern überhaupt“ hebt Roscher hervor (S. 405). „Das Zollgebiet wurde territoriale Basis der nationalen Volkswirtschaft und gewann in dieser Hinsicht größere Bedeutung als das Staatsgebiet“ (A. Wagner). „Wie immer bei solchen Vorgängen, so auch hier die Ursache durch die Wirkung, die Grundlage durch den Oberbau selbst wieder verstärkt“ (Roscher). Für Frankreich wurde dies in der Hauptsache schon 1664 durch Colbert erreicht; das Elsaß aber, Lothringen, die drei Bistümer, die Franche Comté, welche mit Deutschland, der Schweiz u. s. w. in freierem Verkehr geblieben waren, als mit dem französischen Zollgebiet, sind erst seit 1791 auch innerlich Frankreich näher gekommen, wo infolge der Revolution die Zwischenzolllinie gegen Frankreich fiel und sie dem Zollgebiet einverleibt wurden. Im alten Deutschen Reich ist schon auf dem Reichstag zu Nürnberg 1522 ein Plan durchberaten worden, dessen ganzes Gebiet mit einer Zolllinie zu umschließen. Der Entwurf „schloß die großartigsten Aussichten für die Zukunft von Deutschland in sich. Es war schon überaus nützlich, genau bestimmte und beaufsichtigte Grenzen zu haben, deren gesamter Umkreis in enger Beziehung zu einem lebendigen Mittelpunkt gestanden hätte. Das Bewußtsein der Einheit des Reichs **mußte dadurch an jeder Stelle belebt werden**“ (Leop. von Ranke). Der Plan scheiterte an der Einsprache der Reichstädte bei dem damals in Spanien weilenden Kaiser. Als am 26. Mai 1818 das preußische Gesetz über den Zoll und die Verbrauchsteuer von ausländischen Waren erlassen wurde, „ahnte im Anfang niemand, zu welcher großen nationalen Entwicklung damit der erste Schritt gethan war“ (v. Sybel), und noch im Jahr 1838 war wieder Leop. von Ranke einer der ersten, welcher in der durch dieses Gesetz bewirkten Einführung von Landesgrenzzöllen eines der kräftigsten Mittel erkannt hat, daß Preußen, „dieses aus heterogenen Teilen rekonstruierte Reich, nach und nach als ein zusammenhängendes Ganze sich fühlen lerne“, welcher ferner der Hoffnung Ausdruck gegeben hat, daß die auf der Grundlage des preußischen Gesetzes eben damals (1833) sich vollziehende Einigung einer größeren Zahl deutscher Staaten „zur Befreiung des inneren Verkehrs ihrer Länder“, daß mit anderen Worten der deutsche Zollverein, dazu führen werde, „die Deutschen auch in dieser Hinsicht fühlen zu machen, daß sie ein Volk sind“. Mit diesem Denk- und Wahlspruch hat Deutschlands größter Geschichtschreiber den deutschen Zollmännern, welche am 1. Januar 1834 ihre nach außen wenig glänzende, nüchterne, aber gemeinsame Arbeit begannen, von vornherein die höhere Aufgabe bezeichnet, zu deren Lösung auch sie zu ihrem Teile beizutragen hätten. Sie waren damit von Berufs wegen zu Trägern des nationalen Gedankens von Anfang an geweiht worden. Und wie sie auch diesem Teil ihrer Aufgabe nachgekommen sind, mögen am besten die freudigen Worte bezeugen, mit denen am 1. Januar 1884 der Generalsteuerdirektor Hasselbach das „Gedenkblatt zum fünfzigsten Jahrestage der Errichtung des deutschen Zollvereins“ geschlossen hat: „Wir sind am Ziele. Mit der politischen Einigung Deutschlands ist auch die handelspolitische Einheit erreicht. Der Zollverein erwuchs aus dem wirtschaftlichen Bedürfnisse der Nation. Es war die Gemeinschaft der wirtschaftlichen Interessen, welche die deutschen Staaten verband. Wohl konnte der Handelsbund keinen Ersatz bieten für den Mangel an politischer Einheit. Um Kaiser und Reich erstehen zu sehen, mußten andere mächtige Faktoren in Wirksamkeit treten. Aber unleugbar war doch der Zollverein von hoher Bedeutung für die politische und nationale Entwicklung Deutschlands. Während der Bundestag in einer unfruchtbaren Negativität ver-

harrte, öffnete sich im Zollverein ein Gebiet für ein gemeinsames positives Schaffen. Manche Vorurteile zwischen Nord und Süd schwanden, manche Gegensätze glichen sich aus in der gemeinsamen politischen Arbeit. Das Gefühl der Zusammengehörigkeit erlangte mehr Macht. In der Pflege der gemeinschaftlichen Interessen, in dem Auftreten als große deutsche Handelsmacht anderen Nationen gegenüber kräftigte sich das nationale Bewußtsein [3])".

Einer weiteren Ausführung bedarf es endlich gleichfalls wohl nicht, wie bei der Behandlung von Zollfragen, sei es in der Gesetzgebung oder seitens der Verwaltung, neben den finanziellen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten, neben politischen und nationalen Rücksichten auch das öffentliche Recht und die öffentliche Sitte, wie die Volkswohlfahrtspflege in ihren verschiedenen Zweigen Beachtung heischen können. Das Zollwesen in seiner mannigfaltigen Ausgestaltung steht in Wechselbeziehung mit den verschiedensten Lebensgebieten und die festgeschlossene Einrichtung des Zolldienstes gestattet dessen Beiziehung auch zu sonstigen Staatszwecken, wie z. B. der Sicherheits- und Gesundheitspolizei. In Wirklichkeit geht im Leben der Völker und der Staaten das Spiel der einzelnen treibenden Kräfte, nur selten leicht erkennbar, stetig nebeneinander her, in der Mehrzahl der Fälle wird jede Frage bedingt durch mehr als eine Rücksicht, und die Aufgabe, wie die Kunst des Staatsmanns, besteht eben darin, zu erkennen, von welcher Seite aus dieselbe im gegebenen Zeitpunkt am richtigsten angefaßt wird, welche Bedeutung daneben weiteren Rücksichten vielleicht noch zu schenken ist. Dem gegenüber bildet es nicht sowohl, wie A. Wagner (Finanzwissenschaft III. S. 785) sagt, eine Schwäche, als vielmehr einen Vorteil der wissenschaftlichen Behandlung solcher Fragen, daß hier die verschiedenen Seiten derselben je für sich der Reihe nach und an der Stelle, wo es am besten zum ganzen paßt, erörtert werden können. Und so sehen wir uns jetzt auch hier zunächst allein vor die Aufgabe gestellt, *die Zölle von ihrer finanziellen Seite aus*, in ihrer *finanzwissenschaftlichen Begründung*, nach ihrer Bedeutung fürs *Budget* und vom Standpunkt der *Finanztechnik*, in das Auge zu fassen. An der Hand der Zolltarife soll daher gezeigt werden, welche verschiedenerlei Steuern, dem Gegenstand und der Art nach, als Zölle zur Erhebung kommen. Und daran wird sich sodann nach den Zollordnungen anzureihen haben eine gedrängte Aufzählung der Einrichtungen, welche getroffen sind auf der einen Seite zum Schutz gegen Schmuggel und zur Verhinderung der Kontrebande, auf der anderen Seite auch wieder zur Erleichterung von Gewerbe und Handel bei der Entrichtung der Zölle, welche schließlich ja auch nicht von diesen letzteren, sondern, wenigstens in der Regel, von den Konsumenten getragen werden sollen. Da die Zölle ihrem Wesen nach allerdings der Finanzwissenschaft und der Steuerlehre ganz besonders angehören, in dieser, wenn der Ausdruck erlaubt ist, heimatberechtigt sind, so ist hier wohl auch der richtige Ort, die *Grundbegriffe* festzustellen.

§ 2. Die *Zölle* sind, wie in § 1 gesagt wurde, *Steuern*, vorwiegend Aufwandsteuern, berühren sich auch wohl mit den Verkehrsteuern. Man kann unterscheiden:

1. nach ihrer *rechtlichen* Begründung: autonome und vertragsmäßige Zölle, bei den letzteren solche, welche nur im Verkehr zwischen zwei Staaten zur Anwendung kommen, und solche, welche Platz greifen im Verkehr zwischen allen denjenigen Staaten, welche ihre Erzeugnisse gegenseitig auf dem Fuße der meistbegünstigten Nation behandeln (s. § 3);

2. nach der *Oertlichkeit, an welche sich der Ansatz der Zölle knüpft*: Außen- oder Grenzzölle und Binnenzölle, Thorsteuern, Wasserzölle u. dgl. (s. § 4);

3. nach der *Art ihrer Bemessung*, nach der Steuereinheit: Wertzölle und Maß-

3) Der Zollbund hat sogar standgehalten, als im Jahr 1866 die Zollverbündeten gegen einander Krieg führten. „Es sind komische Lüd, die Dütsche", hörte der Verfasser dieser Zeilen damals auf einer schweizerischen Eisenbahn einen Schweizer zum andern sagen, „sie schießen auf einander und nehmen doch 's Geld für einander i!"

zölle oder spezifische Zölle, bei den letzteren Gewichtzölle, Maßzölle im engeren Sinn und Stückzölle (s. § 5);

4. nach ihrem Hauptzweck: Finanzzölle, Schutzzölle, Kampfzölle (s. § 6 und § 7);

5. nach der Verkehrs-Richtung des Warenzugs, in welcher sich die zollpflichtige Ware bewegt: Durchfuhrzölle, Ausfuhrzölle, Einfuhrzölle (s. § 8).

Der Zollsatz ist der auf die Steuereinheit (Ziff. 3) gelegte Betrag. Die Zusammenstellung aller Zölle eines Staates oder aller in einem bestimmten Zollgebiet zur Anwendung gebrachten Zölle (Ziff. 4 und 5) mit ihren Steuereinheiten und Zollsätzen nennt man den Zolltarif. Derselbe kann im ganzen auf autonomem selbständigem Wege oder vertragsmäßig festgestellt, kann aber auch, auf Grund vorangegangener gesetzlicher Verabschiedung oder vertragsmäßiger Feststellung der Zölle und Zollsätze (der Tarifnummern und Unterabteilungen) im einzelnen, im Verwaltungsweg bearbeitet und veröffentlicht **werden. Erläutert wird der Tarif durch das Warenverzeichnis** (s. § 9).

Jeder dieser Sätze soll seine Erläuterung aus dem praktischen Leben erhalten.

§ 3. In Frankreich wurde früher bei der Verzollung ein Unterschied gemacht zwischen der Einfuhr zu Land und der Einfuhr zur See: bei der letzteren war die Behandlung wieder eine andere, je nachdem die Einfuhr direkt aus den französischen Kolonien, oder unter französischer Flagge aus den Erzeugungsländern, oder erst nach vorheriger Berührung anderer europäischer Häfen, oder nach vorheriger Lagerung in Entrepots erfolgte. In anderer Form erscheinen diese Unterscheidungen jetzt in den Zuschlagzöllen (surtaxes), sowie in den besonderen Zöllen für die französischen Kolonialprodukte nach dem Tarif von 1881[4]. Eine französische Einrichtung ist auch die Gegenüberstellung eines allgemeinen und eines vertragsmäßigen Tarifs.

Bei den älteren Handelsverträgen wurde das Absehen darauf gerichtet, dem einen vertragenden Teil in dem Gebiete des anderen besondere Vorteile vor jeder dritten Nation zu verschaffen und für die wichtigsten Ausfuhrgegenstände des einen Staats möglichst niedrige Eingangszölle in den anderen Staaten ausschließlich zu erlangen. Ursprungszeugnisse waren dabei für die Waren des begünstigten Landes meist nicht zu umgehen. Man nannte solche Ausnahmezölle auch wohl Differentialzölle, denen wir bei den Kampfzöllen in anderem Sinne nochmals begegnen werden[5]. Auch **der österreichisch-deutsche Handelsvertrag vom 19. Februar 1853 beruhte** noch auf solchen Voraussetzungen, freilich in Verbindung mit weitreichenden politischen Zielen, dem von dem Freiherrn von Bruck zuerst durch die Wiener Zeitung vom 26. Oktober 1849 entwickelten, durch die k. k. Regierung längere Zeit mit Nachdruck verfolgten, später aber als unausführbar erkannten Gedanken einer österreichisch-deutschen Zolleinigung von 70 Millionen Seelen. Dem Vertrag waren beiderseits ausgedehnte Vertragstarife angehängt mit namhaften Zollerleichterungen im Zwischenverkehr, d. i. im Verkehr unmittelbar über die Grenze zwischen Oesterreich und dem Zollverein; und sollte dies die erste Stufe bilden auf dem Weg zu jenem großgedachten Ziele. Vertragsmäßige Zölle **in dieser früheren Bedeutung waren ferner die Zölle der Zuckersteuerkonventionen** von Belgien, Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien, welche unten in dem Abschnitt über die Rübenzuckersteuer (§ 25) eingehender zu erwähnen sein werden. Doch kann man diese internationalen Zuckersteuerkonventionen auch in Zusammenhang bringen mit den Bemühungen, die Zollpolitik überhaupt auf den Weg der vertragsmäßigen Regelung zu leiten und auf diesem Weg gewisse Formen des Schutzzolls zu beseitigen[6].

Eine verwandte Bestimmung enthalten die Handelsverträge der sechziger Jahre, so der

4) A. Wagner, F.W. III. S. 824. 5) v. Stein a. a. O. S. 401. 6) A. Wagner, Art. „Zölle" a. a. O.

gleich näher zu erwähnende preußisch-französische Vertrag vom 2. August 1862 in den Art. 7 und 8, wornach die innere oder Verbrauchssteuer des einen Vertragsstaats die gleichartigen Erzeugnisse des anderen Staats nicht höher treffen soll, als die eigenen Erzeugnisse, ausgenommen die den einheimischen Produzenten durch das innere Steuersystem verursachten Kosten.

Hieher gehören endlich auch die im folgenden Paragraphen weiter zu besprechenden Uebergangssteuern im Innern des deutschen Zollgebiets.

Mit dem britisch-französischen Handelsvertrag vom 23. Januar 1860 kam ein anderes Prinzip zur Geltung, der Grundsatz der gegenseitigen Behandlung der vertragenden Teile auf dem Fuß der meistbegünstigten Nation[7]. Hiebei geht die Absicht dahin, den einen vertragenden Staat dagegen sicherzustellen, daß nicht etwa im Gebiet des anderen vertragenden Teils dritte Nationen günstiger behandelt werden können. Für England bildete der Vertrag von 1860 zugleich den Abschluß seiner Zollreformen; man war dort angelangt bei der Aufhebung aller Schutzzölle und der Beschränkung der Finanzzölle auf wenige Hauptartikel von großer Einträglichkeit. Es war ein günstiges Zusammentreffen, hiefür noch Gegenzugeständnisse seitens Frankreichs bekommen zu können. Auch für Frankreich bedeutete der Vertrag einen Fortschritt seiner Zoll- und Handelspolitik von grundsätzlicher Art. Napoleon III. hatte die Zeit gekommen erachtet zu einem Einlenken von der ausschließenden in eine gemäßigtere, allerdings immer noch stark schutzzöllnerische Richtung. Er war dabei im Innern auf unerwartete Anstände gestoßen, so daß der Weg der autonomen Gesetzgebung aussichtslos sich erwies. So machte er Gebrauch von einem Senatsbeschluß vom Dezember 1852, nach welchem dem französischen Staatsoberhaupt zustand, infolge von Handelsverträgen jedwede dadurch gebotene Zolländerung aus eigener Machtvollkommenheit zu verfügen. Dazu kam der politische Gewinn der gleichzeitig ermöglichten Wiederannäherung an England. Nachdem jenes Prinzip anerkannt war, zog Frankreich sofort die weiteren Konsequenzen und erklärte sich bereit, die mit England vereinbarten Zollsätze auch denjenigen anderen Nationen einzuräumen, welche entsprechende Gegenvorteile bieten und auf der gleichen Grundlage mit ihm abschließen würden. Für diese würde dann gleichfalls der neue vertragsmäßige Tarif, allen dritten Nationen gegenüber aber, mit denen kein Vertrag zustande käme, der alte, großenteils einen Verkehr fast ausschließende allgemeine Tarif gelten. Auf solcher Grundlage kamen in der ersten Hälfte der sechziger Jahre französische Handelsverträge mit beinahe sämtlichen europäischen Staaten zum Abschluß, insbesondere auch mit Preußen und dem Zollverein der Vertrag vom 2. August 1862, mit Wirkung vom 1. Juli 1865. Nach dem deutsch-französischen Krieg von 1870—71 hat die französische Regierung allerdings, durch Thiers beeinflußt, die Verträge der sechziger Jahre soweit möglich rückgängig zu machen gesucht und durch Gesetz vom 7. Mai 1881 zunächst einen neuen allgemeinen Zolltarif festgestellt, der verglichen mit dem bisherigen Vertragstarife manche Zollerhöhungen enthält, diesem aber doch grundsätzlich näher liegt als dem früheren allgemeinen Tarif, so daß im wesentlichen die Fortschritte der napoleonischen Politik auf diesem Gebiet sich erhalten haben (A. Wagner). Inzwischen sind auch wieder Handelsverträge behufs Sicherung mindestens der bisherigen Zollsätze mit Belgien, Großbritannien, Italien, Oesterreich-Ungarn, Portugal, Rußland, Schweden und Norwegen, der Schweiz, Spanien rc. zum Abschluß gekommen, was für Deutschland insofern wichtig ist,

7) In der Meistbegünstigungs-Klausel erkennt A. Wagner (a. a. O. S. 808), ohne deren unter Umständen etwas mißliche Seiten in Abrede ziehen zu wollen, einen günstigen Ansporn zu einer Entwicklung der internationalen Zoll- und Handelspolitik in der Richtung eines gemäßigten Schutzzolls und gemäßigt freihändlerischer Politik. Jedes Land erhalte ein Interesse, in die durch Handelsverträge verbundene internationale Gemeinschaft einzutreten. Jedes Land, welches solche Verträge abgeschlossen habe, gewinne ein Interesse daran, daß die Gemeinschaft noch auf weitere Länder durch neue Verträge sich ausdehne, deren Vorteile ihm gleichfalls zu gut kommen müsse.

als das Deutsche Reich in Kraft des Art. 11 des Friedensvertrags vom 10. Mai 1871 das Recht der meistbegünstigten Nationen Frankreich gegenüber dauernd sich gewahrt hat, nur mit der Beschränkung, daß ausgenommen sein sollen die Begünstigungen, welche einer anderen Nation gewährt würden, als England, Belgien, den Niederlanden, der Schweiz, Oesterreich und Rußland. Der auf diese Verträge sich gründende neue Konventionaltarif Frankreichs umfaßt allerdings nicht mehr so viele Waren als der alte, so daß der allgemeine Tarif, der übrigens vielfach auf die Sätze des früheren Vertragstarifs herabgesetzt ist, jetzt auch Vertragsstaaten gegenüber in mehr Fällen als früher Anwendung findet.

Auch für Preußen sollte der preußisch-französische Handelsvertrag vom 2. August 1862 gleichzeitig mehreren Zwecken dienen. Sehen wir hier ab von der politischen Bedeutung des Vertrags, so waren dessen handelspolitische Ziele auf deutscher Seite: einmal der Gewinn einer erleichterten Einfuhr nach Frankreich und sodann zweitens die bei diesem Anlaß zu erreichende Reform des deutschen Zolltarifs in freierer Richtung. Von dieser doppelten Rücksicht geleitet, hat man dann deutscherseits in den Vertragstarif manche Artikel mit ermäßigten Zollsätzen aufgenommen, für welche Frankreich ein Zugeständnis nicht in Anspruch genommen hatte, also auch nicht wohl zu bestimmen war, ein Gegenzugeständnis zu machen, und wurde dadurch das Gegenseitigkeitsverhältnis im Vertrag verschoben. Man ging aber in Deutschland noch einen Schritt weiter und nahm überhaupt alle Sätze des Vertragstarifs in den allgemeinen Tarif ohne weiteres herüber, ebenso bei den nachfolgenden Verträgen mit Oesterreich-Ungarn, Belgien und der Schweiz, beraubte sich also von vornherein der Möglichkeit, solche Zollermäßigungen und Zollbefreiungen auch noch nach anderen Seiten hin zu verwerten, und sich dadurch von dort aus Gegenzugeständnisse zu erkaufen. Ja, was vielleicht noch bedenklicher war, man erschwerte sich damit ohne zwingende Not auch die Möglichkeit, auf autonomem Weg etwa später wieder notwendig werdende Zollerhöhungen durchzuführen, indem man das damals ohnedies bestehende liberum veto eines jeden Vereinsstaats verstärkte durch die Abhängigkeit auch noch von fremden Vertragsmächten. Unter schon veränderten Verhältnissen hat sich dies sogar im Jahr 1885 noch einmal recht fühlbar gemacht, als das Deutsche Reich zu der beabsichtigten Erhöhung seines Roggenzolls zuerst die Zustimmung Spaniens einholen mußte, dem noch ein niedrigerer Zoll vertragsmäßig zugesichert gewesen war. An Einwendungen und Warnungen hierwegen hatte es im Jahr 1862 auch von seiten solcher nicht gefehlt, welche in der Hauptsache der Tarifreform in der angedeuteten Richtung günstig gestimmt waren[8]). Der Rückschlag ist nicht ausgeblieben; die Zeiten wechselten und man hatte es zu tragen, sich die Hände gegen außen zu sehr gebunden zu haben. Jetzt sind die Verträge jener Periode großenteils gelöst. Auf autonomem Weg ist ein neuer Tarif zu stande gekommen und am 15. Juli 1879 als Gesetz verkündet worden (neueste im Bundesrat festgestellte Ausgabe vom 1. Juli 1888 ab). Nur die neuen Handelsverträge Deutschlands mit der Schweiz, Italien, Spanien und Griechenland enthalten noch einzelne verhältnismäßig wenige Zollsätze[9]). Dritten gegenüber ist jetzt allgemein nur das Recht auf Meistbegünstigung gewahrt und hat man außer dem einen Rückhalt in dem aus den Gesetzen anderer Staaten herübergenommenen Kampfzollparagraphen (6) des deutschen Zolltarif-Gesetzes vom 15. Juli 1879: „Waren, welche aus Staaten kommen, welche deutsche Schiffe oder Waren deutscher Herkunft ungünstiger behandeln als diejenigen anderer Staaten, können, soweit nicht Vertragsbestimmungen entgegenstehen, mit einem Zuschlag bis zu 50 % des Betrags der tarifmäßigen Eingangsabgaben belegt werden" (s. unten § 7).

Für die Verhältnisse in Deutschland dürfte der jetzt eingehaltene Weg der richtigere sein.

8) Vgl. u. a. Riecke, Die Tarifreform im Zollvereine in Z. f. St.W. 19. 1863. S. 319 ff.

9) Siehe deutsches Handelsarchiv. 1890. I. Januar.

Hock hatte schon 1863 gefordert, daß ein internationaler Zollvertrag sich beschränken solle „auf die Sanktion der großen volkswirtschaftlichen Grundsätze: keine Durchfuhrzölle, keine Begünstigung der Flagge, des Grenzzugs, des Hafens, des Ursprungslands, keine Ausfuhrprämien (mit wenigen Ausnahmen), keine Ausfuhrzölle und im Eingang keine Prohibitionen, nur wenige Konsumtions- und durch die Verhältnisse allmählich erlöschende Schutzzölle, und fast nur Ausgleichungszölle (s. unten § 6), überall dieselben Erleichterungen für den beschleunigten Personen- und Warenverkehr, ein allgemeines Zollkartell [10])". Damit scheint auch Lorenz von Stein [11]) im wesentlichen übereinzustimmen, wenn er auf der einen Seite in der „internationalen Kategorie der meistbegünstigten Nationen" „die große Idee der Gemeinschaft des europäischen Lebens auf dem Gebiete der Volkswirtschaft" zum Ausdruck gebracht sieht, „einen der großen Fortschritte, welche unser Jahrhundert auszeichnen", — auf der anderen Seite aber auch die „Kategorie des autonomen Zolltarifs" betont, welcher es entsprechen würde, „die Zollsysteme nach den allmählich wieder zum Bewußtsein gekommenen individuellen Produktions- und Konsumtionsverhältnissen der einzelnen Völker aufzustellen". Ein Recht auf Meistbegünstigung hat zur Zeit Deutschland nicht in Rußland, Brasilien, Bolivien, Columbien, Haiti, Nicaragua, Peru, Uruguay, Venezuela, von weiteren minder wichtigen Staaten abgesehen. Darnach würde also nur Rußland als außerhalb jener europäischen Gemeinschaft stehend zu betrachten sein. Eine differentielle Behandlung zu Ungunsten deutscher Waren findet übrigens nur in Finnland statt [12]). Zahlreiche Handelsverträge laufen im Jahr 1892 ab; bis dahin muß sich zeigen, ob und inwieweit die seit 1860 angenommenen Grundsätze, wenn auch mit der seit 1870 eingetretenen Einschränkung sich werden aufrecht halten lassen.

§ 4. Außenzölle, Grenzzölle bilden in der heutigen Zeit die Regel, Binnenzölle, örtliche Zölle nur noch Ausnahmen, hauptsächlich für örtliche und Gemeindezwecke. Auf die politische und nationale Bedeutung der Grenzzölle wurde schon hingewiesen (§ 1). Außenzölle und ein von der Zollinie umschlossenes Verbrauchsgebiet sind die Voraussetzung für alle Finanzzölle von größerer Ergiebigkeit. Ohne Außenzölle und eine gut bewachte Zollgrenze ist auch kein Zollschutz denkbar, für welchen ein entsprechendes selbständiges wirtschaftliches Hinterland weitere Vorbedingung ist. Die Zollpflichtigkeit der Waren tritt bei Außenzöllen mit der Ueberschreitung der Zollgrenze ein [13]). Daraus folgt nicht, daß die Zölle auch bei diesem Anlaß sofort entrichtet werden müssen. Dies geschieht sogar thatsächlich nur in den selteneren Fällen. Wir werden später die Einrichtungen noch aufzuführen haben, welche, namentlich für den größeren Verkehr, es gestatten, die Zollerhebung von der Grenze weg an andere Orte, welche dem wirklichen Verbrauch der Waren näher liegen, und namentlich die Erhebung der Einfuhrzölle (§ 8) auf spätere Zeiten, bis es wirklich zum Verbrauche kommt, zu verschieben. Selbst bei den Durchfuhr- und Ausfuhrzöllen waren ähnliche Einrichtungen möglich.

Vom Standpunkt der zur Erhebung berechtigten Staaten aus stellen sich die im Innern des deutschen Zollgebiets zur Erhebung kommenden Uebergangssteuern von Bier und Malz noch als Grenzzölle dar, während sie vom Standpunkt des Deutschen Reichs aus Binnenzölle und als solche Hemmnisse des freien Verkehrs sind. Diese Uebergangssteuern kann man auch zu den vertragsmäßigen Zöllen rechnen (s. oben § 3). Die Zollvereinsverträge enthalten seit 1841 nähere Bestimmungen hierüber, — daß das Erzeugnis eines anderen Vereinsstaats unter keinem Vorwand höher oder in einer lästigeren Weise besteuert werden darf, als das Erzeugnis der übrigen Vereinsstaaten, ferner, daß diejenigen Vereinsstaaten, welche innere Steuern auf die Hervorbringung oder Zubereitung

10) Hock, Die öffentl. Abgaben u. s. w. S. 150.
11) Stein, F.-W. II. 2. S. 388.
12) Deutsches Handelsarchiv 1890. I. Januar.
13) Vocke a. a. O. S. 525.

eines Verbrauchsgegenstands gelegt haben, den gesetzlichen Betrag derselben bei der Einfuhr des Gegenstandes aus den anderen Staaten voll erheben lassen können. Weitere Vereinbarungen sichern gegen eine Erhöhung der inneren Verbrauchsteuern über gewisse Höchstsätze, sichern ferner dagegen, daß bei der Ausfuhr von Gegenständen, deren Kauf oder Verkauf, Verzehrung, Hervorbringung oder Zubereitung mit einer inneren Steuer belegt ist, mehr als der gesetzliche Betrag der letzteren vergütet werde (Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 Art. 5). Diese Grundsätze haben im Lauf von nahezu 50 Jahren die Probe gehalten und einen möglichst günstigen Zustand innerhalb des Zollvereins und des Reichs geschaffen. Dem letzten Ziel, eine völlig übereinstimmende Gesetzgebung auf diesem Gebiet zu erreichen, ist man dabei doch allmählich näher gerückt. Gehen wir nur zurück auf die Zeit vor 30 Jahren, als ich meine Untersuchungen über „die Hemmnisse des freien Verkehrs im Innern des deutschen Zollvereins“ veröffentlicht habe[14]. Seit dieser Zeit wurden beseitigt: 1865 die Uebergangsabgabe von Wein und Obstmost an den Grenzen der norddeutschen Staaten gegen die Erzeugnisse von Bayern, Württemberg, Baden, Hessen, Nassau und Frankfurt, 1867 die Salzmonopole, 1869 die norddeutsche Uebergangsabgabe von Tabak, 1878 die Spielkartenmonopole, 1887 die Branntweinübergangssteuern. Es sind allein noch übrig die Uebergangssteuern von Bier und Malz, diese allerdings noch heute mit der schon 1861 hervorgehobenen Konsequenz, daß sie u. a. eine Steuergrenze mitten durch die Bundes- und Reichsfestung Ulm nötig machen. Doch gestaltet sich dies in der Praxis einfacher, als es hier auf den ersten Blick erscheinen muß. Man wird die weitere Entwicklung dieser für eine endgültige Lösung nun einmal noch nicht reifen Frage ruhig abwarten können.

Oertliche Zölle sind die Thorsteuern, Oktrois, früher bei der preußischen Mahl- und Schlachtsteuer bis 1873 auch von Staats wegen erhoben, jetzt nur noch zu Gemeindezwecken beibehalten und teilweise erst kürzlich wieder neu eingeführt, so in Württemberg durch die Gesetze vom 23. Juli 1877, 8. März 1881 und 14. Juni 1887. Hiegegen sind seiner Zeit, auch von dem Verfasser dieser Zeilen, im Ständesaal und in der Litteratur[15], verschiedene Einwendungen erhoben worden, namentlich auch von dem Gesichtspunkte der Störung des Verkehrs aus und daß das Verbrauchsgebiet unserer Gemeinden meist zu klein sein werde. In Wirklichkeit haben sich indessen die Abgaben, soweit sie als Thorsteuern erhoben werden, doch seither bewährt und die befürchteten Anstände nicht hervorgerufen. — Auf die Wasserzölle, insbesondere die Rhein- und Neckarschiffahrtsabgaben, werden wir in anderem Zusammenhang in § 8 zu sprechen kommen.

§ 5. Die Zölle sind entweder Wertzölle oder Maßzölle (nach Roscher), wie sie sonst gewöhnlich genannt werden spezifische Zölle: die letzteren teils Gewichtzölle, teils Stückzölle, je nachdem ein bestimmter Geldbetrag von der Einheit des Gewichts oder vom Stück erhoben wird. Einzelne Zölle werden auch nach einer Einheit des Kubikmaßes berechnet (Maßzölle im engeren Sinn). Wertzölle scheinen das natürlichere und richtigere zu sein; sie drücken das Verhältnis der Steuer zum Aufwand am kürzesten aus, und daß sie praktisch möglich sind, hat das Beispiel von Frankreich bewiesen, — wie man auch auf dem Gebiet der inneren Aufwandsteuern an dem württembergischen, 11% der Ausschankpreise betragenden Weinumgeld einen in die Jahrhunderte zurückreichenden Vorgang einer Wertsteuer besitzt. Es geht jedoch mit den Wertzöllen, wie noch mit manchem Anderem im Finanzwesen, das einfach Scheinende ist nicht immer auch das am leichtesten Durchführbare. Die Wertzölle erfordern zu ihrer Durchführung einen verwickelten Apparat; sie bedingen u. a. die Einräumung eines Vorkaufsrechts an die Zollbeamten, nötigen zu Beschränkungen in den Abfertigungsbefugnissen der Mehrzahl der Zollämter, zwingen dadurch unter Um-

14) Riecke, Die Hemmnisse des freien Verkehrs im Innern des deutschen Zollvereins in Z. f. St.W. 17. 1861. S. 143 ff., S. 359 ff.

15) Württ. Jahrbücher 1879. S. 185 ff.

ständen den Verkehr in die Richtung über wenige bevorzugte Plätze. In den Vereinigten Staaten von Amerika muß ferner jede Faktura, auf welche sich eine Wertdeklaration stützt, eidlich anerkannt werden, sind außerdem umständliche amtliche Wertsermittlungen vorgesehen.* Es hat sich deshalb wenigstens in Europa die Praxis immer mehr für die Maß- oder spezifischen Zölle entschieden.

Selbst in Frankreich hat sich nach dem Gesetz vom 7. Mai 1881 der Uebergang zu solchen im wesentlichen vollzogen, nachdem es Großbritannien nicht gelungen ist, die wie es scheint dessen Interesse mehr entsprechenden Wertzölle wenigstens für den Konventionaltarif nochmals durchzusetzen. Seine eigenen Wertzölle freilich hat England schon 1860 aufgegeben. Der Zolltarif des Deutschen Reichs hat, übrigens erst seit 1865, nur einen Wertzoll für Eisenbahnfahrzeuge (6 und 10%), man mußte aber schon deshalb in das Zollgesetz von 1869 § 93 eine entsprechende Bestimmung aufnehmen. Allerdings enthielt das preußische Zollgesetz von 1818, der Ausgangspunkt des heutigen deutschen Zollrechts, den Satz, daß außer dem Einfuhrzoll von 15 Sgr. vom Ztr. von mehreren fremden Waren bei deren Verbleiben im Lande eine Verbrauchsteuer erhoben werden solle, welche bei Fabrik- und Manufakturwaren 10 vom Hundert des Werts nicht übersteigen dürfe und geringer sein werde, wo es unbeschadet der inländischen Gewerbsamkeit geschehen könne. Praktisch aber sind jene Wertprozente von Anfang an in Maßzöllen ausgedrückt worden. Den Gewichtzöllen lag zuerst der preußische Zentner von 110 Pfd., dann seit 1840 der Zoll-Zentner = 50 kg = 106,9 preußische Pfund zu Grunde. Seit 1879 bildet der metrische Zentner von 100 **kg** die Gewichtseinheit. Der Zoll wird nach dem Brutto-Gewicht erhoben, wenn der Zollsatz 6 M. nicht übersteigt und bei folgenden höher versteuerten Artikeln: weißem Hohlglas, Fenster- und Tafelglas, Hopfen, Muschel- und Schaltieren aus der See, Austern, Hummern und Schildkröten, Spielkarten. Sonst bildet die Verzollung nach dem Nettogewicht die Regel; die Feststellung desselben wird erleichtert durch die vom Bundesrat bestimmten, der üblichen Verpackungsart angepaßten Tarasätze. Bei Bau- und Nutzholz wird die Wahl gelassen, ob der Zoll, statt nach dem Gewicht, nach dem Festmeter, bei frischen Südfrüchten, ob er nach der Stückzahl unter Ausscheidung der verdorbenen berechnet werden soll. Für die Verzollung der Heringe bildet die Tonne (als Gebinde, nicht als Gewicht), für die Zölle von Vieh, Wagen und Schlitten, von Taschenuhren, von Damen- und Strohhüten u. dgl. die Stückzahl die vorgeschriebene Steuereinheit. — Oesterreich kennt nach dem Tarifgesetz von 1882 keine Wertzölle. In dem Zolltarife der Schweiz kommen solche nur ausnahmsweise vor. Der schweizerische Tarifentwurf von 1878 beruhte auf der Skala: im Maximum 1% des Werts für Rohstoffe, 2% für Halbfabrikate, 3% für Fabrikate, 5% für Konfektionswaren, 10% für Luxusgegenstände. Danach wurden die Maßzölle bemessen. — Wertzöllen in größerer Zahl begegnet man in den Tarifen von Belgien (5, 6, 10 und 15 Proz.) und den Niederlanden (1, 3, 5 und 10 Proz.). — Auf Wertzöllen beruht noch heute der Zolltarif der Vereinigten Staaten von Amerika (10 bis 50, in einzelnen Fällen, für Spielkarten z. B., sogar 100 Proz.). Doch glaubte der Finanzminister in seinem Jahresbericht vom 4. Dezember 1889 die Aufmerksamkeit des Kongresses auf die zu niedrigen Abschätzungen hinlenken zu müssen und die Einführung von spezifischen Zöllen an Stelle der Wertzölle empfehlen zu sollen. Die seither durch den Kongreß gegangene Mc Kinley Bill schlägt freilich andere für Europa viel bedenklichere Wege ein. — „Die Zölle der Türkei sind systemlose Wertzölle ohne rationelle Unterscheidung der Zollobjekte“ (L. v. Stein). Die Einfuhrzölle betragen dort 8%, die Ausfuhrzölle 1% des Werts.

In der Litteratur spricht sich Hock grundsätzlich für Wertzölle aus, welche aber allerdings in der Praxis großen Schwierigkeiten begegnen, der Unsicherheit der Wertcertifikate, der ungenügenden Warenkunde der Zollbeamten, der mißbräuchlichen Ausübung des Vorkaufsrechts der Beamten, auf der andern Seite den Versuchen, dieses Vorkaufsrecht wertlos zu machen, indem z. B. bei einer Verzollung nur vereinzelte, an sich wenig wertvolle Bestandteile vorgeführt werden, Untertassen, linke Handschuhe u. dgl., namentlich aber den Schwankungen und Ungleichheiten in der Wertbestimmung, welche den Handel aus seinen natürlichen Bahnen an jene Orte ableiten, wo sie am niedrigsten ist. Gleichwohl empfiehlt Hock die Wertzölle für solche Staaten, bei welchen der zollpflichtige Verkehr in wenigen sehr großen Aemtern sich zusammendrängt. Aber bei Staaten, wie Oesterreich und der Zollverein, wo der Verkehr sich in eine Unzahl kleiner Aemter teilt, wären Wertzölle die ungerechteste und unzweckmäßigste Art der Zollbelegung. Hier bleibe nichts übrig, als spezifische Zölle festzusetzen, solche, welche nicht nach dem Werte der Ware, sondern in gewissen mit dem Wert in Zusammenhang stehenden, durch äußere Merkmale bestimmten Abstufungen nach dem Gewichte oder überhaupt nach der Menge der Ware sich richten. Man unterscheide z. B. bei Baumwollgeweben, ob sie roh, appretiert, bedruckt, dicht oder undicht sind, und bestimme für jede dieser Arten einen eigenen Gewichtszoll. „Ob aber die Zölle spezifische oder Wertzölle sind, sie müssen in dem Maße, als die Waren denselben Wert in einem kleineren Gewicht und Volumen zusammendrängen, niedriger werden und es gibt in jedem Staat eine gewisse Grenze, welche ihr Ausmaß nicht ungestraft überschreiten darf. Waren von hohem Wert bei geringem Volumen werden so leicht verborgen und verführt, daß nur ein sehr geringer Zoll die Verlockung zum Schmuggel hindern kann.“ — A. Wagner ist für spezi-

fische Zölle mit Rücksicht auf die Vereinfachung des Tarifs, wenn derselbe auch mitunter formell dadurch komplizierter erscheine, daß ein einziger Wertzollsatz für eine ganze Warenkategorie oder eine spezielle Warengattung nach den hauptsächlichen Qualitätsunterschieden in eine Reihe spezifischer Zölle umgewandelt werde. Wo wie in Europa, Verzehrungsgegenstände besonders in Betracht kommen, können ohnedem nur spezifische Zölle Platz greifen, weil Qualitätsunterschiede zu schwer einfach zu ermitteln und nicht erheblich genug sind, um bei der Verzollung berücksichtigt zu werden. In unentwickelten Staaten dagegen lassen sich Abstufungen bei den spezifischen Zöllen schwer durchführen[16]. — W. Roscher sagt in einer Anmerkung: Es gehe mit den Wertzöllen ähnlich, wie mit der Einkommensteuer: beide früh eingeführt, theoretisch sehr empfohlen, praktisch auf hoher Kulturstufe immer schwieriger, deshalb gerne verlassen, aber schließlich doch zur Ausfüllung der Lücken wieder angewandt. Im Text selbst führt er aus: Wertzölle seien älter als Maßzölle. Einer sehr abstrakten Doktrin werden sie durch ihre scheinbar größere Verhältnismäßigkeit zum Vermögen der Träger empfohlen. Für den Fiskus gewähren sie die Annehmlichkeit, daß mit dem Sinken des Geldwerts ihre Erträge wachsen. Umgekehrt müssen allerdings die Konsumenten neben der Verteuerung ihres Bedarfs auch noch unter der höheren Steuerlast leiden. Unzweifelhaft aber sei den Wertzöllen seit dem Aufhören der Naturalwirtschaft eine viel höhere steuertechnische Schwierigkeit vorzuwerfen. „Das preußische System von 1818, die Waren in wenige (43) große Gruppen zu teilen und innerhalb einer Gruppe jede Maßeinheit mit demselben Zoll zu belegen, empfahl sich wegen seiner Bequemlichkeit für alle Beteiligten bei der damals so ungünstigen Grenzlage Preußens doch sehr. Je höher die Zölle im allgemeinen werden, je genauer sich die Schutzzölle nach dem Grade der Schutzbedürftigkeit abstufen, je schärfer kontrolliert die Erhebung: desto ähnlicher pflegen die Maßzölle durch Vermehrung der Tarifklassen rc. den Wertzöllen zu werden."

Gradationszölle, das sind Zölle, deren Sätze für Waren von einer und derselben Gattung, nach den Wertverhältnissen und Feinheitsgraden, z. B. bei Garnen nach den Feinheitsnummern, bei Geweben nach der Zahl der Fäden auf einer bestimmten Fläche, sich abstufen, bilden die Vermittlung zwischen Gewicht- oder Maßzöllen einerseits und Wertzöllen andrerseits; sie spielen aber auch eine Rolle bei der Frage der Schutzzölle.

§ 6. Den Schutzzöllen und den ihnen verwandten Kampfzöllen stehen gegenüber die Finanz- oder Steuerzölle, Steuern in Zollform. Die grundsätzliche Auseinandersetzung zwischen Freihandel und Zollschutz war nach dem Plane des Handbuchs in dem zweiten Bande, in dem Abschnitte über die volkswirtschaftliche Funktion und Bedeutung des Handels und über die äußere Handelspolitik zu geben. Hier ist darauf nur insoweit nochmals zurückzukommen, als dies zum Verständnis der finanziellen Seite der Frage unbedingt geboten ist. Hören wir darüber zunächst wieder einige fremde Stimmen.

Zuerst Hock (1863): Steuermotive seien es nicht gewesen, welche bisher ausschließlich oder auch nur vorzugsweise die Höhe der Zölle bestimmten. Der Zoll diene auch politischen und volkswirtschaftlichen Zwecken. Durch ihn werden Angriffe und Repressalien gegen fremde Regierungen ausgeführt, „er wurde zu mannigfachen polizeilichen Zwecken benützt und hauptsächlich sollte er den Zutritt solcher fremden Waren, deren Konkurrenz man fürchte, auf den inländischen Markt unmöglich machen oder erschweren". „In der Einfuhr, wurde gesagt, seien die Roh- und Hilfsstoffe, welche die Industrie benötigt, zollfrei zuzulassen, die Halb- und Ganzfabrikate in dem Maße höher zu belegen, als die darauf verwandte Arbeit größere Werte darstelle und für die inländischen Industriellen die Hoffnung näher liege, die gleichen Fabrikate zu erzeugen. Die Ausfuhr der im Lande nur in beschränkter Menge erzeugbaren, für die Industrie benötigten Rohstoffe sei durch Ausfuhrzölle zu erschweren. Alle diese Zölle sollen so hoch gegriffen sein, daß sie den Verkehr wirklich verhindern oder doch sehr erschweren. Freilich vermindere sich hiedurch die Zolleinahme des Staats, allein was dieser an Zöllen verliere, komme ihm reichlich durch die inneren Steuern herein, welche ihm ein zahlreicher und gedeihender Arbeiterstand und die durch den Kontakt mit einer dichten industriellen Bevölkerung sich bereichernden Grundbesitzer zahlen." — An dieser Ausführung vermißt Hock den Nachweis, daß die Entwicklung der Gewerbthätigkeit und der Steuerfähigkeit durch den Zollschutz mehr gedeihe, als ohne denselben, und daß, selbst wenn dies der Fall wäre, der dadurch für Staat und Volk erwachsende Vorteil größer sei, als die Vermehrung des Volkswohlstands und der Zolleinnahme bei einem freien Zollsystem. Die Erfahrung spreche eher für das letztere. Nicht einmal die Rücksicht auf die Wahrung der internationalen Unabhängigkeit lasse sich unbedingt zu Gunsten des Zollschutzes verwerten. Nichts sei unentbehrlicher als das Getreide. Wenn die Landwirtschaft eines Schutzes bedürfe, so erzeuge sie teurer als das Ausland. Teure Nahrungsmittel seien das stärkste Hindernis einer gedeihlichen Entwicklung der Industrie. Wenn man das fremde Getreide nicht zulasse, schneide man sich selbst

16) A. Wagner, Art. „Zölle" a. a. O. S. 359.

die Mittel ab, den nach der Schutzzolltheorie lohnendsten Handel, den Austausch seiner gewerblichen Erzeugnisse gegen die Rohstoffe des Auslandes, mit diesem zu treiben. Hock ist auch gegen die bewegliche Skala der Getreidezölle, welche gegen eine der ersten Besteuerungsregeln, das feste Maß der Steuer verstoße, dem Getreidehandel die Grundlage jeder sicheren Berechnung nehme und dem Landmann, den man beschützen wolle, in schlechten Jahren die Mittel entziehe, seine Verluste zu ersetzen, damit er imstande sei, in guten Jahren, wenn er es nicht bedürfe, seinen Gewinn um etwas zu erhöhen. — Da übrigens, wo eine Einkommensteuer besteht oder wo das Einkommen des Volks auf eine andere direkte oder indirekte Weise besteuert wird, fordere es allerdings die Gerechtigkeit, daß auch das Einkommen, das der Fremde aus dem Lande ziehe, besteuert werde; der Gewinn aus dem Warenverkehr lasse sich nur mittels des Zolls treffen; der auf dieser Forderung beruhende Ausgleichungszoll sei bei Rohstoffen am niedrigsten, bei Ganzfabrikaten am höchsten zu bemessen, denn der Gegenstand der Besteuerung sei die Summe der Einkommen derjenigen, welche an der Verfertigung der Ware mitgewirkt haben, es bestehe daher zwischen dem Schutzzoll und dem Ausgleichungszoll einige Aehnlichkeit, nur soll nicht der Gewinn des Fremden, sondern die von diesem Gewinn dem Staat gebührende Steuer die Höhe des Zolls bestimmen. Als temporäre Maßregel habe auch der Schutzzoll eine gewisse Berechtigung. Manchmal diene der Schutzzoll als Repressalie gegen hohe Zölle des Auslandes; dabei habe man sich zu hüten, daß nicht das eigene Land mehr geschädigt werde, als der Feind. Ausfuhrprämien des Auslands mit Schutzzöllen zu bekämpfen, wäre verkehrt. Den Zollrepressalien entsprechen die Zollbegünstigungen und das ganze daran geknüpfte System der Differentialzölle. „Schon die obersten Grundsätze der Besteuerung fordern aber Gleichheit vor dem Gesetz und bei den Zöllen tritt diese Forderung um so dringender auf, als hier jeder Unterschied nicht bloß einzelne Private, sondern ganze Gegenden, Straßenzüge, Verkehrsrichtungen benachteiligt. Indes, das Unglück war, daß so häufig die Zölle alles andere als eine Steuer sein sollten." Die Verkehrtheit werde noch ärger, wenn solche Begünstigungen in Form völkerrechtlicher Verträge bewilligt werden; — ausgenommen den kleinen Grenzverkehr, die Anbahnung einer Zolleinigung oder in Verbindung mit einem Zollkartell (a. a. O. S. 136—151).

A. Wagner (Art. „Zölle") heißt Schutzzölle diejenigen, welche auf dem wirtschaftlichen, Finanzzölle diejenigen, welche auf dem fiskalischen Prinzip beruhen. Auch der Schutzzoll enthalte übrigens eine Steuer für den durch ihn betroffenen Produzenten und Konsumenten zu Gunsten des inländischen Gewerbs im Betrag des Preisunterschieds zwischen dem geschützten und ungeschützten Artikel. In der Binnen- oder Ortszollperiode komme der Schutzzoll schon vor, aber der Finanzzoll sei die Hauptsache. In der Außen- oder Landeszollperiode trete der Schutzzoll sehr in den Vordergrund, die Schroffheit des Systems gipfle gerade in ihm, das fiskalische Interesse werde den Schutzinteressen oftmals zum Opfer gebracht. Selbst bei den wichtigen überseeischen Verbrauchsgegenständen sei das fiskalische Interesse, welches jetzt ganz im Vordergrund stehe, verhältnismäßig spät zur Geltung gelangt, weil die merkantilistische Theorie vom Nachteil des Geldabflusses und der passiven Handelsbilanz und luxuspolizeiliche Bedenken oft entgegenstanden. In der beginnenden Periode des milderen Außenzollsystems werde der Schutzzoll zurückgedrängt. Auch das richtig verstandene Finanzinteresse veranlasse eine Ermäßigung der Finanzzölle, ohne daß der Staat damit auf die Zolleinnahme in ihrer bisherigen Höhe zu verzichten beabsichtige. Der Hock'sche Ausgleichungszoll erscheint Wagner grundsätzlich unberechtigt, in seiner Konsequenz eine Doppelbesteuerung, praktisch unausführbar. — Seitdem dies veröffentlicht wurde, sind 20 Jahre verstrichen, in welchen die Schutzzölle in der Gesetzgebung wieder mehr Oberwasser bekommen haben, auch die Finanzzölle da und dort nicht unerheblich in ihren Sätzen erhöht worden sind. Indessen spricht sich A. Wagner auch in dem 1889 zum Abschlusse gekommenen dritten Bande seiner Finanzwissenschaft an verschiedenen Stellen noch in gleichem Sinne aus, so z. B. S. 685, wo er „die außerordentlichen Schwierigkeiten und völlig gar nicht zu lösenden Konflikte" betont, in welche man in der Steuerpolitik durch die Verquickung sich kreuzender finanzieller und schutzzöllnerischer Interessen gerate, — dem gegenüber eine „strikt freihändlerische" Politik auch rein vom finanzpolitischen Standpunkt günstiger erscheine, nicht nur, weil sie das fiskalische Interesse allein und strenger zu verfolgen gestatte, sondern weil sie den Keim zu beständigen Umgestaltungen wegen aller sonstigen Rücksichtnahmen nicht in sich trage. — Nur schade, möchte ich beifügen, daß das praktische Leben eben in den seltensten Fällen erlaubt, eine Zollfrage, überhaupt eine Steuerfrage, lediglich als solche und frei von anderen Rücksichten gesetzgeberisch zu ordnen!

Nach Lorenz von Stein[17]) ist der Zoll zunächst eine Ergänzung der Verbrauchsteuer in dem doppelten Sinne, daß er alle Steuereinheiten der inneren Verbrauchsteuern gleichfalls umfaßt, außerdem aber noch solche Nahrungs- und Genußmittel trifft, welche nach den klimatischen Verhältnissen nur vom Auslande bezogen werden können; der Zoll sei sodann eine Ergänzung der Erwerbsteuer oder ein Ausgleichszoll dafür, daß die innerhalb des Staats zum Verkauf kommenden fremden Erzeugnisse nicht wie die Erzeugnisse des Inlands in der Erwerbsteuer dieses Staats mit berücksichtigt werden können. Der Zoll erhöhe den Preis der fremden Ware um den Betrag der Steuer. Man könne auf diese Weise den Preis der fremden Ware durch den Zoll erhöhen — bis zur Unverkäuflichkeit, dann habe man den Prohibitivzoll, oder wenigstens insoweit, um die noch unentwickelte und dadurch teurere Pro-

17) Stein, F.W. II, 2. S. 373—407.

duktion des Inlands zu decken, dann habe man den Schutzzoll. Dagegen verurteile der Freihandel jede Einwirkung des Zolls auf die einheimische Produktion durch die Preiserhöhung. Im Kampf zwischen Schutzzoll und Freihandel sei das finanzielle Wesen des Zolls mehr zurückgetreten. Erst mit der zweiten Hälfte unseres Jahrhunderts habe eine andere Auffassung begonnen sich Bahn zu brechen. Man habe erkannt, daß die eine Hälfte aller Zollobjekte von der Frage des Schutzzolls gar nicht berührt werde, die der europäischen Produktion und Konkurrenz entzogenen überseeischen Artikel, bei denen es sich lediglich um die Besteuerung von Nahrungs- und Genußmitteln handle. Man habe erkannt, daß neben dem volkswirtschaftlichen Prinzip, für den internationalen Mitbewerb der Industrie, noch das rein finanzielle Prinzip, für den Verbrauch, Beachtung fordere. Damit sei im Zollwesen neben der Handelspolitik die Finanzwissenschaft in ihr Recht wieder eingetreten. Die Steuerfrage beginne sich vom Schutzzoll und Freihandel zu emanzipieren. Der Zoll sei allerdings eine unvollkommene Steuer insofern, als er auch Gegenstände treffe, welche im Inlande nicht besteuert werden, als ferner diejenigen, welche zollpflichtige Gegenstände nicht kaufen, zoll- und steuerfrei bleiben. Hiergegen könne dann nur die Einkommensteuer als Ersatz wirken. Auf der andern Seite aber habe der Zoll die Funktion, die Verschiedenheiten in der Besteuerung der Produktionen der einzelnen Länder auszugleichen, ferner die Besteuerung der überseeischen Nahrungs- und Genußmittel in das richtige Verhältnis zu dem einheimischen Besteuerungssystem zu bringen. Während Tabak, Zucker und Reis die Besteuerung bei dem Import bereits in den verschiedenen (inneren) Besteuerungssystemen finden, haben Kaffee, Thee und Gewürze allmählich einen Umfang und eine Regelmäßigkeit in ihrem Verbrauch erreicht, durch welche sie mehr und mehr die Natur von Nahrungsmitteln annehmen. Noch gehören diese drei Artikel bei weitem überwiegend der Konsumtion der besitzenden Klasse, das Wegfallen ihrer Verzollung würde gegenüber der nichtbesitzenden eine Steuerfreiheit der ersteren für einen großen Teil ihres Verbrauchs bedeuten, stünde ferner im Widerspruch mit der für alle Klassen gleichen Besteuerung der einheimischen Getränke. Für die Bemessung der richtigen Höhe des Steuerfußes könne man sich indessen dabei nur an die allgemeine Regel halten, daß der Zollsatz erst da zu hoch werde, wo infolge desselben der Verbrauch abnehme. — Die Zollsysteme Europas zerfallen nach Stein in zwei Hauptgruppen: 1) die Länder des Steuerzolls, vor allem England, dessen Industrie zu groß, um eines Schutzes zu bedürfen, dann Skandinavien, dessen Industrie zu gering, als daß ein Schutzzoll ihr helfen könnte, endlich die Balkanländer, die überhaupt kein Verwaltungssystem haben; 2) die Länder, welche das Prinzip des Schutzes mit dem der Besteuerung verbinden, unter sich wesentlich verschieden nach dem Grad, in welchem die systematische Durchführung der Qualität der einzelnen Warengattungen stattgefunden habe. — Als Grundsätze der Steuerpolitik stellt Lorenz v. Stein folgende auf: 1. für den Schutzzoll: Ein Zoll sei keine Prohibition. Jeder Schutzzoll müsse sich selbst aufheben. Es gebe keinen allgemeinen Schutzzoll. Jeder Tarif erscheine äußerlich als ein Kompromiß zwischen Schutzzoll und Freihandel, in Wahrheit sei er das organische, freilich unfertige Produkt beider. 2. Für den Steuerzoll: Diejenigen Rohstoffe, welche ausschließlich der einheimischen Produktion und weder der Verzehrung noch dem Genusse dienen, dürfen keinem Zoll unterliegen. Werde ein Zoll doch erhoben, so sei dies ein Schutzzoll, der sich als eine wirkliche Steuer erst in der Erwerbsteuer des Produzenten darstelle. Völlige Freiheit der Bodenprodukte sei an sich richtiger Grundsatz, aber solange noch eigene Verzehrungssteuern bestehen, wäre Zollfreiheit von Korn und Vieh ein Widerspruch, der nur durch den Ausgleichszoll sich heben lasse. Im übrigen bestimmen sich die Zollsätze des Steuerzolls nach den Grundsätzen der Verzehrungs- und der Genußsteuer. Diejenigen Gegenstände, bei welchen die Verzollung technisch sehr schwierig und finanziell durch die Ueberwachung sehr teuer, seien nur mit niedrigem Zollfuß zu belegen; die Grenze bilde hier die Schmuggelprämie. Schließlich kommt Lorenz v. Stein auf das zu sprechen, was er den socialen Schutzzoll nennt. Die Arbeit bilde einen wesentlichen Teil der Gestehungskosten. Wenn die Verwaltung die Gewerbe zwinge, einen Teil ihrer Erträgnisse für die Arbeit und die nichtbesitzenden Klassen herzugeben, so erhöhe sie die Gestehungskosten. Das Volk, welches auf diese Weise für seine Arbeit sorge, produziere teurer als ein anderes, das seinen Kapitalien diese Pflicht nicht auferlege. Infolge dessen würden auf dem eigenen Markte zuletzt die eigenen Produkte verdrängt durch die fremden Erzeugnisse, würde also dort nicht bloß Kapital, sondern Arbeitsgelegenheit verloren gehen. Eine Gleichstellung der Zollbesteuerung mit der einheimischen Besteuerung ohne Rücksicht auf die Leistungen eines Volks für die aufsteigende Klassenbewegung wäre daher ebenso ein wirtschaftlicher, wie ein finanzieller Widerspruch. „Diejenige Besteuerung beim Import nun, welche diese Leistungen, die als ein Teil der Gestehungskosten erscheinen, durch den Zoll auf alle Waren derjenigen Länder ausgleicht, welche in der socialen Verwaltung der niederen Klasse hinter dem eigenen Lande zurückstehen, nennen wir (Lorenz v. Stein) den socialen Schutzzoll."

Roscher[18]): „Bei allen Arten der Zölle sind nach der Verschiedenheit des Zwecks wohl auseinanderzuhalten die volkswirtschaftspolitischen Schutz- und die fiskalischen Steuerzölle. ... Wie wenig beide Zwecke vereinbar sind, zeigt sich schon darin, daß bei Schutzzöllen der Staat seine Absicht am völligsten erreicht, wenn sie die Einfuhr beinahe ganz verhindern, also beinahe gar nichts einbringen. Es ist daher von der größten Wichtigkeit, bei jedem Zolle klar zu wissen, in

18) Roscher S. IV. S. 438.

welche dieser beiden Klassen er gehören soll, und immer eine bedenkliche Verirrung, wenn ein als Steuer gemeinter Zoll durch Veränderung der Umstände zum Schutzzoll wird."

„Fürst Bismarck als Volkswirt", unter diesem Titel ist im Jahr 1889 der durch v. Poschinger bearbeitete erste Band eines Werkes erschienen, welches sich zur Aufgabe gestellt hat, die Sorge des Reichskanzlers für das wirtschaftliche Wohl Deutschlands zur Darstellung zu bringen. Während darnach S. 62 Bismarck im Zollparlament am 21. Juni 1869 seine Ansicht noch in dem Sinn ausgesprochen hatte, daß unsere Zollgesetzgebung das Ideal reiner Finanzzölle zwar vielleicht nicht erreichen, aber ihm doch näher streben solle, während er nach S. 74 auch noch in der Reichstagsrede vom 22. November 1875 als das Ziel bezeichnet hatte, daß wir in unseren Zöllen, ganz unabhängig von der Frage, wie hoch jedes Einzelne besteuert werden soll, uns doch freimachen von dieser zu großen Masse von zollpflichtigen Gegenständen, daß wir uns auf das Gebiet eines reinen einfachen Finanzzollsystems zurückziehen und alle diejenigen Artikel, die nicht wirklich Finanzartikel sind, d. h. nicht hinreichenden Ertrag geben, über Bord werfen, die zehn oder fünfzehn Artikel aber, welche die größte Einnahme gewähren, so viel abgeben lassen, wie wir überhaupt aus den Zollquellen für unsere Finanzen nehmen wollen; — bezeichnet das Schreiben des Fürsten vom 15. Dezember 1878 eine Umkehr oder „Rückkehr" in die „altgewohnten Wege" vor 1865 (S. 204). In der Reichstagsrede vom 2. Mai 1879 (a. a. O. S. 217) erinnerte der Fürst daran, wie um die sechziger Jahre die Strömung für allmähliche Verringerung der Schutzzölle unter Führung Frankreichs eine so starke gewesen sei, daß man wohl glauben konnte, sie werde sich konsolidieren und außer England noch andere Staaten mit in ihren Strom ziehen; — er erinnerte ferner daran, mit welcher Freudigkeit damals von großen Majoritäten die Herabminderungen der Zölle aufgenommen worden sind. — Seitdem wir aber unsere Tarife zu tief heruntergesetzt, seien wir, wie ihm die Erfahrung zeige, in einem Verblutungsprozeß begriffen, dem Einhalt gethan werden müsse. Auch der bestehende Zolltarif sei noch ein schutzzöllnerischer. Mäßig und schutzzöllnerisch sei auch die jetzt neu gemachte Tarifvorlage, kein tendenziöser Schutztarif, kein prohibitiver, nicht einmal die volle Rückkehr zu den Sätzen vor 1865. — Diese Vorlage von 1879 verfolgte jedoch noch einen weiteren Zweck, die Anbahnung einer Finanzreform in Deutschland, die Gewinnung einer finanziellen Selbständigkeit des Reichs und die Verlegung des Schwerpunkts in der Besteuerung von den direkten Steuern auf die indirekten. Von dieser Seite aus hat man endlich auch die in den Februarsitzungen des Reichstags von 1885 wiederholten Ausführungen des Fürsten aufzufassen: „Der Staat kann einen Teil der Lasten, die er der Landwirtschaft aufgebürdet hat, mit Leichtigkeit abbürden, indem er durch die Kornzölle dem ausländischen Getreideproduzenten wenigstens eine annähernde, wenn auch noch sehr viel geringere Last auflegt, als diejenige, welche die Staatsregierung und ihre Gesetzgebung seit 30 Jahren der inländischen Kornerzeugung aufgebürdet haben. Sind denn alle die Grundsteuern, alle die Lasten — nicht ein notwendiges Mittel der Verteuerung des inländischen Getreidebaues, Lasten, die die 3—400 Mill. Ztr. treffen, die wir im Lande bauen, im Vergleich mit den 30—40 Mill. Ztr., die wir vom Auslande importieren?"

§ 7. Soll und darf ich im Anschluß an diese Aeußerungen berufener Dritter nach meine eigene Ansicht über das Verhältnis der Schutz- und Kampfzölle zu den Finanzzöllen aussprechen, so möge mir gestattet sein, hiebei meine mehr als dreißigjährigen eigenen Erfahrungen auf dem Gebiete der praktischen Zollpolitik zu verwerten. Meine amtlichen und persönlichen Erinnerungen reichen zurück bis zu den letzten Generalzollkonferenzen seit 1858, in deren Gang ich genauen Einblick hatte, und bis zu den Verhandlungen über die Erneuerung der Zollvereinsverträge in den Jahren 1862 bis 1864 und 1867, sowie bis in den Zollbundesrat und in das Zollparlament von 1868 bis 1878. Für den Praktiker verwischen sich die Gegensätze zwischen Zollschutz und Freihandel nicht selten mehr, als die Theorie voraussetzen kann. Jener hat gegebene, von früher überkommene Verhältnisse vor sich, keine tabula rasa. Bei meinem Eintritt in den praktischen Dienst stand ich allerdings unter dem Eindruck weit mehr des „Nationalen" Systems der politischen Oekonomie von Friedrich List, als der damals den Ton angebenden Schule von Adam Smith, Ricardo, J. St. Mill ꝛc. Uebrigens war ja der Zollschutz, welchen der Zollverein thatsächlich damals gewährte, nur ein mäßiger. Zweifel über die Richtigkeit des Grundsatzes entstanden bei mir aber doch bald und zuerst infolge der erheblichen Zollrückvergütungen, welche die württembergische Staatskasse zu leisten hatte zu Gunsten von Maschineneinfuhren für die damals sich entwickelnde und von der Regierung begünstigte Textilindustrie. Weshalb sollte dadurch der vereinsländischen Maschinenindustrie der auch ihr zugedachte Zollschutz wieder entzogen werden?! Die herannahenden Verhandlungen über die Erneuerung des Zollvereinsvertrags, dann der preußisch-französische Han-

delsvertrag vom 2. August 1862 mit seinem den Zollschutz wesentlich abmindernden Tarif gaben Veranlassung zu einer in der Stille durchgeführten eingehenden Untersuchung der wirtschaftlichen Lage der Hauptzweige der württembergischen Industrie auf Grund der schriftlich und mündlich eingezogenen Aussagen der Beteiligten selbst und unter vergleichender Benützung vieler sonst zugänglichen Materialien, namentlich auch der in sieben Quartbänden niedergelegten Ergebnisse der großen französischen Enquete von 1860. Was ich persönlich daraus lernte, war die Bestätigung der von mir bereits im September 1862 [19]) niedergeschriebenen Ansicht, daß eine Tarifreform im Zollverein in der Richtung der Minderung des Zollschutzes und der Erleichterung des Verkehrs allerdings zulässig erscheine und zwar in der Art, daß, wie die Durchgangszölle bereits beseitigt seien, die Ausgangszölle gleichfalls aufgehoben werden können, daß ferner bei den Einfuhrzöllen der Zollschutz auf die Hauptzweige der Zollvereinsindustrie, insbesondere die Textilgewerbe, die Eisenindustrie und ähnliches beschränkt, vielleicht da und dort auch in die Form von Gradationszöllen in mäßigem Umfang gebracht werden dürfte. Ich habe damals gesagt [20]):

„Das Schutzzollsystem will, indem es durch Eingangszölle den Fabrikaten des Auslandes die Mitwerbung mit den in dem geschützten Gebiete selbst erzeugten Waren zu erschweren sucht, der einheimischen Industrie überhaupt die nötige Zeit und Gelegenheit verschaffen, sich zu entwickeln und zu erstarken. Seine Aufgabe ist dabei, mit Hilfe eines rationellen Zollschutzes einen Staat zu einem industriellen heranzuziehen. Der Zweck geht immer auf das Ganze, auf die Gewinnung einer Landesindustrie. Bis jetzt glaubte man diesen Zweck dadurch am besten zu erreichen, daß man den Zollschutz möglichst allen Gewerbszweigen zufließen ließ, für welche ein Schutzbedürfnis mit einiger Wahrscheinlichkeit nachgewiesen werden konnte. Allein wenn man so verfuhr, mußte man das Ziel häufig überschießen. Wenn man der Baumwollindustrie Schutz zuwandte, gleichzeitig aber auch die ihr nötigen Maschinen durch die Zölle verteuerte, welche man auf die aus dem Ausland zu beziehenden gelegt hatte, überhaupt wenn man die Rohstoffe und Hilfsmaterialien eines an und für sich selbst schutzbedürftigen Industriezweigs ebenfalls schützen oder mit Zöllen belegen wollte, mußte man sich ja nur zu häufig selbst entgegenarbeiten. Statt ein System zu befolgen, verfiel man aufs Experiment, der Zusammenhang der einzelnen Industriezweige unter sich wurde ganz aus den Augen verloren, und so namentlich in der Praxis einer Tendenz des „alles schützen wollen" Raum gegeben, bei der man sich nur in Widersprüche verwickelte und gegen deren Konsequenzen man sich nur durch nachträgliche Zollrückvergütungen u. dgl. zu salvieren suchen mußte. Allerdings wird eine Landesindustrie erst durch das Zusammenwirken der einzelnen Gewerbe gebildet. Allein diese stehen schon vermöge des Gesetzes der Arbeitsteilung unter sich in einem engeren Zusammenhang. Die Blüte des einen Industriezweigs wird durch das Gedeihen eines andern bedingt; die Entwicklung des einen Gewerbes bildet immer wieder den Anlaß, daß auch ein anderes zu Kräften kommt. Die Erkenntnis dieser Thatsachen legt die Frage nahe, ob nicht ein einfacherer Apparat von Schutzzöllen genügen möchte, die Zwecke des Schutzzollsystems zu erreichen. Nach meiner Ansicht wird diese Frage zu bejahen sein. Gehe ich davon aus, daß man sich bei Anwendung des Schutzsystems auf einen gegebenen Staat die Aufgabe gestellt hat, diesen Staat zu einem Industriestaat zu machen, so scheint es mir, daß man der Aufgabe schon dadurch genügen könnte, wenn man den Schutz nur vorzugsweise denjenigen Industriezweigen zuwenden wollte, welche die Massen beschäftigen, die größten Kapitalien in Anspruch nehmen und eben deshalb vor anderen geeignet sind, jenem Staat den Charakter eines industriellen aufzuprägen. Man hätte dabei den Vorteil, daß sich der Zusammenhang der Fabrikationsstufen unter einander deutlicher ausheben würde, eben deshalb aber auch das System der Schutzzölle bei der betreffenden Branche sich folgerichtiger entwickeln und den besonderen Bedürfnissen dieses Gewerbzweigs sich besser anpassen ließe, da alsdann jede Nebenrücksicht auf die Hilfsindustrien, die einem Zollschutze nicht gleichfalls unterliegen würden, hinwegfiele. Zugleich würde man hiedurch einen weit einfacheren Tarif gewinnen. — Im Interesse der größeren Zweige einer Landesindustrie selbst müßte es dann gelegen sein, die ihnen benötigten Materialien soweit möglich ebenfalls aus dem eigenen Lande, die Verbrauchsartikel der darin beschäftigten Arbeiter aller Art ebenfalls aus möglichst nahen Erzeugungsorten zu erhalten; wie denn, wenn in einem Lande eine Großindustrie einmal festere Wurzeln gefaßt haben würde, die durch die natürlichen Verhältnisse nicht ausgeschlossenen kleinen Industriezweige von selbst nachwachsen sollten."

Wie schon erwähnt, haben die hier ausgesprochenen Ansichten durch die weiteren unmittelbaren Erhebungen bei den württembergischen Gewerbtreibenden, nachdem z. B. in der Baumwollenbranche zuerst die Spinner, dann aber über die Garnzölle auch die Weber, über die Garn- und Gewebezölle auch die Vertreter der Kattunfabrikation und Druckereien

19) Riecke, Die Tarifreform im Zollverein, Z. f. St.W. 19. S. 319 ff. 20) a. a. O. S. 348.

gehört worden, in der Hauptsache ihre Bestätigung erhalten, wie nicht minder durch die daran sich anschließenden Verhandlungen in den Zollvereinskonferenzen zu Berlin. Die damals ausgearbeiteten eingehenden Denkschriften über jeden der wichtigeren Zölle liegen im Manuskript (in einem Foliobande vereinigt) vor mir und ich halte die darin näher begründeten Gedanken, das Ergebnis einer langen und mühsamen Arbeit, noch heute im ganzen für die richtigen[21]). Sie stehen grundsätzlich im Einklang mit dem Zolltarif von 1865, der wiederum der Tarifanlage B des preußisch-französischen Handelsvertrags vom 2. August 1862 entspricht. Nur die von mir empfohlenen Gradationszölle für Garne und Gewebe waren noch nicht zu erreichen, wie unter anderem entgegengehalten wurde deshalb, weil damit das dem Zollvereinstarif zu Grund liegende Prinzip des Schutzes der Produktion für den Massenverbrauch verlassen würde, mit welchem es sich nicht vertrage, die Arbeit in jeder, auch der verfeinerten Form zum Gegenstand des Schutzes zu machen. Erst 15 Jahre später ist dann aber doch auch die Form der Gradationszölle noch zur Anerkennung gekommen und zwar bei Baumwollen- und Leinengarnen, bei Linnen- und Wollegeweben, jedoch mit zahlreicheren Abstufungen, als 1862 vorgeschlagen worden, was dann größere Belästigungen des Verkehrs nach sich gezogen hat, der jetzt an bestimmte Zollstätten gebunden werden mußte (Zolltarifgesetz vom 15. Juli 1879 § 3). Von 1865 bis 1877 ist die Tarifreform im Zollverein und Reich in der freieren Richtung fortgeschritten, nur in viel zu raschem Gang und weit über das zunächst mögliche Ziel hinaus. Die Aufhebung der Eisenzölle mit dem 1. Janur 1877 während eines unverkennbar bestehenden Notstandes in diesem Gewerbe war nicht nur ein Fehler, sondern ward auch für die ganze Reformbewegung zum Verhängnis, welche von da an in eine rückläufige Bahn gelenkt wurde.

Es kam ein zweites hinzu. Die Tarifreform von 1865 hatte sich auf Finanzzölle nur in zweiter Linie erstreckt, wie z. B. der Weinzoll damals ermäßigt wurde. Daß man damals etwas zu rasch auf den Petroleumzoll verzichtet hatte, der Gleichstellung mit den Steinkohlentheerölen wegen und um einen feuergefährlichen Gegenstand außer Berührung mit den zollpflichtigen Waren zu bringen, hat man in der Erkenntnis von der zunehmenden Bedeutung der Einfuhren bald rückgängig zu machen gesucht, aber ohne Erfolg bis 1879. 1866/70 wurden jährlich 1,87 kg auf den Kopf verbraucht, 1886/88 10,71 kg. Heute trägt der Petroleumzoll nahezu 40 Mill. M. In der Hauptsache aber galt damals die durch den volkswirtschaftlichen Kongreß verbreitete, von Braun, Faucher, Michaelis, Prince-Smith befürwortete Losung, die dann in den angeführten Bismarckreden von 1869 und 1875 ihren Widerhall gefunden hat, nach dem Vorgang von England auch in Deutschland die Finanzzölle auf wenige Artikel oder Waren zu beschränken, diese möglichst nutzbar, alle anderen dagegen zollfrei zu machen. In dem Jahre 1838/39 ertrugen von noch 862 Posten des englischen Zolltarifs 19 allein 92,3% aller Zölle (Wagner, Finanzwissenschaft III. S. 304 f.). Im Zollverein brachten in den Jahren 1862 und 1864 die 9 Artikel: Zucker, Kaffee, Thee, Gewürze, trockene Südfrüchte, Reis, Wein, Spirituosen, Tabak und Tabakfabrikate 72% aller Zoll- und Zuckersteuereinnahmen und weitere 24 Artikel, von welchen jeder mehr als 100000 Thlr. abwarf noch 21,3%, so daß über 93% aller Zoll- und Zuckersteuereinnahmen von 33 Artikeln geliefert worden sind (A. Wagner im Staatswörterbuch). Hievon ausgehend begann man mit der Säuberung des Zolltarifs, aber wieder zu hastig und weiter als man beabsichtigt hatte. Denn der Ertrag der Zölle im ganzen sank von dem höchsten Stand im Jahr 1873 mit 2,98 M. auf den Kopf in wenigen Jahren auf

21) Eine eigentümliche Erfahrung, welche zu denken gab und noch zu denken gibt, hatte ich im Jahr 1865 zu machen die Gelegenheit, als bei den Verhandlungen über einen Handelsvertrag mit der Schweiz der deutsche Baumwollgarnzoll von 2 Thlr. für 50 kg zu verteidigen war gegenüber einem schweizerischen Bevollmächtigten, der selbst eine große Spinnerei innerhalb des deutschen Zollgebiets besaß und für diese Industrie jeden Zollschutz als überflüssig bezeichnete.

2,36 M., d. i. er wurde so nieder wie 1858 und niedriger als in den vierziger Jahren. Auf der anderen Seite aber steigerte sich der Ausgabenbedarf des Reichs und der Einzelstaaten von Jahr zu Jahr (im Reichshaushalt die fortdauernden Ausgaben von 1872 bis 1878 um 70 Mill. M.), während die Versuche auf anderem Weg, z. B. mittelst des Tabakmonopols, zu höheren Einnahmen zu gelangen, bis dahin immer gescheitert waren.

Unter solchen Verhältnissen wurde mit dem Schreiben des Reichskanzlers an den Bundesrat aus Friedrichsruh vom 15. Dezember 1878[22]) die Reform des Zolltarifs gleichzeitig nach zwei Seiten hin in Angriff genommen. Soweit sie eine Umkehr in mehr schutzzöllnerische Bahnen bedeuten sollte, hatte ich bei der um diese Zeit, am 23. Januar 1879, stattgehabten Beratung des Etats der württembergischen Zentralstelle für Gewerbe in der ersten Kammer eine Veranlassung, im Sinne meiner früheren Anschauungen darüber mich auszusprechen[23]). Anders kann ich mich zu dem finanziellen Teil der Reform verhalten. Am wenigsten leicht wird mir das bei der Wiedereinführung und der seither erfolgten Erhöhung der Getreidezölle. Ueber die volkswirtschaftliche Seite der Frage verweise ich wiederholt auf die Ausführungen von Conrad im zweiten Band des Handbuchs, sodann auch auf Max Sering, Die landwirtschaftliche Konkurrenz Nordamerikas in Gegenwart und Zukunft 1887 S. 587 ff., wo namentlich die vielleicht nur vorübergehende Notstandslage betont ist — ein Gesichtspunkt, von dem aus man an den Getreidezöllen ein Mittel hätte, nicht sowohl die Preise zu steigern, als vielmehr ein zu rasches Sinken derselben und damit den unvermeidlichen Ruin der inländischen Produzenten abzuhalten. Nachdem aber die Getreidezölle jetzt nahezu 60 Mill. M. abwerfen, wird denselben niemand ihre finanzielle Bedeutung zu bestreiten geneigt sein, selbst wenn auf ihre Wiedereinführung seiner Zeit vorwiegend schutzzöllnerische Rücksichten oder Rücksichten für die in ihrer Existenz bedrohten Grundbesitzer oder Ausblicke auf die Verwertung dieser Zölle etwa zugleich mit den Holzzöllen bei künftigen Vertragsverhandlungen von bestimmendem Einfluß gewesen sein sollten. Auch vom Standpunkt der praktischen Finanzwirtschaft aus läßt sich freilich gegen Getreidezölle der Einwand erheben, daß es nicht rätlich ist, auf einen Artikel, der gerade in Notjahren versagen muß, weil sich dann eine Steuer auf das unentbehrlichste Lebensbedürfnis nicht halten läßt, mit einem so namhaften Betrag, wie es hier geschieht, den Staatshaushalt zu stützen. Allein mit Recht hat hiegegen Fürst Bismarck in der Rede vom 21. Februar 1879[24]) an die mißlungenen früheren Versuche erinnert, zu höheren Einnahmen zu gelangen, und fragen können: „Habe ich damit bei irgend jemand Gegenliebe gefunden?“ Das Finanzinteresse wird allerdings nicht gefährdet, wenn im Zolltarif Artikel, welche regelmäßig nur ganz wenig ertragen, überhaupt gestrichen werden. A. Wagner bemerkt dazu in Bluntschlis Staatswörterbuch, daß in diesem Fall immerhin die Kontrollen vereinfacht, die Kosten vermindert werden können. Thatsache ist, daß seit der rückläufigen Tarifreform von 1879 das Zollpersonal hat vermehrt werden müssen. Allein so lange Schutzzölle und zwar auch nur in beschränkterem Umfange beibehalten werden müssen und Finanzzölle von einer größeren Zahl von Artikeln doch erhoben werden, wird man auch auf Roscher hören dürfen, daß mit dem einen Grenzapparate eine große Menge verschiedener Zölle erhoben werden kann. Und Thatsache ist nun gleichfalls, daß die Zolleinnahme aus den vor 1879 zollfrei gewesenen Artikeln im Jahr 1888 nahezu 120 Mill. M. betragen hat, neben den Hauptartikeln Getreide und Mühlenfabrikaten, Mineralölen, Holz, Vieh, Eisen noch von einer größeren Zahl unbedeutender Artikel, deren Ertrag wohl mitzunehmen war (s. unten § 14).

Was im einzelnen ein Schutzzoll, was ein Finanzzoll, was vollends

22) v. Poschinger, Fürst Bismarck als Volkswirt. 1889. S. 170.

23) Riecke, Die wirtschaftliche Krisis und die Zolltariffrage in Hirths A. 1879. S. 370. Verh. d. württ. K. d. Standesherrn 1877/80 Prot. S. 418.

24) v. Poschinger a. a. O. S. 204.

ein Kampfzoll ist, läßt sich nicht immer leicht erraten. Die Zuckerzölle waren zuerst reine Finanzzölle, haben aber, wie im folgenden Abschnitt gezeigt werden wird, bald stark schutzzöllnerisch gewirkt. Umgekehrt wurden die Getreidezölle vorwiegend als Schutzzölle begründet und sind eine ergiebige Einnahmequelle geworden. Schwierig ist auch die Berechnung der Höhe des notwendigen Zollschutzes, die Einhaltung der richtigen Mitte zwischen dem völligen Ausschluß der fremden Ware und der bloßen Verteuerung des Artikels für den inländischen Verbrauch ohne gleichzeitig schützende Wirkung. Auf die Bemessung des schützenden Zollsatzes können unter Umständen mit von Einfluß werden die dem inländischen Produzenten auferlegten Lasten sei es an inneren Steuern oder an Leistungen für die in dem Gewerbe beschäftigten Arbeiter. Insoweit derartige Verhältnisse berücksichtigt werden, kann man den Schutzzoll auch wohl mit Stein einen sozialen oder mit Hock einen Ausgleichungszoll nennen. Allein im ganzen sollte man sich darüber nicht täuschen, der Schutzzoll bleibt im wesentlichen auf dem Boden des Experiments, wird nicht leicht in eine mathematisch bestimmbare Formel zu bringen sein.

Von Kampfzöllen hat man, meines Erinnerns, vor 1879 nicht gesprochen. Man nannte Differentialzölle solche, welche aus irgend einem Grunde auf das Erzeugnis eines Landes oder einem Lande gegenüber höher oder auch niedriger bestimmt waren, als im Verkehr mit dritten. In dem ersteren Sinne spricht das griechische Zolltarifgesetz von 1887 Art. 9 von Differentialzöllen. Hieher gehören ferner die Ende 1889 wieder aufgehobenen italienischen Differentialzölle gegen französische Provenienzen. Als Retorsion gegen Frankreich wurden 1843 im Zollverein die Tarifsätze auf eine Anzahl von Kurzwaren, Lederhandschuhen, Franzbranntwein und Papiertapeten verdoppelt (Weber, der deutsche Zollverein, S. 219. Statistisches Jahrb. des deutschen Reichs 1886, S. 211). Diejenigen Staaten, welche neben ihrem allgemeinen Zolltarif noch einen Vertragstarif haben, also z. B. Frankreich, die Schweiz, bedrohen bei allen den Artikeln, welche der Vertragstarif enthält, mit den höheren Sätzen des allgemeinen Eingangstarifs die Länder, deren Regierungen mit ihnen nicht über die gegenseitige Behandlung auf dem Fuß der meistbegünstigten Nation sich verständigen würden. Das Wort „Kampfzoll“ aber erinnere ich mich nicht früher als 1879 gehört zu haben. Den „Kampfzollparagraphen“ (6) des deutschen Zolltarifgesetzes vom 15. Juli 1879 haben wir schon oben (§ 3) kennen gelernt. Bei einem Zollkriege sind indessen wenig Lorbeeren zu holen und besteht allerdings, wie bei jedem Krieg, die auch von Hock bezeichnete Gefahr, daß das eigene Land ebenso geschädigt werden kann, als der Feind.

§ 8. Nach der Verkehrsrichtung endlich, in welcher sich die zollpflichtige Ware bewegt, unterscheiden wir die Durchfuhrzölle, Ausfuhrzölle, Einfuhr- oder Eingangszölle. Von der Durchfuhr werden jetzt, abgesehen von der Türkei — ferner außerhalb Europas von China, Mexiko —, wohl nirgends mehr Zölle erhoben. Im deutschen Zollverein insbesondere ist mit dem 1. März 1861 das künstliche Gebäude der Durchgangsabgaben [25]), ist infolge der Zollvereinsverträge von 1864 und der Friedensverträge von 1866 auch das ergänzende System der Rheinschiffahrtsabgaben, sind ferner gleichzeitig in Gemäßheit einer schon 1835 getroffenen Uebereinkunft auch die badischen Neckarschiffahrtsabgaben, sind endlich auf Grund neuer Verständigung zwischen Württemberg und Baden alle Flößereiabgaben auf der Kinzig, Enz, Nagold und Würm gefallen. Was gleichwohl noch übrig geblieben war, hier und anderwärts, wurde durch das Reichsgesetz über die Abgaben von der Flößerei vom 1. Juni 1870, ergänzt durch § 8 des Reichsgesetzes vom 22. April 1871, betreffend die Einführung norddeutscher Reichsgesetze in Bayern, vollends beseitigt. Der dänische Sundzoll, auch eine Durchgangsabgabe, ist schon 1857 im

25) Zu vergleichen die dritte Abteilung des mit dem 1. Jan. 1860 in Kraft getretenen letzten Zolltarifs vor der Reform von 1865.

Wege der Ablösung in Wegfall gekommen. Das deutsche Zollgesetz von 1869, die schweizerische Bundesverfassung von 1874, das österreichisch-ungarische Zollgesetz von 1882 Art. 2 Abs. 3 sprechen übereinstimmend den Verzicht auf Durchfuhrzölle aus, und durch die deutsch-rumänische Handelskonvention von 1877 Art. IX hat dieser Verzicht auch seine internationale Sanktion erhalten.

Ausfuhrzölle[26]) bilden in Europa nur etwa noch in der Türkei, wo sie, Salz und Tabak ausgenommen, allgemein mit 1% des Werts erhoben werden, einen wesentlichen Bestandteil des Zollwesens. Ueber Ausfuhrzölle nach dem Stand vor 20 Jahren und in ihrer geschichtlichen Entwicklung gibt A. Wagner im Staatswörterbuch a. a. O. S. 349—356 viel Detail, auf welches verwiesen werden darf. Für unentbehrlich fast wurde lange Zeit im Interesse der Papierindustrie ein Ausfuhrzoll auf Lumpen und ähnliche Rohmaterialien gehalten[27]). Seit 1. Oktober 1873 hat indessen Deutschland auch hierauf verzichtet. In Frankreich fielen die letzten Ausfuhrzölle durch das Tarifgesetz vom 7. Mai 1881. Auch Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika haben keine Ausfuhrzölle. Dagegen hält Oesterreich-Ungarn auch im Zolltarif von 1887 noch an dem Lumpenausfuhrzoll fest (Tarif 357), ebenso Rußland, wo außerdem unverarbeitete Knochen, Blutegel, Seidenraupeneier und Galmei ausgangszollpflichtig sind. Die Schweiz zog nach einer Botschaft des Bundesrats vom 16. Juni 1877 aus Ausfuhrzöllen bis dahin jährlich rund 400 000 Fr. und erhebt solche jetzt noch (1888) von Tieren, namentlich Pferden und Maultieren, Schweinen, aber auch von Eseln, Rind- und Schafvieh, gefüllten Bienenstöcken, ferner von Holz und Holzkohlen, endlich von altem Eisen, Fellen und Häuten, frischem Fleisch, Gerberrinde, Knochen und Lumpen. Mehr Ausfuhrabgaben hat Italien von verschiedenen eigentümlichen Erzeugnissen seiner Natur und seines Bodens, seines Gewerbefleißes und seiner Kunst z. B. für See- und Steinsalz 22 cent. von der Tonne, für Schwefel 1 Fr. 10 cent. vom M.Ztr., 2 Fr. 20 cent. für Borsäure und Weinstein. Rohe Seide hat 38½ Fr., Seidenabfälle haben 8 Fr. 80 cent. zu bezahlen; Sammlungsgegenstände 1% des Werts. Weiter wird auch dort besteuert die Ausfuhr von Lumpen, dann noch von einigen Erzen, von Sämereien, Fellen, Färbe- und Gerbematerialien. — In Japan wurden mit Wirkung vom 1. Januar 1889 an die Ausfuhrzölle von zahlreichen Artikeln aufgehoben[28]).

Ausfuhrzölle in außereuropäischen Ländern erhoben, können vielfach als die Ausnützung eines klimatischen Monopols angesehen werden.

An die Ausfuhrzölle lassen sich sodann anreihen die Ausfuhr- und Einfuhrverbote, zu denen heutzutag weniger finanzpolitische als polizeiliche und Rücksichten der allgemeinen Politik Anlaß geben und bei welchen die Organe der Zollverwaltung nur als vollstreckende Behörden thätig sind, wie z. B. die Pferdeausfuhrverbote.

Für die Praxis und die Wissenschaft der heutigen Zeit treten jedoch Durchfuhr- und Ausfuhrzölle, Ausfuhr- und Einfuhrverbote weit zurück hinter den Einfuhr- oder Eingangszöllen. Weit größer ist hier schon die Mannigfaltigkeit. Auch äußerlich: welcher Unterschied zwischen der schlichten Einfachheit des britischen Zolltarifs und den mehr als 1000 Nummern umfassenden südamerikanischen Eingangszolltarifen, von welchen z. B. der

26) A. Wagner bemerkt, jede inländische Accise und jeder Einfuhrzoll auf ein fremdes Produkt, welche bei der Ausfuhr nicht oder nur in kleinerem Betrag rückvergütet werden, wirke wie ein Ausfuhrzoll, während ein die Accise oder den Eingangszoll übersteigender Rückzoll sich in eine Ausfuhrprämie verwandle. Bei der richtigen Bemessung des Rückzollbetrags stößt man freilich auf große technische Schwierigkeiten. Wagner führt sodann auch aus, wie sowohl die Durchfuhr- als die Ausfuhrzölle nicht bloß als Finanzzölle, sondern auch als Schutzzölle wirken konnten (z. B. die Zölle auf den Durchgang von Baumwolle nach der Schweiz). Ueber Ausgangs- und Durchfuhrzölle vergl. ferner Hock a. a. O. S. 123 ff., Roscher a. a. O. S. 405 ff.

27) Riecke a. a. O. in Z. f. St.W. 19. S. 346.

28) Handelsarchiv 1889. I. S. 187.

von Venezuela bis zu den Korkziehern und Stiefelknechten herabgeht, oder wieder dem systematisch angelegten Eingangstarif der österreichisch-ungarischen Monarchie! Und während auf der einen Seite der britische Zolltarif, — abgesehen von denjenigen Zöllen, welche lediglich Ausgleichungsabgaben für die Accise von britischem Malz und britischen Spirituosen und für die Stempelgebühr auf britische Fabrikate (so für Gold- und Silbergeschirr, ferner für Spielkarten) bilden sollen, — nur noch Cichorien und andere vegetabilische Stoffe ähnlicher Art, Feigen und Feigenkuchen, Kaffee, Kakao und Chokolade, Korinthen, Pflaumen, Rosinen, Tabak und Tabakfabrikate, Thee und Wein ausdrücklich als zollpflichtig benennt [29]), während ferner auch das deutsche Zollgesetz von 1869 in § 3 den Grundsatz aufstellt, daß die aus dem Auslande eingehenden Gegenstände zollfrei sein sollen, soweit nicht der Vereinstarif einen Eingangszoll festsetzt — heißt es dagegen in den Tarifgesetzen der Schweiz und Italiens: die im Tarif für die Einfuhr nicht besonders genannten Gegenstände seien analog den aufgestellten Positionen zu tarifieren, und wird endlich in dem österreichisch-ungarischen Tarifgesetze von 1882 Art. 2 Abs. 1 gesagt: In der Einfuhr ist jede Ware zollpflichtig, soweit sie nicht ausdrücklich als zollfrei erklärt ist.

Im Einklang mit dem preußischen Zollgesetz vom 26. Mai 1818, nach welchem alle fremden Erzeugnisse der Natur und Kunst im ganzen Umfang des Staats eingebracht, verbraucht und durchgeführt werden können, die fremden Waren aber bei der Einfuhr einen Zoll in der Regel von einem halben Thlr. für den preußischen Ztr. zu bezahlen haben, stand allerdings auch in dem Tarif des deutschen Zollvereins bis zum 1. Juli 1865 der Satz an der Spitze: „Ein halber Thaler im 30 Thalerfuß vom Ztr. Bruttogewicht wird in der Regel bei dem Eingange, und weiter keine Abgabe bei dem Verbrauch im Lande noch auch dann erhoben, wenn Waren ausgeführt werden. Ausnahmen hiervon treten bei allen Gegenständen ein, welche entweder nach der ersten Tarifabteilung ganz frei oder nach dem Folgenden einer geringeren oder höheren Eingangsabgabe unterworfen sind“. Der Ertrag dieser „allgemeinen Eingangsabgabe des Zollvereins“ wurde Anfangs der sechziger Jahre zu 300 000 Thlr. angegeben, also nahezu 1 Mill. M. Bei näherer Prüfung zeigte sich jedoch, daß die überwiegende Mehrzahl derjenigen Artikel, welche durch das amtliche Warenverzeichnis auf diese allgemeine Eingangsabgabe verwiesen waren, richtiger unter andern bestimmte Nummern des Tarifs eingereiht werden konnten, so daß schließlich für die allgemeine Eingangsabgabe nur ganz wenige unerhebliche Artikel übrig geblieben wären. Deshalb eine allgemeine Eingangsabgabe beizubehalten, verlohnte sich nicht, man gab die eben genannten Artikel zollfrei und setzte an den Schluß des Eingangstarifs von 1865 eine letzte Nummer 44, zufolge welcher Artikel, die unter keiner der vorangehenden Nummern begriffen sind, für zollfrei erklärt wurden. Von da ist der Grundsatz in § 3 des Zollgesetzes von 1869 übergegangen und konnte infolge dessen im Zolltarif von 1879 jene Nummer 44 „als bedeutungslos“ wegbleiben. Der kurz zuvor genommene Anlauf, die allgemeine Eingangsabgabe wieder herzustellen (vergl. das oben zitierte Werk „Fürst Bismark als Volkswirt“ S. 173), war, wenigstens in dieser Form, nicht weiter verfolgt worden.

Die jetzigen Zölle sind vorwiegend, bei den hochkultivierten Staaten nahezu ausschließlich Einfuhrzölle. Was in dem Vorstehenden über vertragsmäßige Zölle, Landesgrenzzölle, Wert- und Maßzölle, Schutz- und Finanzzölle gesagt wurde, gilt ganz besonders für die Einfuhrzölle. „Getragen werden sie regelmäßig von den einheimischen Konsumenten, obwohl sie natürlich auch den ausländischen Produzenten Schaden thun, sofern sie deren Absatzkreis verengern. Nur in seltenen, meist rasch vorübergehenden Ausnahmefällen mag wirklich das Ausland genötigt sein, unseren Einfuhrzoll auf seinen unveränderten Verkaufs-

29) Handelsarchiv 1890. I. S. 24.

preis ganz oder teilweise zu übernehmen" (Roscher). Der gleichen Ansicht ist A. Wagner (Art. „Zölle") welcher gerade von diesem Gesichtspunkte aus auch dahin gelangt ist, den Zoll ausschließlich als eine, meist indirekt erhobene, Verbrauchsteuer zu behandeln und sich gegen Hock (und gegen L. v. Stein) auszusprechen, welche in demselben auch einen Ersatz für die Erwerbsteuer noch erkennen wollten (s. oben § 1 und § 6).

Die Uebersicht über den ganzen Umfang der Einfuhrzölle wird erleichtert, wenn wir mit A. Wagner unterscheiden: 1. die Zölle auf accisepflichtige Gegenstände und auf die sogenannten Kolonialwaren, bei beiden einige verwandte Artikel inbegriffen; 2. die Zölle auf wichtige Lebensbedürfnisse, Nahrungsmittel ersten Ranges, und auf Rohstoffe zur industriellen Verarbeitung; 3. die Zölle auf Halb- und Ganzfabrikate; — die Zölle auf Kolonialwaren und accisepflichtige Gegenstände für West- und Mitteleuropa als Finanzzölle, die Zölle auf Halb- und Ganzfabrikate als Schutzzölle, die Zölle auf Lebensbedürfnisse und Fabrikationsrohstoffe in verschiedenem Sinne gedacht.

Die Finanzbezollung fremder auch im Inland produzierter und versteuerter Waren hängt, nach Wagner a. a. O., mit der inneren Steuergesetzgebung enge zusammen. Die Prinzipien für die Regelung des Verhältnisses zwischen den Finanzzöllen und den inneren indirekten Verbrauchsteuern (Accisen) sind nicht schwer festzustellen; bei der Durchführung in der Praxis aber ergeben sich oft große Schwierigkeiten. Leicht wird im Finanzzoll etwas Schutzzoll mit eingeschmuggelt; aber auch das Zurückbleiben des Zolls hinter der Accise ist nicht unerhört, so daß eine Einfuhrprämie, und wenn der Rückzoll nach dem Zoll bemessen wird, ein Ausfuhrzoll zum Vorschein kommen kann. Mit dem Uebergang zu der Besteuerung des fertigen Produkts, d. i. der Fabrikatsteuer im Innern, mindern sich die Schwierigkeiten. Erwähnt mag dabei werden, daß in Frankreich an den Getränkesteuern auch die eingeführten fremden Erzeugnisse mit tragen, diese daneben aber noch Getränkezölle zu entrichten haben, welche als Finanz- und als Schutzzölle angesehen werden können [30]).

Die zweite Hauptklasse der Finanzzölle, die Zölle auf Kolonialwaren und verwandte Artikel, begreifen die Artikel eines absoluten oder annähernd absoluten Naturmonopols der Fremde gegenüber von dem betreffenden Zollgebiet. Das Erzeugungsland kann das Monopol in der Form von Ausfuhrzöllen ausnützen. Für Europa dagegen fallen die tropischen Produkte: Rohrzucker, Kaffee, Thee, Gewürze, für einen großen Teil von Europa ferner die süd- und westeuropäischen Produkte, die Südfrüchte, dann auch Tabak, Wein, Reis unter die Verzehrungsgegenstände, deren Bezollung auch in der Höhe der Zollsätze viel weniger Schwierigkeiten bereitet, weil, abgesehen von Zucker, Tabak und Wein, nicht gleichzeitig auch innere Steuern in Betracht kommen.

Die Kolonialwaren und Südfrüchte als Verzehrungsgegenstände und Objekte der Verbrauchsbesteuerung wären nun an dieser Stelle eingehender, auch statistisch, zu behandeln. Um den Zusammenhang hier nicht zu unterbrechen, soll es am Schluß des Abschnitts in § 13 anhangsweise geschehen.

Gegen die Zölle auf wichtige Lebensbedürfnisse, vor allem auf Getreide und Mehl, auf Vieh und Fische, Fleisch, Butter und Käse u. dgl., oben Ziff. 2, erklärt sich Wagner entschieden, sollen sie nun landwirtschaftliche Schutzzölle oder Finanzzölle sein. Sie seien um so weniger zu billigen, da sie oftmals nur einzelne Gegenden treffen, welche auf die Versorgung durch das Ausland angewiesen sind, womit sie gegen das Prinzip der Gleichmäßigkeit verstoßen. — Eine andere Stellung nimmt v. Stein ein (s. oben § 6). Auch ich möchte mich nach dem § 7 Bemerkten nicht ganz so entschieden und nicht so unbedingt ablehnend verhalten.

Bei den Zöllen auf Rohstoffe zur gewerblichen Verarbeitung spielen landwirtschaftliche und montanistische Schutzzollbestrebungen eine Rolle. Die ersteren wirken dem Schutze der Industrie entgegen. Bei den letzteren kommt man auf die Frage, ob Roheisen ein Rohstoff oder ein Halbfabrikat ist. „Die Zölle auf solche Rohstoffe treffen nur mittelbar den Verbrauch, unmittelbar die Produktion, die sie belästigen und um Zins und Zinseszins des Zollbetrags verteuern. Als Schutzzölle sind sie am wenigsten zu halten, weil sie die Konkurrenzfähigkeit aller Industrie, deren Rohstoff sie sind, lähmen. Sie führen zudem den großen Nachteil mit sich, daß sie selbst wieder ein großes Gefolge weiterer Schutzzölle notwendig machen. Ebenso ein verwickeltes Rückzollsystem für die verarbeiteten Erzeugnisse" [31]). Solche Zölle auf Rohstoffe bewirken endlich das Gegenteil einer Vereinfachung des Zolltarifs.

Endlich die Zölle auf Halb- und auf Ganzfabrikate, oben Ziff. 3. Sie erscheinen als Finanzzölle in Ländern mit ausschließlicher oder vorwaltender Urproduktion, wie z. B. in den zivilisierten Ländern von Mittel- und Südamerika. Hier bilden sie das Seitenstück zu

30) Wagner F.W. III. S. 652.

31) Vergleiche hierüber W. Lexis, Die französischen Ausfuhrprämien im Zusammenhang mit der Tarifgeschichte und Handelsentwicklung Frankreichs seit der Restauration. 1870.

den Kolonialwarenzöllen Europas. Wo aber die Elemente zur Entwicklung einer größeren gewerblichen Thätigkeit vorhanden, werden diese Zölle auch Schutzwirkungen ausüben, denen dann Spielraum gelassen wird. In Europa haben die Zölle auf Halb- und Ganzfabrikate meistens einen ausgeprägten Schutzzweck, was nicht hindert, daß sich auch ein Finanzinteresse an sie knüpfen kann. Von beiderlei Gesichtspunkten aus gelangt man zu der Forderung mäßiger Zollsätze. Nur England hat mit diesen Zöllen so gut als ganz gebrochen. Der preußische Tarif von 1818 war unter denjenigen großer Staaten immer einer der mäßigsten.

Die wichtigsten Artikel auch in finanzieller Beziehung sind regelmäßig die Garne, Webwaren, Bekleidungsartikel, die halb und ganz verarbeiteten Metalle, denen sich in zweiter Linie die kurzen Waren, Leder-, Holz-, Stroh-, Papier-, Glas-, Porzellan-Waren anschließen.

In Brasilien wurde durch das Staatshaushaltsgesetz vom 24. November 1888 für die Einfuhr solcher Gegenstände, welche auch aus einheimischen Rohstoffen und in einheimischen Fabriken gefertigt werden, ein beweglicher Zolltarif eingeführt, proportional den Kursschwankungen [32]).

Die finanziellen Ergebnisse des deutschen Eingangszolltarifs seit 1819 werden am Schlusse des Abschnitts in § 14 ihre Darstellung finden und kann dies dann zu weiterer Erläuterung des Vorstehenden dienen.

§ 9. Es ist ein vielgestaltiges, buntes Bild, welches die Zolltarife der bei dem internationalen Verkehr hauptsächlich beteiligten Staaten dem Betrachtenden zeigen, — die Zusammenstellungen der in jedem Staat kraft Gesetzes oder auf Grund von Verträgen bei dem Uebergang über die Landesgrenze nach dem Wert oder Maß der Einfuhr- oder Ausfuhrgegenstände erhobenen Schutz- und Finanzzölle. Der Zolltarif, in Gesetzesform oder auf Grund gesetzlicher Verabschiedung im Verwaltungsweg erlassen und bekannt gemacht, besteht in der Regel aus einem allgemeinen und einem besonderen Teil. In jenem sind die obersten Grundsätze dargelegt, die aufgestellten Steuereinheiten erläutert, die Bestimmungen über allgemeine Zollbefreiungen z. B. im Postverkehr, kleinen Grenzverkehr, für Erbschafts- und Heiratsgut, Reisegeräte und Gegenstände von Reisenden, und dgl. zusammengefaßt 2c. Der besondere Teil enthält die Aufzählung der einzelnen einem Zoll unterliegenden Gegenstände oder Warengattungen und der darauf gelegten Zollsätze, in verschiedenen Staaten jetzt mit Unterscheidung eines allgemeinen (General-) und eines vertragsmäßig gebundenen (Konventional-)Tarifs. Zur Benützung des Tarifs ist ein gutes alphabetisches Warenverzeichnis fast unentbehrlich [33]).

Die Aufzählung und Klassifikation der zollpflichtigen Artikel in den einzelnen Zolltarifen ist eine sehr verschiedene. Während L. v. Stein geradezu fordert, daß in jedem Zolltarif die Kategorien der Schutzzölle von der der Steuerzölle geschieden aufgestellt und dann im einzelnen durchgeführt werden (a. a. O. S. 408), — eine Forderung die solange wohl unerfüllbar bleiben muß, als es nicht möglich werden wird, bei jedem Zoll auf den ersten Blick zu erraten, ob er Schutzzoll oder Finanzzoll sein soll, — empfiehlt Hock [34]) wenigstens die systematische Anlage, im Gegensatz zu der alphabetischen Anordnung. Im Jahre 1861 hatte Frankreich bei dem Zollverein eine Ausgleichung der beiderseitigen Zolltarife (assimilation des Tarifs) in Anregung gebracht, was sich aber nicht als durchführbar erwies [35]).

Zwischen der rein alphabetischen und einer mehr systematischen Anordnung halten die Zolltarife des Deutschen Reichs und der Schweiz die Mitte, deren Hauptgerippe nach dem Alphabet sich aufbaut, wogegen innerhalb der dadurch gebildeten Hauptgruppen die sachlichen Rücksichten die Oberhand gewinnen. Will man einen Tarif praktisch handhaben, so empfiehlt sich die letztere Einrichtung wenigstens dann, wenn Beamte und Geschäftswelt einmal daran gewöhnt sind und wenn ein gutes Warenverzeichnis zu Hilfe kommt. Zum richtigen und vollen Verständnis eines Tarifs aber muß man sich allerdings dann die Mühe nehmen dem inneren Zusammenhang der einzelnen Tarifnummern nachzugehen und wird man so gleichfalls zu einer Gruppierung nach Materien gelangen. Bekannt ist die

32) Handelsarchiv 1889. I. S. 263.
33) Vgl. Hock a. a. O. S. 131 ff.
34) A. a. O. S. 132.
35) Weber, Der Deutsche Zollverein. S. 372 ff.

Einteilung nach Rohstoffen, Halbfabrikaten und fertigen Waren, bei der indessen die Gegenstände der Verzehrung, Nahrungs- und Genußmittel, sich nicht genau einfügen lassen. Die schweizerische Bundesverfassung schreibt in diesem Sinne vor, die für die Landwirtschaft und Industrie erforderlichen Stoffe seien möglichst gering zu taxieren, ebenso die zum Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände; den höchsten Taxen dagegen sollen die Luxusartikel unterliegen. Anders unterscheidet der französische Tarif die Stoffe aus dem Tierreich, vegetabilische und mineralische Stoffe und Fabrikate. Der Zolltarif Brasiliens von 1887 hält jetzt in 1104 Positionen eine mehr systematische Ordnung ein.

Am förderlichsten für das Verständnis des ganzen reichen Inhalts eines Zolltarifs stellt sich der österreichisch-ungarische Tarif dar[36]), in welchem bis vor kurzem unterschieden wurden:

I. Kolonialwaren und Südfrüchte,
II. Tabak und Tabakfabrikate,
III. Garten- und Feldfrüchte,
IV. Tiere und tierische Produkte,
V. Fette und Oele, fette,
VI. Getränke und Eßwaren,
VII. Brenn-, Bau- und Werkstoffe,
VIII. Arznei-, Parfümerie-, Farb- und Gerbstoffe, Gummen und Harze,
XI. Webe- und Wirkstoffe, und Garne,
X. Webe- und Wirkwaren, Kleidungen und Putzwaren,
XI. Waren aus Borsten, Bast, Binsen, Kokosnußfasern, Gras, Schilf, Span, Stuhlrohr, Stroh, Papier und Papierwaren,
XII. Kautschuk- und Guttapercha-, Wachstuch-, Leder- und Kürschnerwaren,
XIII. Holz-, Bein-, Glas-, Stein- und Thonwaren,
XIV. Metalle und Metallwaren,
XV. Land- und Wasserfahrzeuge,
XVI. Instrumente, Maschinen u. kurze Waren,
XVII. Kochsalz, Chemikalien, Arznei-, Farb-, Fett- und Zündwaren,
XVIII. Litterarische und Kunstgegenstände,
XIX. Abfälle.

Aus diesen 19 Abteilungen sind in dem Tarif von 1882 und 1887 nach weiterer Spezialisierung, im übrigen unter Beibehaltung der Reihenfolge und inneren Ordnung, 50 Abteilungen gebildet worden. In dieselben würden sich unschwer auch die 16 Kategorien des Einfuhrzolltarifs von Italien, die 20 Gruppen des Zolltarifs der Schweiz von 1888, die 43 Nummern des deutschen Zolltarifs umwandeln, würden auch die 579 Positionen des neuesten französischen Einfuhr-Tarifs von 1881 sich einreihen lassen. Denn sie begreifen mit einem Wort die sämtlichen nach dem heutigen Zustande der Produktion und des Handels möglichen Einfuhrgegenstände der europäischen Staaten in einer sachlichen, für den praktischen Gebrauch zweckmäßigen Ordnung. So bildet denn auch der österreichisch-ungarische Zolltarif mit dem dazu gehörigen Warenverzeichnisse zugleich ein technologisches Handbuch von allgemeinem Werte.

Zugleich gewähren die hier aufgeführten Gruppen auch eine Vorstellung davon, *aus wie vielerlei Arten von Steuern, den Objekten nach, ein Zolltarif besteht*. Während bei den Kolonialwaren und den Südfrüchten jeder Artikel eine Aufwandsteuer für sich darstellt, woneben nur etwa die Surrogate noch mit in Betracht kommen, verwickelt sich das Verhältnis bereits bei Salz, Tabak, Zucker und den Getränken, da hier die Zölle und die entsprechenden inneren Steuern bis auf einen gewissen Grad mit einander in Beziehung stehen. Weitere Erwägungen greifen Platz bei den Kornzöllen, den Zöllen von Vieh und Fleisch, von Holz und anderen Brenn- und Leuchtmaterialien. Und nun die Zölle auf die Erzeugnisse der großen Gewerbe, der Textilindustrie im weitesten Umfang, auf Papier, Leder, auf Metall-, Stein-, Glas- und Thonwaren, auf kurze Waren aller Art, — von wie vielerlei Motiven werden nicht diese bestimmt, zumal in Zeiten, wo die Strömung zu Gunsten des Zollschutzes wieder mehr die herrschende geworden ist und dieselbe hier die finanziellen Erwägungen in den Hintergrund zu drängen sucht. Schließlich müssen freilich auch die Freunde der schutzzöllnerischen Richtung an den Maschinen-

36) Als einen besonderen Vorzug dieses Tarifs hob gegen den Verfasser dieses Abschnitts einst ein österreichischer Zollmann hervor, daß derselbe gerade eingerichtet sei, wie der Mensch lebe, während der deutsche Zolltarif ganz verkehrt mit den „Abfällen“ anfange. Die Nr. 1 des deutschen Zolltarifs handelt allerdings von Abfällen verschiedener Art.

zöllen wieder stille halten, d. i. vor der Frage, ob die Maschinen als Erzeugnisse höchster Technik oder aber als die unentbehrlichsten Hilfsmittel für alle Zweige der Industrie im Zoll möglichst hoch oder möglichst nieder, wo nicht überhaupt zollfrei behandelt werden sollen.

Nicht aber bloß in den Gegenständen der Besteuerung, sondern auch in der Höhe und der Zahl der Zollsätze äußert sich noch die große Mannigfaltigkeit der Zolltarife. Während die Schweiz bis vor kurzem mit einem höchsten Satze von 30 Fr. vom metrischen Ztr. sich begnügt hat und auch im Tarif von 1888 nur bei wenigen Artikeln höher geht, bis 150 Fr. oder 120 M., beträgt der höchste Zollsatz des deutschen Tarifs 1879 900 M., 1885 1200 M. (bei seidenen, gestickten und Spitzenkleidern). Oesterreich erhebt nach dem Tarif von 1882 einen Maximalzollsatz von 800 M. (400 fl. österr.) für Kleidungen und Putzwaren aus Seide, Frankreich nach dem Tarif von 1881 einen solchen von 3200 M. (4000 Fr.) für flüchtige Oele und Essenzen, wie Rosenöl. Die Gewichtzölle des schweizerischen Tarifentwurfs von 1878 sollten in 31 Sätzen von 100 Fr. heruntergehen bis auf 0,02 Fr., wogegen der deutsche Tarif vor 1885 57 Gewichtssätze hatte von 900 M. bis 10 Pf. (6 Sätze von 1 M. und weniger, 5 zwischen 1 bis 3 M., 13 zwischen 3 und 20 M., 10 zwischen 20 und 40 M., 9 bis zu 100 M., 14 über 100 M.). Verglichen mit früher ist eine solche Vielheit der Sätze fast des Guten zu viel. Sie ruft mehr Zweifel über die richtige Tarifierung hervor, erschwert und verlangsamt die Abfertigung. Und der deutsche Zolltarif von 1885 hat die Vielheit noch vermehrt. Die größere Zahl der Zollsätze ist namentlich die Folge der neu eingeführten Gradationszölle für Gespinnste und Gewebe, welche man bis 1879 vom deutschen Tarif auch deshalb ferngehalten hatte, um nicht den dem deutschen Zollwesen widerstrebenden Grundsatz mit annehmen zu müssen, die Abfertigungen solcher Waren nur einzelnen bestimmten Zollstellen zu gestatten (vgl. § 7). Eine derartige Bestimmung hatte vor 1879 nur ganz ausnahmsweise bei den Abfertigungen von Zucker Eingang finden können. Aber auch außerdem, wie fördernd für eine rasche Abfertigung hatte sich vor 1879 der gleiche Zollsatz von 4 Thlr. für den Zollztr. erwiesen bei allen sogen. feinen Waren aus Blei, Eisen, Kupfer, Zink, Zinn 2c., aus Holz und anderen vegetabilischen und animalischen Schnitzstoffen, aus Papier, Stroh, Rohr und Bast, aus Steinen und Porzellan 2c. Geringfügiger Differenzen wegen wurde im Tarif von 1879 dieser im Jahr 1865 errungene Vorteil da und dort geopfert.

Bei den Erörterungen über Tariffragen kommen in der Regel die finanziellen Erwägungen weit weniger zum Ausdruck als die Gründe der Vertreter von Schutzzoll und Freihandel. Und doch sind jene vielleicht mehr die entscheidenden als die letzteren. Dieser durch L. v. Stein in einer älteren Ausgabe seiner Finanzwissenschaft ausgesprochene Satz ist durch die Erfahrungen in Amerika, wie bei den Vorberatungen über den schweizerischen Tarifentwurf von 1878 ausdrücklich bestätigt worden (Botschaft vom 16. Juli 1877). Der Finanzminister der Vereinigten Staaten sagt in seinem Jahresbericht vom 4. Dezember 1889: „Einer der Hauptgesichtspunkte bei Erhebung der Einfuhrzölle, anläßlich der Tarifakte vom Jahr 1789, war die Förderung unserer Fabrikanten, sowie Schutz für dieselbe. Man sollte sich indessen daran erinnern, daß man bei Einführung der hohen Zölle in erster Reihe die Erzielung von Einnahmen im Auge hatte, und die betreffenden Sätze wurden infolge dessen mehr mit Rücksicht darauf als auf den Schutz und die Entfaltung der heimischen Industrien bemessen". Die Zollreformen in der Schweiz beruhten thatsächlich auf der Sorge für Erhaltung des Gleichgewichts in den Bundesfinanzen. Im Jahr 1849 genügten zu diesem Zweck 3,2 Mill. Fr.; während der Verhandlungen über den Handelsvertrag mit Deutschland, 1865—1869, wurden 8 Mill. als notwendig bezeichnet; dann sind es 14—16 Mill. geworden und nun bedurfte man weiterer 8 Mill. Fr., deshalb die immer noch relativ niederen Ansätze des Tarifentwurfs von 1878 und des Zolltarifs von 1882. Mit den französischen Sätzen würde die Schweiz im Jahr 1878 auf eine

Einnahme von 59 Mill. Fr., mit den italienischen auf eine solche von $42\frac{3}{4}$, mit den deutschen (vor 1879) auf $55\frac{1}{2}$ Mill. haben rechnen können. „Die sieben Hauptartikel des englischen Tarifs: Bier, Cichorien, Kaffee, Sprit, Tabak, Thee, Wein, würden, nach der sechsjährigen Durchschnittseinfuhr der Schweiz und nach englischen Ansätzen berechnet, einen Ertrag von 141 Mill. Fr. ergeben". Nach dem Gotha'schen Hofkalender für 1890 ertrug die schweizerische Zollverwaltung im Jahr 1888 rund 26 Mill. Fr., was insofern stimmt, als der finanzielle Effekt der am 19. November 1886 vorgeschlagenen Zollerhöhungen zu rund 2 Mill. Fr. veranschlagt war. Gegenüber stehen 2,13 Mill. Fr. Ausgaben für die Zollverwaltung. Also 8,9 Fr. brutto und 8,2 Fr. netto auf den Kopf und Bevölkerung. — Der Zolltarif Großbritanniens (s. § 8) ist fast ausschließlich ein Finanzzolltarif; die dortigen Zölle, 1888/89 20,07 Mill. £, deckten 15% der sämtlichen, 23% der ordentlichen Staatsausgaben. Unter denselben folgen sich Tabak mit 9,0; Thee 4,6; Spirituosen 4,3; Wein 1,2; Korinthen 0,35; Rosinen 0,17; Kaffee mit 0,2 Mill. £. — Auch bei der deutschen Zolltarifreform von 1879 stand doch in erster Linie das Interesse der finanziellen Reform: Verminderung der direkten Steuerlast durch Vermehrung der auf indirekten Abgaben beruhenden Einnahmen des Reichs (Schreiben des Fürsten Bismarck vom 15. Dez. 1878 s. oben S. 442). Zollfrei sind seitdem in Deutschland nur noch die rohen Erzeugnisse der drei Naturreiche, darunter Steinkohlen, rohe Metalle mit Ausnahme von Eisen, — Baumwolle, Flachs, Brennholz, Harze, — einzelne Tiere und tierische Produkte, insbesondere Seide und Wolle; ferner wissenschaftliche Instrumente, litterarische und Kunstgegenstände. Was außerdem von Hilfsstoffen der Landwirtschaft und der Industrie, sowie von Halbfabrikaten frei geglieben ist, beschränkt sich auf wenige Artikel. Wegen der finanziellen Ergebnisse des deutschen Zolltarifs seit 1879 ist auf § 14 zu verweisen.

Schließlich sei erwähnt, daß Großbritannien und Frankreich für ihre Kolonien besondere Zolltarife haben, ebenso Italien für Massaua, daß am 25. Mai 1887 zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich ein Abkommen getroffen wurde über die Einführung eines Zollsystems in den beiderseitigen Gebieten an der Sklavenküste, daß für einzelne Provinzen Brasiliens z. B. Rio Grande do Sul, besondere Tarife bestehen, daß auf Madeira und Porto Gemeindezuschläge zu den Zöllen gemacht werden.

§ 10. In Großbritannien decken die Zölle, wie bemerkt, 15 bez. 23% der Staatsausgaben; in Frankreich sodann stellt sich das Verhältnis nach den neuesten Ziffern auf 12,6%; in Deutschland war dasselbe vor 1879 etwa 9% der Ausgaben des Reichs und der Einzelstaaten zusammengerechnet [37]). Fallen hiernach die Zölle als Staatseinnahmen immerhin erheblich ins Gewicht, so unterscheiden sie sich auch sonst in prinzipieller Hinsicht von den Steuern zunächst nicht. Was daher an anderen Stellen des Handbuchs über die Verzehrungs- und Verbrauchssteuern, die Genuß- und Luxussteuern bereits ausgeführt ist, kann, insoweit der einzelne Zoll das eine oder das andere ist, auch für die Zölle gelten. Ueber die charakteristische Bedeutung der Zölle im Gegensatz zu den inneren Steuern bleiben daher nur einige wenige Sätze noch zu sagen:

1. Verzehrungs- und Verbrauchsgegenstände, auf deren Hervorbringung oder Zubereitung im Inlande Aufwandsteuern gelegt sind, dürfen auch bei der Einfuhr aus dem Auslande nicht steuerfrei gelassen werden; die Zölle müssen in ihrer Höhe mindestens den inneren Steuern entsprechen, — so bei Zucker, Tabak, Salz, bei Getränken (Prinzip der deutschen Uebergangssteuern).

2. Wenn und so lange ein Staat im eigenen Lande Verzehrungs- und Verbrauchsteuern erhebt, gebietet es schon die Konsequenz, ähnliche Steuern in der Form von Zöllen auch

37) Vgl. Finanzarchiv 1885 II. Jahrg. S. 847 ff. „Der Haushalt der sieben europäischen Großstaaten im Jahre 1882", insbesondere S. 848: „Die Zölle von Frankreich, England, Spanien, Oesterreich-Ungarn, Italien, Rußland, Deutschland" unter den „Indirekten und Verbrauchsabgaben".

von solchen Konsumtionsartikeln zu fordern, welche, an sich oft entbehrlicher als die Objekte der inneren Besteuerung, nur vom Auslande bezogen werden können, wie z. B. die Kolonialwaren, Kaffee, Gewürze, Reis.

3. Je höher ein Staat überhaupt seine eigenen Angehörigen auch sonst mit Steuern belastet, um so näher liegt es, eine Ausgleichung hiefür durch Zölle von den in sein Gebiet eingeführten fremden Erzeugnissen überhaupt zu suchen. In solchem Sinne können auch Zölle wieder, wie z. B. die aus allgemein volkswirtschaftlichen Rücksichten anfechtbaren und selbst von finanziellen Gesichtspunkten aus keineswegs ganz unbedenklichen Kornzölle, wo sie einmal thatsächlich doch bestehen, vorbedingend für die Einführung oder Beibehaltung von Zöllen auf andere Artikel werden, deren Herstellungskosten im Inlande durch dieselben unter Umständen verteuert werden.

4. Je größere Leistungen endlich ein Staat überhaupt von seinen Angehörigen fordert, je größer der Umfang auch seiner Verwaltungsbefugnisse ist — um so mehr wird sich alsdann noch die Frage aufdrängen, in wie weit auch aus dieser Rücksicht auf die vom Ausland eintretenden fremden Waren ein jene Leistungen und Lasten der inländischen Produktion annähernd entsprechender und sie ausgleichender Zoll gelegt werden sollte.

Es ist keine Frage, dieser Satz bildet das letzte und am schwersten zu lösende Problem jeder Zollpolitik; man ist damit an dem Punkte angelangt, wo finanzielle und volkswirtschaftliche, selbst politische Erwägungen aufs engste sich berühren, ineinander überfließen, bald sich kreuzen, bald sich fördern.

Und doch besteht, trotz aller Verschiedenheit der Verhältnisse, welche die einzelnen Zölle bestimmen, ein innerer Zusammenhang zwischen sämtlichen Zöllen eines Tarifs unter einander und darüber hinaus mit dem übrigen Steuersystem des betreffenden Staats.

Es läßt sich hieraus der Schluß ziehen, daß, wo durch Zölle der Verbrauch der Massen und der unteren Volksklassen vorzugsweise getroffen wird, zur Abhilfe hiegegen, wie überhaupt gegen jede Mehrbelastung der letzteren durch Verzehrungssteuern, auf eine Ausgleichung Bedacht genommen werden muß durch ihre Erleichterung in den direkten, namentlich in den Einkommensteuern mittels Erweiterung des Rahmens für den steuerfreien Mindestbetrag.

Aenderungen im Zolltarif müssen nach allen Konsequenzen wohl überlegt und, einmal beschlossen, mit sicherer Hand durchgeführt werden. Nicht bloß um die Bedürfnisse des Staatshaushalts, um die Steuerfähigkeit dieses oder jenes Gegenstandes im einzelnen handelt es sich hier, sondern stets hat man daneben noch die Rückwirkung auf andere verwandte Zölle, auf das gesamte Steuersystem, auf die volkswirtschaftliche Lage und die socialen Verhältnisse überhaupt und im einzelnen im Auge zu behalten. Eben deshalb kann auch der Zolltarif, hierin abweichend von der Mehrzahl der anderen Steuersätze, auf die Dauer nie zur Ruhe kommen, das volkswirtschaftliche und staatliche Leben pulsiert weiter und seinen wechselnden Erscheinungen muß die Zollpolitik fortgesetzt aufmerksam folgen. Enqueten können für die Vorbereitung von Aenderungen nutzbringend sein, wenn sie vorsichtig geleitet und vor den Einwirkungen einer einseitigen Agitation bewahrt werden. Das beste aber wird immer die unbefangene Sachkunde der maßgebenden Beamten leisten. Einzelberatungen über Zolltarife vor parlamentarischen Körpern sind eine gefährliche Klippe; Agitation, selbst der Zufall, kann hier viel verderben. Steht die Tarifänderung einmal gesetzlich fest, so säume man keinen Augenblick mit ihrer praktischen Einführung. Die jetzigen Verkehrsverhältnisse gestatten dies; jedes Zögern leitet nur Vermögensvorteile in die unrechten Taschen.

§ 11. Vielfache eigenartige Verhältnisse sind endlich auch bei den Zollordnungen zu berücksichtigen; – so gleich bei der Frage von dem Zollgebiet. Die direkten Steuern werden durch die Größe und den Umfang des Steuergebiets kaum berührt. Ja, je kleiner

das letztere, um so leichter der Einblick in die Leistungsfähigkeit des einzelnen, um so einfacher die Umlage und der Einzug der Steuer. Anders bei den indirekten Steuern, bei welchen der erste Steuerpflichtige die Steuer meist nur vorschießen soll, wo ihm also Raum gelassen werden muß, sie auf den letzten Konsumenten überzuwälzen durch die ausgleichende Wirkung der Preise. Am entschiedensten verlangen dies die Zölle, welche so viele Verbrauchs- und Gebrauchsgegenstände zumal umfassen. Daher eignen sich die Zölle vorzugsweise auch zu Einnahmen von Bundesstaaten, deren Gebiet das größte ist. Mit der Größe des Zollgebiets wird meist in umgekehrtem Verhältnis die Länge der Grenze stehen, in Deutschland jetzt 542 019 qkm auf 9415,3 km oder 1 km Grenze auf 64,4 qkm Zollgebiet. Dies ist auf die Verwaltungskosten von Einfluß. Das Ideal wäre die Kreisform. Zollausschlüsse entstehen, wenn einzelne Landesteile ganz abgetrennt, als Enklaven in anderen Ländern liegen, oder wenn einzelne Spitzen ausspringen, ferner nach außen offene, von dem eigenen Staat aus wenig zugängliche Thäler, wie z. B. die deshalb dem deutschen Zollgebiet angeschlossene Gemeinde Jungholz in Tirol, endlich große Handels- und Seeplätze in Freihafenstellung[38]). Nachdem Hamburg und Bremen im Jahr 1888 dem Zollgebiet angeschlossen worden sind, verblieben in Freihafenstellung nur noch kleinere Flächen, dort 10 qkm, in Bremen nur ein Freihafenbecken von 1,5 bis 2 km Länge und 0,3 km Breite mit beiderseits anstoßenden Schuppen und Lagerhäusern. Doch darf das Zollgebiet auch nicht zu groß werden, weil man sonst fragen müßte, wo nun die Zolleinnahmen bleiben? In dem Zollunionsprojekt des Freiherrn von Bruck vom Jahr 1849 waren deshalb für gewisse Artikel Binnenzolllinien zwischen Deutschland und Oesterreich immer noch vorbehalten geblieben.

Die weiteren Bestimmungen der Zollordnungen bewegen sich in zwei Richtungen: auf der einen Seite haben sie für den möglichst sicheren Eingang der Zölle Vorkehr zu treffen; auf der anderen Seite sollen dem Verkehr und Handel alle mit der Zollsicherheit verträglichen Erleichterungen geboten werden. Diese Bestimmungen über das Zollverfahren sind für den Verkehr von gleicher, wo nicht größerer Wichtigkeit als der Zolltarif[39]).

Zollpflichtige Gegenstände dürfen in das Zollgebiet nur auf bestimmten Zollstraßen eingeführt werden. An denselben sind Zollstätten errichtet, je mit den durch den Umfang und die Art des Verkehrs bedingten Abfertigungsbefugnissen, Hauptzollämter, Nebenämter verschiedener Stufen. Der ganze Grenzbezirk, d. i. der zunächst innerhalb der Zollinie belegene Raum von verschiedener durch die Oertlichkeit bedingter Breite, unterliegt besonderen Verkehrskontrollen, um dem Schmuggel leichter auf die Spur zu kommen, und steht mit der Grenze selbst unter der Aufsicht der Grenzwache. Bei der Zollstätte ist die zollpflichtige Ware vorzuzeigen und über dieselbe eine Deklaration abzugeben, welche deren tarifmäßige Beschaffenheit, sowie ihr Gewicht, Maß oder Stückzahl, bei Wertzöllen den Wert enthalten soll. An die Deklaration reiht sich an die amtliche Revision, an letztere die Berechnung und Erhebung des Zolls. Gegen Versuche, diesen ganz oder teilweise zu umgehen, schützt weiter das Zollstrafgesetz, zu dessen vollständiger und erschöpfender Handhabung Zollkartelle mit den Nachbarstaaten helfen können, wodurch sich die vertragenden Staaten gegenseitig die Verfolgung und Bestrafung etwaiger Zollvergehen ihrer Angehörigen gegen den Nachbarstaat zu sichern.

Die Vereinigung der Zollpflicht an der Grenze selbst ist zwar im Prinzip, aber längst nicht mehr in der Praxis die Regel. Nicht einmal mehr bei der Abfertigung der Reisenden, welche wenigstens im großen Eilzugsverkehr häufig nach inneren Zentralpunkten verlegt wird. Die zollpflichtigen Gegenstände werden im deutschen Zollgebiet in

38) Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich. VIII. 1887 S. 5.

39) Hock, Die Finanzen der Ver. Staaten v. Amerika S. 118. A. Wagner, „Zölle" a. a. O. S. 385.

der Regel an der Grenze unter amtlichen Verschluß genommen und mit Zollbegleitschein nach Zollämtern im Innern des Zollgebiets versandt. Besondere Bestimmungen sind erforderlich für den Verkehr auf den Eisenbahnen, auf Flüssen und für den Seeverkehr; wieder andere für die Beförderung mit den Posten.

Ueber die Gegenstände des Handels wird von dem Kaufmann, welcher bei dem Einkauf Konjunkturen, Auktionszeiten u. dgl. zu benützen hat, in der Regel nicht unmittelbar nach dem Bezug auch verfügt. Sie müssen kürzere oder längere Zeit gelagert werden. Dazu dienen die unter Zollkontrolle stehenden öffentlichen und Privatlager, — die allgemeinen, beschränkten, freien Niederlagen, Freihäfen (gegen solche u. a. Hock), Entrepots, Docks, an welche Einrichtungen sich die weitere Erleichterung knüpfen läßt, mittelst übertragbarer Lagerscheine (warrants) über die gelagerten Güter ohne Ortsveränderung weiter zu verfügen[40]); — dann die Transit- und Kreditlager, die Teilungslager, endlich die Kontenlager. Erfolgt schließlich aus diesen Lagern oder direkt bei der Einfuhr oder unmittelbar nach dem Versandt mit Begleitschein der Bezug zum Konsum, so können noch kürzere oder längere Zollkredite eintreten, bevor die Zollzahlung selbst in Anspruch genommen werden muß.

Der Zweck aller dieser Maßregeln ist, die Erfüllung der Steuerpflicht dem Augenblick so nahe als möglich zu rücken, in welchem der mit der Steuer belegte Gegenstand endgültig in den Verbrauch selbst übergeht. Nur eine Konsequenz ist es alsdann, den Zoll nicht nach dem bei der ersten Abfertigung ermittelten Steuermaße zu berechnen, sondern dieser Berechnung dasjenige Maß oder Gewicht zu Grunde zu legen, welches bei der Erledigung des Begleitscheins oder bei der Entnahme des Artikels von der Niederlage noch vorhanden ist; eine für den Verkehr und den Handel wichtige Bestimmung, mit welcher im Jahr 1868 der Bundesrat des Zollvereins und das Zollparlament ihre gesetzgeberische Thätigkeit glücklich eröffnet haben.

Mit Begleitschein versandte oder auf Niederlage gebrachte Waren können auch im Transit ohne Verzollung wieder ausgehen. In das Ausland verschickte inländische Waren können, wenn sie von dort unverkauft zurückkommen (Retourwaren), unter gewissen Bedingungen zollfrei wieder eingelassen werden. Das gleiche gilt für den sogenannten Veredlungsverkehr[41]), für Güter zu öffentlichen Ausstellungen, bis auf einen gewissen Grad auch für die Meß- und Marktwaren.

Andere Zollerleichterungen greifen Platz im kleinen Grenzverkehr mit den unmittelbaren Nachbarorten.

Zollerlasse aus Billigkeitsrücksichten und Zollvergütungen schließen die Reihe der Zollerleichterungen ab, die letzteren schon nicht mehr unbedenklich, sofern sie leicht zu Ausfuhrprämien werden, die vom finanziellen Standpunkte aus kaum minder anfechtbar erscheinen als andere Auswüchse, wie z. B. die französischen titres d'aquit-à-caution (Berechtigungsscheine zur zollfreien Einfuhr einer bestimmten Menge von Rohmaterialien oder Halbfabrikaten, zunächst ausgestellt an Fabrikanten, welche die entsprechenden Halbfabrikate oder Fabrikate ausführen, aber übertragbar und verkäuflich, und darum, namentlich in der Eisenbranche, vielfach mißbraucht).

§ 12. Die Zollverwaltung findet man vermöge ihrer vorwiegend finanztechnischen Natur im staatlichen Behördenorganismus meist dem Finanzdepartement zugeteilt. Der Dienst zerfällt, nach Hock, in einen aktiven (Oberinspektoren, Oberkontrolleure, Grenz- und Steuerwache) und in einen sedentären. Bei dem letzteren nehmen neben den Abfer-

40) Deutsches Handelsgesetzbuch Art. 302, österr. Gesetz vom 28. April 1889, Roscher S. III § 93.

41) Siehe Lexis in Band II des Handbuchs Abh. XXIV „Handel; äußere Handelspolitik“.

tigungs- und Kassenbeamten die Buch- und Registerführung, sowie die Zollstatistik je eine besondere Stellung ein.

Die Anforderungen an die Befähigung des Zollbeamten, namentlich an den Beamten im höheren Dienst, sind keine kleinen. Zu den von jedem höheren Finanzbeamten zu erwartenden Kenntnissen in den rechtlichen und volkswirtschaftlichen Fächern hat der Zollbeamte noch vielseitiges technologisches Wissen und Warenkunde mitzubringen neben persönlicher Gewandtheit und dem nötigen Takt im Verkehr mit Fremden und einiger Uebung auch im Gebrauch fremder Sprachen. Bis auf einen gewissen Grad gelten diese Anforderungen selbst für die Beamten im Abfertigungsdienst. Durch seinen Beruf vorzugsweise mit dem Handel in Berührung gebracht, wird der Zollbeamte vielfach geneigt sein, seine Interessen mit denjenigen des Handels gleich zu achten, in dem richtigen Sinne, daß der Handel seinen Rückhalt in der ersprießlichen Entwicklung der vaterländischen Landwirtschaft und der heimischen Gewerbe zu suchen hat. So darf sich der Zollbeamte auch wohl geradezu als ein Organ im Dienste des Handels betrachten, z. B. bei Bearbeitung der neuerdings viel sorgfältiger als früher gepflegten Statistik des Warenverkehrs mit dem Auslande (vergl. das deutsche Reichsgesetz vom 20. Juli 1879).

Mit dieser Statistik ist die Erhebung einer statistischen Gebühr verbunden, so in Deutschland, in Oesterreich-Ungarn, in der Schweiz, von niedrigem Betrag, und weniger der Einnahmen wegen, als in der Absicht, durch die Verpflichtung zu Entrichtung einer Gebühr von den einer Zollkontrolle nicht unterliegenden Waren die statistische Anschreibung mehr zu sichern.

Einen anderen Charakter haben die verschiedenen Nebengebühren für amtliche unmittelbar mit der Zollabfertigung in Verbindung stehende Handlungen, wie Waggelder für die Feststellung des zollpflichtigen Gewichts, Zettelgelder für Ausfertigung der Zollpapiere und Blei- oder Siegelgelder für die Anlegung des Zollverschlusses, auch Krahnengebühren für Benützung der Krahnen bei dem Aus- und Einladen der Waren an der Zollstätte. Bezüglich dieser Gebühren dürfte Hock beizustimmen zu sein, wenn derselbe grundsätzlich deren Beseitigung wünscht (Die öffentl. Abgaben und Schulden S. 125). Dagegen besteht wohl kein Grund, auch gegen Lagergelder für die Aufbewahrung der zollpflichtigen Waren, Niederlagegebühren, Quai- und Bollwerksgebühren, sich auszusprechen, also gegen Gebühren für die Benützung von Einrichtungen, die, wenn sie nicht vom Staat gestellt würden, der Handelstand auf eigene Rechnung und ganz abgesehen von der Zollpflicht, zu beschaffen hätte (vgl. das deutsche Zollgesetz von 1869 § 91 Abs. 3).

Welche Aufwendungen für Zollbauten und für die damit in Verbindung stehenden Hafeneinrichtungen und Lagerhäuser zu machen sind, dafür haben wir aus der letzten Zeit manche Beispiele, z. B. an den neuen Anlagen in Mannheim, welche, allerdings zugleich für die Eisenbahn-, Bahnhof- und Brückenbauten, aber ohne Einrechnung der Kosten der von Privatgesellschaften errichteten Lagerhäuser und Lagerkeller, über 20 Mill. M. erfordert haben, ferner an den durch die Zollanschlüsse veranlaßten Bauten, Anlagen, Einrichtungen und Zwangsenteignungen in den Hansestädten Hamburg und Bremen, zu deren Kosten die Reichskasse nach den Reichsgesetzen vom 16. Februar 1882 und 31. März 1885 bis zu 40 und 12 Mill. M., d. i. je noch nicht einmal die Hälfte, beizutragen hatte. In Wirklichkeit erforderten die Zollanschlußbauten in Hamburg in runder Summe 120 Mill. M., die Bremer Zollanschlußbauten bis Oktober 1888 24,5 Mill. M. Zu möglichster Vereinfachung und Erleichterung des Zolldienstes an der Grenze war in dem Vertrage vom 19. Februar 1853 zwischen dem Zollverein und Oesterreich auch die Zusammenlegung der beiderseitigen Grenzzollämter je an einem Platze in Aussicht genommen worden und sind Schritte zu Ausführung dieses Planes mit Erfolg geschehen. An großen Verkehrsstraßen sieht man jetzt überhaupt da und dort die Grenzzollämter bei

einander und macht sich diese Einrichtung namentlich bei der Abfertigung des Gepäcks der Reisenden vielfach bemerklich.

Zollanschlüsse sind das Gegenteil von Zollausschlüssen (s. § 11). Man kann aber von einem Zollanschluß auch in dem Fall noch reden, wenn nicht etwa nur ein kleiner Gebietsteil eines größeren Staats, wie die österreichische Gemeinde Jungholz dem deutschen Zollgebiet, sondern wenn selbst ein kleinerer Staat, welcher für sich allein die Voraussetzungen zu wirtschaftlicher Selbständigkeit nicht besitzt, mit einem größeren Staat in Zollgemeinschaft tritt, ohne einen Einfluß auf die Gesetzgebung, unter Umständen selbst auf die Verwaltung zu erhalten, aber mit Beteiligung an den Zolleinkünften, wie z. B. im Jahr 1824 die hohenzollernschen Fürstentümer mit Württemberg, seit 1841 das Großherzogtum Luxemburg mit Preußen und dem Zollverein. — Ein Zollverein setzt gleiche Rechte aller Teilhaber an der Gesetzgebung und eine selbständige Verwaltung innerhalb des Gebiets eines jeden voraus, außerdem annähernd gleiche volkswirtschaftliche Verhältnisse und eine Uebereinstimmung auch in den politischen Fragen. Der Deutsche Zollverein, gegründet 1833 und seit 1871 im wesentlichen aufgegangen im Deutschen Reich, steht einzig in seiner Art da. Seine Geschichte hat uns W. Weber (Der „Deutsche Zollverein" 1869) geschrieben. Im übrigen würde die Aufzählung aller seiner Entwicklung gewidmeten Schriften viele Seiten füllen; wir nennen nur Fr. List, Nebenius, Roscher und von den Historikern Ranke und Treitschke. Ein Glied des großen Zollvereins, wieder von eigentümlicher Art, ist der gleichfalls im Jahr 1833 gegründete, kürzlich abermals verlängerte Thüringische Zoll- und Steuerverein. Es wird nicht so leicht gelingen, anderwärts etwas ähnliches zu schaffen. Ob wir der von A. Wagner in Bluntschli's Staatswörterbuch in Aussicht genommenen Periode internationaler Zollvereinigungen entgegengehen, darüber sich zu äußern, wäre wohl verfrüht. Heute, 1890, darf daran weniger gedacht werden, als 1870, wo Wagners Arbeit gedruckt wurde. Das Jahr 1892, mit welchem die Mehrzahl der bestehenden Handelsverträge abläuft, wird bestimmtere Zeichen bringen, was man in dieser Beziehung von der Zukunft zu erwarten hat[42]. —

Damit ist die Darstellung des Zollwesens nach dessen finanzpolitischer und finanztechnischer Seite zu Ende. Möchte es gelungen sein, ein Bild zu geben von dem reichen Inhalt und den vielseitigen Aufgaben eines Verwaltungszweigs, der vermöge seiner steten Fühlung mit allen Bewegungen und Vorgängen auf dem weiten Gebiete des wirtschaftlichen Lebens aller Nationen eine fortwährende geistige Anregung gewährt und dadurch zugleich eine Berufsfreudigkeit zu wecken vermag, wie dies in gleichem Grade in anderen Zweigen der Finanzverwaltung kaum gelingen wird.

Es erübrigt noch in einem Anhange eine Statistik der Kolonialwaren und verwandten Artikel, sodann eine Uebersicht über die finanziellen Wirkungen der deutschen Tarifreform seit 1879 zu geben.

Anhang.

§ 13. Die Kolonialwaren, Gewürze und Südfrüchte. In § 8 wurden die Zölle von Kolonialwaren und verwandten Artikeln als eine besondere Klasse von Zöllen ausgehoben, welche die Erzeugnisse einer tropischen Sonne oder wenigstens eines südlichen Klimas, — also die meist zum Verbrauch der besser gestellten Klassen dienenden Gegenstände eines absoluten oder annähernd absoluten Naturmonopols — bei ihrem Uebergang in den Verbrauch Europas oder der nördlicheren Länder dieses Erdteils zu treffen bestimmt sind. In diesem Sinne beanspruchen die Zölle von Kolonialwaren ꝛc. noch ganz besonders ihren Platz unter den Aufwand-

---

42) E. v. Hartmann, Zwei Jahrzehnte deutscher Politik und die gegenwärtige Weltlage, 1889, S. 134 bemerkt: die weiteren Bemühungen Deutschlands im Sinne der realistischen Freihandelspolitik müssen auf die Gründung eines mitteleuropäischen Zollvereins gerichtet sein, und S. 135, daß ein stark schutzzöllnerischer deutscher Zolltarif die unerläßliche strategische Operationsbasis sei, um die Nachbarn zunächst zur Herabsetzung ihrer Tarife zu zwingen.

steuern und erscheint es deshalb auch geboten, statistische Nachweise über die Hauptobjekte der Besteuerung hier einzureihen[43].

1) Kaffee. Die Kaffeebohne ist der Same der eiförmigen, kirschroten bis violettfarbigen Beere des immergrünen Kaffeebaums (coffea arabica). Die Pflanze verlangt ein warmes Klima, nicht unter + 10° C., sowie hinreichende Bewässerung. Sie wird bis zum 36. Breitegrad gebaut, zum größeren Teil in Gebirgsgegenden. Ihre Heimat ist Abessinien und die südlich davon gelegene Landschaft Kaffa. Von da hat sie sich über Aegypten und Arabien verbreitet, wo die beste Sorte Mokka zu Hause ist. In der Levante, an der Ost- und Westküste von Afrika wird gleichfalls Kaffee gebaut. Die Hauptmittelpunkte der Kaffeekultur sind aber jetzt Java, Sumatra, Britisch-Indien und Ceylon, und ganz vorwiegend Westindien und Südamerika, vor allem Brasilien. Auch die Südseeinseln haben angefangen sich zu beteiligen. Die Gesammtproduktion an Kaffee wurde für 1884—85 zu 7 250 000 metr. Ztr. angegeben, wovon auf Brasilien mehr als die Hälfte, auf Java und die holländischen Kolonien in Ostindien rund 1 Mill. metr. Ztr. entfiel. Stark 1½ Mill. metr. Ztr. verbleiben in den Erzeugungsländern selbst, 5⅔ Mill. kommen zur Ausfuhr, davon 60% nach Europa, der Rest vorzugsweise nach den Vereinigten Staaten. In Europa sind die wichtigsten Kaffeemärkte London, Rotterdam, Antwerpen, Hamburg, Havre, Marseille, Triest. Hamburg hatte schon 1881 alle anderen Plätze überholt, 1888 betrug dort die Einfuhr seewärts 926 207 metr. Ztr., auch nach dem Zollanschluß verblieb der Hauptsitz des Hamburger Kaffeehandels, so auch die Kaffeebörse, im Freihafengebiet. Den Wert der Kaffeeproduktion eines Jahres kann man zu 1100 Mill. M. berechnen. Den Verbrauch von Kaffee, auf den Kopf der Bevölkerung berechnet, gibt Scherzer an zu 3,15 kg für die Vereinigten Staaten, 0,42 kg für Großbritannien, 1,75 kg für den europäischen Kontinent (1877—81); Neumann-Spallart (1875—81) auf den Kopf in kg: Niederlande 7,20, Belgien 4,34, Vereinigte Staaten von Amerika 3,66, Norwegen 3,53, Kapkolonie 3,50, Schweiz 3,01, Schweden 2,66, Dänemark 2,45, Deutsches Reich 2,29, Frankreich 1,45, Algier 0,90, Oesterreich-Ungarn 0,85, Griechenland 0,75, Argentinische Republik 0,63, Italien und Portugal 0,47, Großbritannien 0,44, Canada 0,26, Spanien 0,19, Rumänien 0,16, Rußland 0,10.

Die neuesten Verbrauchsziffern des Deutschen Reichs sind 1881—85: 2,44, 1886—88 2,41 kg auf den Kopf. Im Jahr 1888 wurden im Eingang verzollt 1 146 581 metr. Ztr. im Wert von nahezu 172 Mill. M.

Die Zollsätze betragen für je 100 kg rohen Kaffee in Mark: Deutsches Reich 40, Oesterreich-Ungarn 80, Italien 115, Frankreich 124,80; dagegen Großbritannien 28,11, die Schweiz 2,80.

Welche Bedeutung für die Weltwirtschaft die Kaffeesurrogate haben, läßt sich nicht einmal annähernd schätzen. Das wichtigste ist die Wurzel der gemeinen Wegwarte oder Cichorie (cichorium Intybus), welche im Deutschen Reich 1883 auf 10 294 ha angebaut wurde, mit einem Jahreserzeugnis von 2—2,5 Mill. metr. Ztr. Wurzeln, was ½—¾ Mill. Ztr. gedörrte Cichorien ergibt. Verbrauch im Inland ½ Mill. metr. Ztr., mit einem Wert von 15 Mill. M., Wert der Ausfuhr 5 Mill. M., deutscher Zoll 1 M.

2) Der chinesische Thee, die getrocknete Blattsubstanz des Theestrauchs (thea chinensis), wahrscheinlich aus dem gebirgigen Teil des östlichen Chinas herstammend. Der Strauch gedeiht am besten zwischen 23 und 33° nördl. Breite bei einer mittleren Jahrestemperatur von 20—25° C. Von China verbreitete sich die Theekultur nach Japan, Java, nach Britisch-Indien und Ceylon. Die Höhe der Theegewinnung läßt sich kaum annähernd beurteilen. Wenn China selbst ⅔ seines Erzeugnisses verbraucht, so würde sich allein die chinesische Produktion aus den bekannten Ausfuhrmengen auf 370—380 Mill. kg berechnen. Daneben nimmt die Theekultur in Britisch-Indien einen steten Aufschwung und hat sich dementsprechend von 1870—85 die Einfuhr indischen Thees in Großbritannien verfünffacht. In Indien waren 1884 267 710 Acres mit Thee bepflanzt mit einem jährlichen Erzeugnis von weit über 30 Mill. kg. Die Theeproduktion in Japan wird auf 20 Mill. kg geschätzt. Neumann-Spallart veranschlagt die gesamte außerhalb Asiens zum Verbrauch gelangende Menge von echtem Thee in Mill. kg:

für	1880	1881	1882	1883	1884	1885
	174,3	177,6	170,9	169,4	174,0	190,1
darunter aus China	133,3	136,9	124,6	122,3	125,3	138,7

Die gesamte Theeeinfuhr in England war im Jahr 1883 zu 235 Mill. M. dem Wert nach angegeben.

Die neuesten Verbrauchziffern auf den Kopf der Bevölkerung sind nach Neumann-Spallart in kg: Australische Kolonien 3,47, Großbritannien und Irland 2,16, Canada 1,67, Vereinigte Staaten 0,59, Niederlande 0,48, Dänemark 0,17, europäisches Rußland 0,17, Portugal 0,054, Schweiz 0,052, Norwegen 0,039, Deutsches Reich 0,034, Schweden 0,014, Oesterreich-Ungarn 0,011, Belgien 0,010. Den Verbrauch von Frankreich hat Scherzer zu 0,012 angegeben. Nach der deutschen Statistik war im Deutschen Reich der Verbrauch 0,03, 1886—88 0,04 kg auf den Kopf. Im Jahr 1888 wurden hier im Eingang verzollt 17 784 metr. Ztr. im Wert von 3,2 Mill. M.

Die Zollsätze betragen für je 100 kg in Mark: Deutsches Reich 100, Großbritannien 112, Italien 160, Frankreich 166,40, Oesterreich-Ungarn 200; dagegen die Schweiz 32.

3) Kakao. Die Kakaobohne ist der Same der gurkenähnlichen Frucht des Kakaobaums (theo-

43) Seubert, Warenkunde 2. A. 2. B. 1883; 1885; Neumann-Spallart, Uebersichten der Scherzer, Das wirtschaftliche Leben der Völker Weltwirtschaft, Jahrg. 1883—1884, 1887.

broma cacao), welcher, in Mittelamerika einheimisch, in warmen feuchten Thälern wächst. Jetzt ist der Anbau der Pflanze verbreitet über Mexiko, San Salvador, Venezuela, Ecuador, Guiana, Brasilien, dann über mehrere Inseln des westindischen Archipels, auch auf den Maskarenen Reunion und Mauritius östlich von Madagaskar. Die besten Sorten, aus Guatemala, Ecuador und Mexiko, kommen im Handel wenig vor, bleiben vielmehr in den Ursprungsländern. Die besten Sorten im Handel sind Caracas, Granada und Guyaquil. Das Jahreserzeugnis an Kakao wird auf 400—425 000 metr. Ztr. geschätzt, nach Londoner Preisen in einem Wert von 56—60 Mill. M. Kakao wird vorzugsweise zur Chokoladefabrikation verwendet, namentlich in Frankreich, Deutschland und der Schweiz. Der Genuß von Chokolade ist am verbreitetsten in Spanien (1 kg auf den Kopf jährlich) und Portugal, dann in Mittelamerika, ferner in Frankreich (0,25 bis 0,35 kg auf den Kopf), weniger in England (0,15) und Deutschland (0,05). Kakao wurde in Deutschland 1886—88 verbraucht 0,09 kg auf den Kopf. Gesamtverbrauch Europas 250 000 bis 300 000, der Vereinigten Staaten 40 000 metr. Ztr.

Im Jahr 1888 wurden im Deutschen Reich verzollt: Kakao, roh in Bohnen 49 798 metr. Ztr. im Wert von nahezu 7 Mill. M., ferner 1972 metr. Ztr. Chokolade im Wert von ½ Mill. M., 3890 metr. Ztr. Kakaomasse und Kakaopulver im Wert von 1,27 Mill. M.

Zollsätze im Deutschen Reich für rohen Kakao in Bohnen 35 M., für Chokolade vertragsmäßig 50 M., für Kakaomasse, gemahlenen Kakao 80 M.

4) Nächst den Kolonialwaren im engeren Sinn bilden für die Mehrzahl der europäischen Staaten Verbrauchsgegenstände fremdländischen Ursprungs und geeignete Steuerobjekte die Gewürze, fast ausnahmslos Erzeugnisse der Tropen, des hinterindischen Archipels, der Sundainseln, der Molukken und Philippinen, auch in Vorder- und Hinterindien selbst, sowie in China verbreitet, einzeln in Westindien, in Zentral- und Südamerika, sowie an den afrikanischen Küsten und Inseln vorkommend, wenige durch Nebenarten auch im südlichen Europa vertreten. Wir erwähnen die folgenden:

a. den im Verbrauch die erste Stelle einnehmenden Pfeffer, die Beere einer strauchartigen Pflanze (piper nigrum), die, wenn vor vollendeter Reife gepflückt und an der Sonne getrocknet, den schwarzen, wenn erst nach der Reife ihrer Fruchthülle beraubt und in Meerwasser eingeweicht, den weißen Pfeffer gibt. Kayennepfeffer ist die rote Beere verschiedener Capsicumarten, zu denen auch die ungarische Paprika gehört. Den europäischen Bedarf veranschlagt Scherzer auf rund 175 000 metr. Ztr., wovon 120 000 über London hereinkommen. Deutschland hat 1888 34 305 metr. Ztr. im Wert von 5 146 000 M. in freien Verkehr bezogen, dabei Paprika nicht eingerechnet. — Piment, Nelkenpfeffer (myrthus Pimenta), namentlich auf Jamaika angebaut, kommt jährlich mit 40—50 000 Ztr. in den Handel; in Deutschland allein wurden 1888 10 468 metr. Ztr. verzollt im Wert von 534 000 M. — Cardamomen, z. B. in den Nürnberger Lebkuchen verwendet, sollen mit 6—7000 metr. Ztr. in den Handel gelangen mit einem Einfuhrwert nach Londoner Preisen von rund 3 Mill. M.

b. Der Ingber (zingiber officinale), im tropischen Asien einheimisch, ist eines der am frühesten bekannten und in Gebrauch genommenen Gewürze. Im Jahr 1883 wurden in England 20 000 metr. Ztr. eingeführt im Wert von nicht ganz 3½ Mill. M. Der Verbrauch in Deutschland ist ein beschränkter. 1888 wurden 1646 metr. Ztr. eingeführt, deren Wert zu 53 000 M. angegeben ist, 32 M. für den Ztr., also erheblich niedriger, als nach dem früher angenommenen Londoner Werte.

c. Muskatnüsse und Muskatblüten (Macis, Macisnüsse, Macisblüten) werden von dem auf den Molukken einheimischen Muskatnußbaum (myristica moschata) gewonnen. Nach Scherzer wären 1882 von den Nüssen 8100, von den Blüten 2000 metr. Ztr. nach Europa gelangt, in einem auf 3½ Mill. M. geschätzten Wert. Seither sind die Preise gestiegen. Die deutsche Einfuhr des Jahrs 1888 zum Verbrauch betrug 2578 metr. Ztr. Ihr Wert aber wird zu 1 289 000 M. (500 M. für 1 Ztr.) angegeben.

d. Gewürznelken, die getrockneten Blütenknospen des myrtenartigen Gewürznelkenbaums (carophyllus aromaticus) von den Inseln der Straße von Malakka, von den holländisch-ostindischen Inseln und von Sansibar. Gesamterzeugnis 60 000 metr. Ztr., von welchen 1883 16 033 nach London verführt wurden. Für Deutschlands Verbrauch wurden 1888 3555 metr. Ztr. verzollt im Wert von 604 000 M.

e. An echtem Zimmt, der zarten, feinduftenden inneren Rinde einer auf Ceylon einheimischen, auch auf den Antillen und in Südamerika gepflegten Lorbeerart (laurus Cinnamomum) sollen jährlich etwa 15 000 metr. Ztr. gewonnen werden, die geringeren südamerikanischen Sorten nicht eingerechnet. An Stelle des echten Zimmts wird vielfach verwendet die in China heimische, auch in Ostindien, auf Ceylon, den Sundainseln, dann in Mexiko und Südamerika gebaute Cassia und Cassiablüte, von der in Europa 23 000 metr. Ztr. verbraucht werden sollen. Für den Verbrauch im deutschen Zollgebiet wurden 1888 verzollt 2216 metr. Ztr. echter Zimmt im Wert von 355 000 M., 6508 metr. Ztr. anderer Zimmt im Wert von 273 000 M.

f. Weniger wegen ihrer Menge, als wegen ihres hohen Werts (3200 M. für den metr. Ztr.) ist zu nennen die Vanille, die schotenförmige Fruchtkapsel der vanilla aromatica, einer schmarotzenden Orchidee, welche in Mexiko, Westindien, in Zentral- und Südamerika heimisch ist, aber auch auf den Maskarenen, auf Java und Ceylon gebaut wird. Das Gesamterzeugnis für die Ausfuhr wird nur zu 1300 metr. Ztr. angegeben. Im deutschen Zollgebiet wurden 1888 383 metr. Ztr. verzollt im Wert von 1¼ Mill. M.

g. Noch höher im Wert steht Saffran, die getrocknete Narbe von crocus sativus, in Anatolien heimisch, jetzt auch in Spanien, Italien, Frankreich, England, Oesterreich eingebürgert. Der beste Saffran ist der österreichische. In Deutschland wurden 1888 135 Ztr. verzollt, bei 9400 M. für 1 Ztr., im Wert von mehr als 1¼ Mill. M. Dieser Artikel ist übrigens schon nicht mehr bloß Gewürz, sondern, wenigstens in Europa fast ausschließlich Färbe- und Arzneimittel.

Die weiteren Gewürze Sternanis (Badian), Guineakörner ꝛc. können wir übergehen.

Der deutsche Zoll für Gewürze beträgt 50 M. für den Doppelzentner, nur für Saffran ist er durch den Vertrag mit Italien für die meistbegünstigten Nationen auf 40 M. ermäßigt.

5. Die Südfrüchte, Citronen und Orangen (im Handel beide zusammen auch Agrumen genannt, die bitteren Orangen — Pomeranzen, die süßen — Apelsinen), ferner Datteln, Mandeln, Feigen, endlich die getrockneten Korinthen und Rosinen, vorwiegend Erzeugnisse der europäischen und asiatischen Mittelmeerländer, aber die Orangen auch in China, ihrem mutmaßlichen Heimatland, in der Südsee, Australien, Westindien, Kalifornien, auf den Azoren, die Mandeln auch in Nordafrika angebaut und bis nach Südwestdeutschland vorkommend. — Eine auch nur annähernde Schätzung der Gesamtproduktion ist unmöglich. Der Verbrauch auch in den Bezugsländern ist ein außerordentlich großer. — An Orangen und Citronen soll England allein durchschnittlich jährlich für 24½ Mill. M. verbrauchen, Frankreich beziehe zu seinem eigenen Erzeugnis noch für 8—10 Mill. M. und versende nur für 600 000 M. Der Verbrauch in den Vereinigten Staaten sei enorm; New-York allein habe 1882 an 174 Mill. Orangen und ca. 278 Mill. Citronen aus den Mittelmeerhäfen, außerdem 33 Mill. Orangen aus Westindien zugeführt erhalten. — An Korinthen werden aus Griechenland jährlich über 1 Mill. metr. Ztr. ausgeführt in einem Wert von etwa 40 Mill. M. Der kleinasiatische Rosinenhandel hat seinen Mittelpunkt in Smyrna. Der jährliche Ertrag derjenigen kleinasiatischen Gebiete, welche ihre Rosinenproduktion über Smyrna ausführen, wird auf jährlich 575 000 metr. Ztr., ihr Gesamt-Wert auf 20 Mill. M. geschätzt. Spanien zieht aus der Rosinenausfuhr jährlich 18—19 Mill., Italien 1¼ Mill. M. Im deutschen Zollgebiet wurden 1888 im Eingang verzollt: frische Südfrüchte: Apfelsinen, Citronen, Limonen, Cedraten, Pomeranzen, Granaten, Datteln, Mandeln ꝛc. 166 145 metr. Ztr. im Wert von 4,65 Mill. M., getrocknete Feigen 30 487, getrocknete Datteln, Pomeranzen und Granaten 6878, getrocknete Mandeln 44 492 metr. Ztr., 89 171 metr. Ztr. Korinthen im Wert von 3,21 Mill. M. und 146 240 metr. Ztr. Rosinen (Zibeben) im Wert von 4,39 Mill. M., im ganzen Südfrüchte in einem Wert von 19¼ Mill. M.

Die deutschen Zollsätze für Südfrüchte sind durch die Handelsverträge mit Italien, Spanien und Griechenland auf 4 M. für 100 kg frische Früchte, 8 M. für Feigen, Korinthen und Rosinen, 10 M. für getrocknete Datteln, Mandeln, Pomeranzen, Granaten festgesetzt worden.

6. Zu den Kolonialwaren ist auch der Rohrzucker zu rechnen, nur daß dieser in dem europäischen Rübenzucker einen ebenbürtigen Bruder erhalten hat. Das Zuckerrohr (saccharum officinarum) war in China schon in den ältesten Zeiten bekannt, wurde durch die Araber in Aegypten eingeführt, der Zucker durch die Sarazenen zuerst den Europäern bekannt. Zu Anfang des 16. Jahrhunderts fand das Zuckerrohr über Madeira und die Kanarischen Inseln den Weg nach Brasilien. Jetzt sind die Haupterzeugungsgebiete Westindien, vor allem die Insel Cuba mit jährlich 6,3 Mill. metr. Ztr., dann die angrenzenden Gebiete der Vereinigten Staaten von Amerika, Zentralamerika und Brasilien, sowie Argentinien. Das gesamte Erzeugnis Amerikas schätzte 1885 Scherzer zu 14 Mill. metr. Ztr. Ein zweites größeres Erzeugungsgebiet bilden Java, die Philipinen, China, Siam und Britisch-Ostindien mit ungefähr der Hälfte der amerikanischen Menge. Auch in Afrika, vorzugsweise auf den Inseln Mauritius und Reunion, dann in Aegypten, Natal wird Zucker gewonnen. Endlich weisen Hawai, Queensland, Neusüdwales, die Fidschiinseln von Jahr zu Jahr steigende Erträge auf. Selbst in Europa erzeugt jetzt Andalusien etwa 370 000 metr. Ztr. jährlich. Scherzer berechnet nach all' dem das Gesamterzeugnis eines Jahres an Rohrzucker zu 24⅓ Mill., Neumann-Spallart auf Grund von neueren Zahlen zu 29 Mill. metr. Ztr. — Wegen des weiteren ist auf den Abschnitt über die Rübenzuckersteuer, insbesondere § 18, zu verweisen.

7. Der Tabak, das in verschiedener Weise zubereitete Kraut mehrerer Arten der Gattung Nicotiana (N. tabacum der virginische, N. macrophylla der Maryland-, N. rustica der Bauern- oder Veilchen-Tabak), stammt aus Mexiko und war ursprünglich gleichfalls nur Kolonialware, wird aber jetzt in den warmen, wie in den gemäßigten Klimaten aller Erdteile bis zum 62. Breitegrad angepflanzt. Die „dem Unbefangenen mindestens sonderbar erscheinende Liebhaberei des Tabakrauchens", von Weltteil zu Weltteil, „von den unzivilisierten Bevölkerungen nach Europa", von Land zu Land, von Volk zu Volk, von den untern Gesellschaftsschichten, von Matrosen und Kriegssöldnern in die Salonkreise sich verbreitend, ist die Grundlage eines großartigen Handelsverkehrs, sowie einer reichen Industrie und selbst verschiedener Kunstgewerbe geworden. Seit Colbert 1674 den Tabak in Frankreich zum Gegenstand eines Monopols gemacht, wurde derselbe damit auch immer mehr, in verschiedenen Formen, zu einer ergiebigen Einnahmequelle für die Staaten.

Die Tabakproduktion hat Scherzer nach den neuesten Angaben 1888 in Tausenden von Kilogramm zusammengestellt:

Außerhalb Europa

Vereinigte Staaten	232 400	Zentralamerika	500	China (Ausfuhr)	500
Mexiko	7 500	Columbia	3 000	Philippinen	11 000
Cuba	12 000	Venezuela (Ausfuhr)	370	Britisch Ostindien	175 000
Portorico	2 750	Brasilien, Chile, Peru	35 000	Niederl. Ostindien (Ausfuhr)	16 600
Hayti (San Domingo)	4 000	Pargaguay, Argentinien	5 800	Persien (Ausfuhr)	2 500
Uebriges Westindien	500	Japan	41 000	Asiatische Türkei	13 300
		zusammen	563 720		

(nach Neumann-Spallart, 1887, mit Einschluß der europäischen Türkei nur 530 000, von welchen Mengen dann 226—227 Mill. kg in den Welthandel gelangen sollen).

In Europa	nach Scherzer	nach Neumann		nach Scherzer	nach Neumann
Oesterreich-Ungarn	60 600	80 753	Italien	4 500	6 018
Deutschland *)	40 650	47 193	Niederlande	3 000	2 976
Rußland	43 000	51 024	Rumänien	3 000	3 000
Europäische Türkei mit		Bulgarien:	Serbien	1 500	1 500
Thessalien u. Bulgarien	20 400	2 320	Schweiz	500	2 000
Frankreich	14 600	16 263	Andere Länder	1 000	5 514
Griechenland ohne Thessalien	6 000	7 680	Europa im ganzen	198 750	226 241.

*) Nach der Reichsstatistik 1887—88 40 866, die höchste Ziffer 1881—82 61 314.

Den Tabakverbrauch berechnet Neumann-Spallart in kg auf den Kopf der Bevölkerung der Vereinigten Staaten von Amerika 2,3, Niederlande 2,9, Belgien 2,0, Schweiz 2,2, Oesterreich-Ungarn 2,1, Deutschland 1,5, Schweden 0,8, Großbritannien 0,6, Norwegen 1,15, Rußland 0,6, Frankreich 0,95, Italien 0,6.

Wegen des weiteren ist auf den Abschnitt über die Tabaksteuer S. 410 ff. zu verweisen.

8. Der Reis des Handels ist das von seinen Spelzen befreite getrocknete Korn der zu den Gräsern gehörenden Reispflanze (oryza sativa), heimisch im östlichen Asien, von da aber verbreitet über die ganze Tropenzone, auch in der nördlichen subtropischen Zone noch in großartigstem Umfang angebaut und selbst in der wärmeren gemäßigten Zone bis zum 45. Grad, in Spanien, in Piemont, der Lombardei, Toskana und der Romagna, in Ungarn an der unteren Donau, auf der Krim gepflegt. Reis dient der größeren Hälfte des Menschengeschlechts hauptsächlich zum Lebensunterhalt. In Asien leben über 750 Mill. Menschen nahezu ausschließlich von Reis, welche jährlich wenigstens 750 Mill. metr. Ztr. Reis verbrauchen. Den Wert eines Jahreserzeugnisses an Reis auf der ganzen Erde wird man mit 4000 Mill. M. nicht zu hoch schätzen. In Europa werden rund 20 Mill. metr. Ztr. verkauft. In den freien Verkehr des deutschen Zollgebiets gelangten im Jahr 1888 nahezu 900 000 metr. Ztr. im Werte von 16,4 Mill. M. Bremen ist der Hauptsitz des Reishandels in Deutschland. Der Reisverbrauch auf den Kopf der Bevölkerung beträgt in Deutschland 1,73, in Italien 22,8 kg auf den Kopf.

Der deutsche Zoll für Reis beträgt 4 M. für 100 kg.

9. Gegenstand eines „absoluten oder annähernd absoluten Naturmonopols der Fremde gegenüber dem betreffenden Zollgebiet" ist bis auf einen gewissen Grad auch noch für viele Staaten der Wein, sofern der Weinstock (Vitis vinifera), als dessen Vaterland die Länder ums schwarze Meer, namentlich Kaukasien und Mingrelien, gelten, auf der nördlichen wie auf der südlichen Hemisphäre nur innerhalb eines Gürtels vorkommt, der von den Wendekreisen bis zum 40., in Europa stellenweise bis zum 48. Breitengrade reicht. Die nördliche Verbreitungsgrenze des Weinbaus liegt im westlichen Europa, an der Mündung der Loire, nördlicher als in der östlichen, auf der Halbinsel Krim. In Nordamerika wird am Ohio und in Kalifornien, auf der südlichen Halbinsel namentlich am Kap der guten Hoffnung, auch in Australien Wein gebaut. Die Traubenweinproduktion Europas gibt Scherzer zu 118,9 Mill. hl, ihren Wert zu 4000 Mill. M. an. 107 Mill. hl sollen in den Erzeugungsländern verbraucht werden, 12 Mill. hl im Wert von 700—1000 Mill. M. in den Länderverkehr treten. Neumann-Spallart berechnet die mittlere Weinproduktion nur auf 101 639 700 hl, dabei schon 1 733 000 hl von den außereuropäischen Gebieten eingerechnet, so daß auf Europa nur 99,9 Mill. hl fallen würde. Die Hauptziffern sind

	nach Scherzer	nach Neumann		nach Scherzer	nach Neumann
Frankreich	49,5 Mill.	36,68 Mill.	Griechenland	1,5 Mill.	2,00 Mill.
Italien	27,0 „	21,76 „	Deutschland	3,5 „	2,09 „
Spanien	20,5 „	20,52 „	Oesterreich-Ungarn	8,3 „	8,92 „
Portugal	4,5 „	4,00 „			

Dann nach Neumann: Verein. Staaten 0,8, Algier 0,7, Kapkolonie 0,17, Australien 0,07 Mill. hl.

Den Weinverbrauch gibt Neumann nach einer italienischen Quelle an für Frankreich zu 102,1, für die Schweiz zu 47, für Oesterreich-Ungarn zu 21,1, für Deutschland zu 4,8 Liter auf den Kopf — übrigens mit allem Vorbehalt. Scherzer hatte den deutschen Verbrauch zu 8,5, den Verbrauch von Elsaß-Lothringen zu 90, den französischen Verbrauch im Jahr 1879 zu 116 Liter berechnet. Infolge der verheerenden Wirkungen der Phylloxera ist es zur Zeit nicht möglich, sichere Berechnungen aufzustellen.

Im Jahr 1888 wurden in das deutsche Zollgebiet zum Verbrauch eingeführt und verzollt 650 555 metr. Ztr. in Fässern, 15 602 metr. Ztr. Schaumwein, 7579 metr. Ztr. andere Weine

in Flaschen, zusammen im Wert von 35½ Mill. M. Die deutschen Zollsätze sind 24 M. für Wein in Fässern, 80 M. für Schaumwein, 48 M. für andere Weine in Flaschen. Von französischen Schaumweinen sollen England jährlich 5, die Vereinigten Staaten Amerikas 10 Mill. Flaschen beziehen. Die Ausfuhr deutscher Schaumweine war 1888 annähernd so hoch wie die Einfuhr fremder Schaumweine nach Deutschland.

10. Erdöl, Petroleum, erst seit Entdeckung des großen pennsylvanischen Beckens 1859 im Weltverkehr, wurde 1884 aus den Vereinigten Staaten in Mengen ausgeführt, welche einen Wert von 202 Mill. M. repräsentierten. Nächst dem amerikanischen bildet jetzt namentlich das russisch-kaukasische Erdöl schon einen bedeutenden Handelsartikel. Die durchschnittlichen Verbrauchsziffern berechnet Scherzer, wie folgt, in kg auf den Kopf:

Niederlande	12,10	Deutsches Zollgebiet	7,93	Schweden	3,13
Belgien	9,27	Großbritannien u. Irland	7,12	Oesterreich-Ungarn	3,03
Schweiz	8,41	Norwegen	4,55	Frankreich	3,00 2c.

Die neueste deutsche Verbrauchsziffer von 1888 ist 10,71. In Eingang wurden verzollt 5 641 716 metr. Ztr. Davon gingen ein aus den Vereinigten Staaten 2 677 285 metr. Ztr., aus den Zollausschlüssen, namentlich Bremen, 1 793 040, aus Belgien 366 889, aus den Niederlanden 169 023, — aus Rußland 464 640 metr. Ztr. Der Wert dieser verzollten Mengen im ganzen wurde zu 84⅔ Mill. M. (15 M. für 100 kg) geschätzt. Der deutsche Eingangszoll für Erdöl beträgt 6 M. für 100 kg.

Niemand wird wohl bestreiten wollen, daß, Aufwandsteuern im Grundsatz zugegeben, die in dem Vorstehenden verzeichneten Gegenstände zur Belegung mit Aufwandsteuern sich, und zwar fast ohne Ausnahme, ganz besonders eignen, und zwar wie die Dinge liegen, zu Steuern in der Form des Zolls. Wie dann allerdings die Zollsätze im einzelnen an sich und in ihrem Verhältnis zu einander oder auch zu den übrigen Aufwandsteuern zu bemessen sind, das hängt wieder von sehr verschiedenen Rücksichten ab. Für die Wohlstands- und Verbrauchsverhältnisse des mittleren und östlichen Europa bei dessen damaliger Finanzlage hat A. Wagner unmittelbar vor dem Krieg von 1870 im Staatswörterbuch a. a. O. S. 374 f. eine Skala solcher Zollsätze aufzustellen gesucht, die freilich für die Folgezeit nicht mehr paßte und namentlich auch in dem heutigen deutschen Zolltarif nicht mehr zu erkennen ist.

§ 14. Von der finanziellen Wirkung der im Jahr 1879 begonnenen Reform des deutschen Zolltarifs kann die nachstehende Uebersicht ein kurzes Bild geben, zusammengestellt nach den jährlichen Veröffentlichungen des statistischen Amts über den Warenverkehr des deutschen Zollgebiets mit dem Auslande und angelegt möglichst im Anschluß an die für den österreichisch-ungarischen Zolltarif angenommene Gruppenbildung, deren Zweckmäßigkeit bereits oben anerkannt wurde.

(Tabelle siehe S. 464.)

Im einzelnen trugen zu diesen Zollerträgen bei in Mill. M.:

In Gruppe 1:	Kaffee	Thee	Kakao	Südfr.	Gewürze. — 2:	Salz	Zucker	Tabak	Branntw.
1880	37,8	0,9	1,0	5,1	1,9	3,8	1,7	10,6	2,1
1888	46,2	1,8	2,2	3,4	3,1	2,7	1,8	38,5	2,7

In Gruppe 3:	Getreide	Reis	getrockn. Obst, eingek. Obstsäfte	Hopfen. — 4:	Vieh	Fleisch, Geflügel und Wild	Gesalzene Heringe
1880	14,7	2,7	1,2	0,29	4,4	3,0	2,2
1888	58,7	3,6	1,8	0,26	4,7	1,2	3,0

In Gruppe 4:	Honig	Eier	Butter u. Käse. — 5:	Schmalz	Leinöl. — 6:	Wein	Bier	Mehl.
1880	0,07	0,5	1,8	5,5	1,2	9,9	0,5	1,1
1888	0,5	1,4	2,1	3,2	2,5	16,6	0,8	1,4

In Gruppe 7:	Bau- u. Nutzholz	Petroleum. — 9: Garne und Gewebe von	Baumwolle	Linnen	Seide	Wolle. — 13:	Leder und Lederwaren.
1880	2,9	16,0	5,1	2,2	2,3	5,1	1,4
1888	10,8	37,6	6,8	1,8	2,9	3,9	2,2

In Gruppe 15:	Glaswaren. — 16:	Eisen und Eisenwaren. — 17:	Maschinen.
1880	0,7	4,3	0,9
1888	1,0	4,5	1,6.

In Prozenten des Gesamtertrags brachten ein Gruppe:

	1.	1 u. 2.	1—8.		1.	1 u. 2.	1—8.
1880	28	38	83,6	1888	19,4	35,3	88,9.

Auf ein Verhältnis ist noch aufmerksam zu machen. Nach Anlage XIV zum Haushaltsetat des deutschen Reichs für 1881—82 haben in den letzten Jahren vor Einführung des neuen Tarifs die Bruttoeinnahmen an Zöllen nach Abzug der nicht erheblichen Ausfuhrvergütungen je 114 Mill. M. betragen. Dagegen belief sich der Bruttoertrag des Jahrs 1880, nach Einführung des neuen Tarifs, auf 166,8 Mill. M., also in runder Summe 53 Mill. M. mehr. An den 166,8 Mill. M. hatten aber die Zölle aus den vor dem 1. Oktober 1879 zollfreien Gegenständen mit 50¾ Mill. M. Anteil. Fast der ganze Mehrertrag des Jahrs 1880 käme darnach auf Rechnung der früher zollfreien Gegenstände.

In den neun Jahren 1880—88 haben die zollpflichtigen Artikel des deutschen Tarifs von 1879 (letzte Ausgabe vom 1. Juli 1888 ab) der Reichskasse folgende Erträge eingebracht:

Warengruppen.	1880	1881	1882	1883	1884	1885	1886	1887	1888
	in Millionen M.								
1. Kolonialwaren, Südfrüchte, Gewürze	46,83	52,47	54,15	55,85	53,34	56,76	58,79	51,18	56,76
2. Salz, Zucker, Tabak, — Spielkarten, — seit 1887 Branntwein	16,13	24,66	31,92	32,93	35,82	38,75	39,51	48,42	45,76
3. Feld- und Gartenfrüchte .	18,88	21,35	24,10	23,81	28,63	35,02	34,52	53,52	64,31
4. Tiere und tierische Produkte	12,63	12,40	11,47	11,63	10,16	12,36	15,45	15,26	14,47
5. Fette und fette Oele . .	8,85	7,70	6,50	7,33	5,83	7,30	7,54	7,67	6,87
6. Getränke (bis 1886 einschließlich auch Branntwein) und Eßwaren	15,24	16,71	18,52	20,44	22,26	21,11	24,19	18,99	20,02
7. Brenn-, Bau- und Werkstoffe	18,88	24,97	23,58	25,46	31,71	36,48	36,04	43,07	48,44
8. Chemikalien, Arznei-, Farb- und Zündwaren	2,18	2,22	2,18	2,00	1,87	1,84	1,46	1,36	1,34
9. Gespinste, Web- und Wirkwaren	14,68	16,56	16,58	16,68	17,28	17,79	17,02	15,77	15,39
10. Fertige Kleider, Leibwäsche, Putzwaren	1,00	0,96	0,85	0,79	0,80	0,90	0,89	0,90	0,78
11. Waren aus Haaren, Federn, Borsten, Bast, Binsen, Schilf, Stroh	0,25	0,30	0,28	0,27	0,33	0,38	0,48	0,46	0,55
12. Papier und Papierwaren	0,52	0,56	0,54	0,50	0,48	0,50	0,49	0,56	0,59
13. Leder, Pelze, Kautschuk, Wachstuch	1,77	2,12	1,94	2,09	2,13	2,22	2,16	2,42	2,65
14. Waren aus Holz, Bein und sonstigen Schnitzstoffen .	1,01	1,16	1,21	1,18	1,04	1,08	1,05	1,34	1,61
15. Glas-, Stein- u. Thonwaren	1,27	1,37	1,45	1,33	1,38	1,63	1,79	1,96	2,06
16. Metalle und Metallwaren	4,74	4,83	5,29	5,25	5,40	4,86	4,07	4,38	5,04
17. Kurze Waren, Quincaillerien	0,83	0,88	0,84	0,80	0,86	1,07	1,29	1,73	1,78
18. Instrumente, Maschinen, Fahrzeuge	1,10	1,19	1,39	1,48	1,64	1,58	1,36	1,46	1,74
Hauptsumme .	166,80	192,42	202,79	209,79	220,96	241,63	248,10	270,45	290,16

Die vor dem 1. Oktober 1879 zollfreien Artikel haben im Jahr 1888 in runder Summe 118 Mill. M. eingebracht, insbesondere Getreide 58,7, Petroleum 37,6, Holz 12, Vieh 4,7, Eisen und Eisenwaren 4, Schmalz 3,2, getrocknetes Obst 1,7, Maschinen 1,6, Eier 1,4 Mill. M. ꝛc. Der Gesamtertrag der Zölle von 1888 mit 290 Mill. M. übersteigt die Zolleinnahmen von 1879 mit 114 Mill. um 176 Mill. M. Da von diesem Mehrertrag 118 Mill. den früher zollfreien Gegenständen zuzuschreiben sind, so kämen als das Ergebnis von Zollerhöhungen nur noch 58 Mill. M. in Betracht. Davon fallen etwa 52 Mill. auf die acht ersten Gruppen, nur 6 auf die letzten zehn. In jenen acht sind vorwiegend die Finanzzölle vertreten, in den letzten zehn die Schutzzölle.

Mit seinen Getreidezöllen steht das deutsche Reich zur Zeit unter allen Staaten obenan. Diese Thatsache aber regt zum Schluß noch zwei Betrachtungen an.

Solang diese Zölle bestehen bleiben, wird auch bei sämtlichen übrigen jetzt wieder zollpflichtig gewordenen Einfuhrartikeln an wesentliche Zollermäßigungen nicht zu denken sein, — an die Ermäßigung der Finanzzölle nicht, weil, wenn ein Steuererlaß möglich würde, doch bei der Steuer von dem notwendigsten Lebensmittel begonnen werden müßte; — an die Ermäßigung der Schutzzölle nicht, weil die einheimische Produktion vor allem in den Lasten erleichtert sein müßte, welche als die Folge oder die Veranlassung der Schutzzölle zu betrachten sind.

Und zweitens. Wenn in solcher Weise die große Masse der ärmeren Volksklassen mit hohen Zöllen für die ersten Lebensbedürfnisse betroffen wird, kann und darf man sich der Verpflichtung nicht entziehen, auf dem Gebiet der direkten Steuern zu deren Gunsten Erleichterungen eintreten zu lassen, soll nicht die Steuerlast im ganzen für jene Klassen eine zu große und erdrückende werden. Das wird aber in durchgreifender Weise nur erst nach dem Uebergang zu der Einkommenbesteuerung möglich sein.

II. Die Rübenzuckersteuer.

R. v. Kaufmann, Die Zuckerindustrie in ihrer wirtschaftlichen und steuerfiskalischen Bedeutung für die Staaten Europas. 1878. J. Wolf, Die Zuckersteuer, ihre Stellung im Steuersystem, ihre Erhebungsformen und finanziellen Ergebnisse (Z. f. St.W. 38 S. 138 ff., 297 ff.), auch im Sonderabdruck. 1882. Ders., Zuckersteuer und Zuckerindustrie in den europäischen Ländern und in der amerikanischen Union von 1882—85, mit besonderer Rücksichtnahme auf Deutschland und die Steuerreform daselbst (Schanz' Finanzarchiv III. S. 1 ff.). J. Görz, Handel und Statistik des Zuckers mit besonderer Berücksichtigung der Absatzgebiete für deutschen Zucker. 1884. Die deutsche Zuckerindustrie, Wochenblatt für Landwirtschaft, Fabrikation und Handel, herausgegeben und redigiert von W. Herbertz, bis 1889 14 Jahrgänge. v. Lippmann, Geschichte des Zuckers, seiner Darstellung und Verwendung 2c. 1890.

§ 15. An die Zölle reiht sich wegen ihrer unmittelbaren Wechselbeziehung zu diesen am besten die Rübenzuckersteuer an, die jüngste der größeren Aufwandsteuern, nächst ihrer finanziellen Bedeutung auch deshalb einer gründlicheren Untersuchung wert, weil sie ein lehrreiches Beispiel bietet, wie eine den natürlichen Vorbedingungen entsprechende Industrie unter dem Schutze eines Finanzzolls heranwachsen konnte, wie sich den infolge dessen dem Staatshaushalt drohenden Einnahmeausfällen durch eine Steuer auf das einheimische Erzeugnis und durch die allmähliche Erhöhung derselben ohne Gefährdung jener Industrie begegnen ließ, wie dann diese Steuer mit dem Zoll den Anstoß zu weiter gehenden Fortschritten nicht bloß in der Technik, sondern auch in den beteiligten landwirtschaftlichen Betrieben zu geben vermochte, wie diese zu einer Steigerung der inländischen Produktion weit über den eigenen Bedarf geführt haben, wie nun aber aufs neue auch recht bedenkliche Zustände sowohl für die Staatsfinanzen, als auch für die Industrie, die Landwirtschaft und den Handel entstanden sind, nachdem es versäumt worden, das Steuersystem im richtigen Augenblick den veränderten Verhältnissen anzupassen. Die Zuckerindustrie ist zu einer Weltindustrie geworden und der kontinentale Rübenzucker, das Erzeugnis eines rauhen, nebligen Klimas, hat den Rohrzucker, das Kind der indischen Sonne, nicht nur von dem eigenen und von dem europäischen Markte verdrängt, sondern tritt jetzt mit dem Rohrzucker sogar in Amerika, Australien und Indien in Mitbewerbung [44]). Rhederei und Schiffahrt wurden in Mitleidenschaft gezogen; mit dem Ausbleiben des Kolonialzuckers entgingen ihnen die Rückfrachten. Auf der anderen Seite konnte der Rübenzucker auf dem Weltmarkt nur dann sich Eingang verschaffen, wenn derselbe durch die Steuer des Erzeugungslandes nicht beschwert blieb. Bei den bisherigen Steuersystemen wurden deshalb Steuervergütungen und Rückzölle unvermeidlich. Unter den Fortschritten der Technik haben sich dieselben zu Ausfuhrprämien gestaltet, welche, solange sie, versteckt oder offen, von einer Mehrzahl von Staaten ihren Zuckerindustriellen gewährt werden, einseitig kaum zurückgezogen werden können. L. v. Stein hat die Zuckersteuer als das schwierigste Gebiet der ganzen Konsumtionssteuer für Praxis und Theorie bezeichnet [45]). Neben den eigentlich finanzpolitischen Grundsätzen kommen hier zugleich schutzzöllnerische und andere Rücksichten der Staatsfürsorge in Betracht. Allgemein politische Erwägungen lassen sich nicht ganz zurückdrängen. Endlich ist die Frage dadurch noch verwickelter geworden, daß sie wegen der Ausfuhrprämien, welche von der Mehrzahl der Rübenzucker darstellenden Länder gewährt werden, eine internationale Bedeutung gewonnen hat.

§ 16. Der Zucker, wegen der darin überwiegend enthaltenen Kohlenhydrate ein Artikel von großem Nährwerte, aber doch entbehrlich, weil diese Nährstoffe in der für den Bedarf genügenden Menge auch durch das Brot und andere gewöhnliche Nahrungsmittel dem Körper zugeführt werden, bildet als Mittel der Befriedigung für einen Genuß, den die große Mehrzahl der Kulturmenschen sich fast täglich zu verschaffen sucht, gewiß einen

44) Paasche, Die jüngste Entwicklung der Zuckerindustrie 2c. in Hildebrand-Conrad 15. S. 265 ff. 45) Stein, F.W. II. 2 S. 332.

der geeignetsten Gegenstände für eine Verbrauchssteuer. Die Berechtigung einer Besteuerung des Zuckers als Genußmittel ist daher nirgends zweifelhaft[46]). Die Schwierigkeit soll nur in der Höhe des Steuerfußes liegen, wofür es nach Vocke[47]) an einem gemeinschaftlichen Maßstab, wie man ihn z. B. für die Getränkesteuern habe, fehlt. Wenn J. Wolf einen solchen Maßstab in dem Verhältnisse des Zuckers zum notwendigen Lebensunterhalt gefunden zu haben glaubt, so wird wohl erst die weitere Entwicklung dieses Gedankens abgewartet werden müssen. Praktisch wird man damit zunächst nicht gerade viel anfangen können.

Solang nur die Kolonien in Zuckerrohr (saccharum officinarum) den Zucker lieferten, war seine Besteuerung in Europa ebenso allgemein, als einfach. Man hat die Abgabe bei der Einfuhr als Zoll erhoben, nur etwa mit der Unterscheidung, ob der Zucker aus eigenen oder fremden Kolonien herkam, ob er auf Schiffen der eigenen oder einer fremden Flagge eingeführt wurde, ob er unmittelbar in den Verbrauch genommen werden konnte oder in Raffinerien des Eingangslandes oder anderwärts für den Verbrauch erst zubereitet werden sollte. In dieser Form und mit solchen Unterscheidungen besteht die Abgabe vom Kolonialzucker und vom fremden Zucker überhaupt fast überall noch fort, abgesehen von Großbritannien, wo man sie 1874 aufgehoben hat[48]).

Nachdem aber infolge der Kontinentalsperre (1806) der von dem deutschen Chemiker A. S. Markgraf[49]) in der preußischen Akademie der Wissenschaften schon 1747 entwickelte und durch dessen Schüler Achard zuerst im Jahr 1801 auf den praktischen Boden übertragene Gedanke, der Runkelrübe (beta cicla) ihren Zuckergehalt abzugewinnen, allgemeinere Bedeutung erlangt hatte, nachdem insbesondere auf dem Kontinent größere Rübenzuckerfabriken entstanden waren, welche in den dreißiger Jahren zu erstarken anfingen, mußte bald die Frage sich erheben, ob und wie deren Erzeugnis gleichfalls mit einer Steuer belegt werden könne.

§ 17. Frankreich, dessen Maßregeln eine kontinentale Rübenzuckerindustrie zuerst ermöglicht hatten, ging auch mit der Besteuerung des Rübenzuckers voran. Durch das erste Rübenzuckersteuergesetz vom 18. Juli 1837 wurde in Frankreich im Prinzip die Fabrikatsteuer eingeführt, anfänglich als eine den Rohzucker treffende Gewichtsteuer, dann als Saftsteuer nach der Menge und Dichtigkeit des Zuckersaftes vor der Scheidung, endlich als reine Fabrikatsteuer unter Feststellung des Zuckergehalts erst nach Farbetypen, dann mittelst saccharimetrischer Prüfung (Gesetz vom 9. Juli 1875). Im Jahr 1847 war die anfangs mit erheblich niedrigeren Sätzen eingerichtete Steuer vom inländischen Rübenzucker nach schrittweise vollzogenen Erhöhungen auf den Betrag des Zolls von dem Zucker aus französischen Kolonien gebracht, wobei aber beide Zuckerarten vor dem fremden Zucker begünstigt blieben. 1851 erachtete man es geboten, den französischen Kolonialzucker durch Zollabschläge auch vor dem Rübenzucker zu bevorzugen. Wenn dann, trotz der vorzugsweisen Berücksichtigung der Raffinerien durch die Steuer- und Zollgesetzgebung, die französische Zuckerindustrie überhaupt eine hervorragende Stellung gewonnen hat, so dankt sie dies in der Hauptsache den allerdings von finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten aus stark anfechtbaren thatsächlich gewährten Ausfuhrprämien. Als gegen Ende der siebenziger Jahre ein Rückgang in der Produktion, wie in der Ausfuhr doch bemerkbar wurde, als auch die Ergebnisse des Rübenbaus in Frankreich sich ungünstiger erwiesen und der Verbrauch fremden Zuckers zunahm, suchte man zunächst durch die erhebliche Herabsetzung der Steuer um rund 45% zu helfen, neben der Einführung von Zollzuschlägen auf den fremden Zucker. Die gehoffte Verbrauchssteigerung trat zwar ein, aber nicht in dem erwarteten Maß. So entschloß man sich auf das Verlangen der Industrie und im eifersüchtigen Hinblick auf die

46) Siehe auch Stein a. a. O.

47) Vocke, Die Abgaben, die Auflage und die Steuer, 1887. S. 551.

48) Vergl. F. Holzer, Generalzolltarif, 2. Aufl. 1889. S. 13—19.

49) Allgemeine Deutsche Biographie 20 S. 334 ff.

Erfolge der deutschen Zuckerindustrie im Jahr 1884 zum Uebergang zu der Besteuerung des Rohstoffs. Schon 1882 hatte Minister Say eine einfachere Steuerform empfohlen, bei welcher man nicht auf das Laboratorium angewiesen sei. Wie im Jahr 1884 Minister Tirard bemerkte, war es seit 1815 zum 26. mal, daß die Zuckersteuer die parlamentarischen Körper Frankreichs beschäftigte. Nach dem Gesetz vom 29. Juli 1884 blieb die Steuer auf den ersten Blick eine Steuer vom Erzeugnis: 50 Fr. von 100 kg Roh- und raffiniertem Zucker ꝛc. Jeder Fabrikant einheimischen Zuckers konnte aber mit der Verwaltung der indirekten Steuern ein Abkommen (abonnement) treffen, daß die Mengen des zu versteuernden Zuckers nach dem Gewicht der verarbeiteten Rüben belastet werden. Diese Belastung war endgültig, gleichviel ob Ausfälle oder eine Mehrausbeute, sich ergeben würden.

Das Verhältnis zwischen dem Erzeugnis, dem raffinierten Zucker, und den zu dessen Herstellung erforderlichen Rübenmengen war für die drei nächsten Betriebsjahre auf eine Ausbeute von 6 % beim Diffusionsverfahren und von 5 % beim Preßverfahren gesetzlich bestimmt, so daß also angenommen war, daß zur Herstellung von 1 kg raffiniertem Zucker beim Diffusionsverfahren 16,6, beim Preßverfahren 20 kg Rüben erforderlich seien. Auf 100 kg Rüben ruhte, solange es bei der Steuer von 50 Fr. für 100 kg Raffinade blieb, im ersten Fall eine Steuer von 3 Fr., im zweiten eine solche von 2,50 Fr. Fabrikanten, welche auf diese Bedingungen hin nicht abonnierten, wurde auf die Gesamtmenge ihrer Erzeugung ein Fabrikationsverlust von 8% vergütet (4 Fr. für 100 kg); für französischen Kolonialzucker wurde ferner ein Zollnachlaß von 12% (6 Fr.) bewilligt, der Zollzuschlag für fremden Rohzucker dagegen von 3 auf 7 Fr. erhöht.

Mit dem 1. September 1887 ist die Rübensteuer in Frankreich allgemein verbindlich angenommen worden, unter Erhöhung der Mindestausbeuten für die Betriebsjahre 1887—88 auf 7, 1888—89 auf 7,25, 1889—90 auf 7,50, 1890—91 auf 7,75% (= 13 kg Rüben auf 1 kg raffinierten Zucker). In Wirklichkeit sollen die Ausbeuten schon 1888—89 im Durchschnitt sich auf 9,60 bis 9,65% erhöht haben, während man vor kurzem nur 5,55% habe rechnen können. Der Steuersatz wurde durch Gesetz vom 24. Juli 1888 auf den Normalsatz des Gesetzes vom 19. Juli 1880, d. i. auf 40 Fr. ermäßigt, jedoch gleichzeitig durch den zeitweiligen Zuschlag von 50% auf unbestimmte Zeit um 20 Fr. wieder erhöht, so daß die Steuer 60 Fr. für 100 kg raffinierten Zucker beträgt und 100 kg Rüben im Betriebsjahr 1889—90 mit 4,50 Fr. belastet (13,3 kg auf 1 kg raffinierten Zucker). Die Zuschlagsteuer von 20 Fr. ist auch für die im übrigen steuerfreie Mehrausbeute eingeführt worden und haben sich dadurch die Einbußen des französischen Staatsschatzes, welche von Minister Tirard im Jahr 1888 für die 4 vorangegangenen Jahre zusammen auf 232¼ Mill. Fr. angegeben wurden, erheblich vermindert. Wenn aber die in den Verbrauch gebrachten Fabrikationsüberschüsse immer noch sich auf ungefähr 100 Mill. kg belaufen mögen, so hätte die französische Zuckerindustrie auch jetzt noch eine Prämie von 40 Mill. Fr. zu genießen, um welchen Betrag die Ueberschüsse niedriger besteuert sind, als die gesetzlich bestimmten Mindestausbeuten. Daß die Zuckersteuergesetzgebung in Frankreich damit zu einem Abschluß gekommen sein werde, kann man kaum annehmen. Schon für 1890—91 ist eine Erhöhung der Zuschlagsteuer von 20 Fr. auf 30 Fr. in Aussicht genommen[50]).

J. Wolf wird das Richtige getroffen haben, wenn er im Finanzarchiv III. S. 59 bemerkt, die Rübensteuer sei keine Steuerform für eine alte Industrie. Ad. Wagner, welcher der französischen Zuckersteuer in seiner Finanzwissenschaft[51]) eine eingehende Darstellung gewidmet hat, kommt zu dem Schlußergebnis, daß die französische Zuckerbesteuerung ein sehr lehrreiches Beispiel liefere für die außerordentlichen Schwierigkeiten und völlig gar nicht zu lösenden Konflikte, in welche man in der Steuerpolitik durch die Verquickung sich kreuzender finanzieller

50) Die deutsche Zuckerindustrie 1890. S. 293. 51) Wagner, F.W. III. S. 659—688.

und schutzzöllnerischer Interessen gerate. — Eine alle Interessen der verschiedenen Produktionskreise und des Fiskus endgültig befriedigende Gesetzgebung ist hier überhaupt nicht möglich.

§ 18. In Deutschland war der Gang der Zuckersteuergesetzgebung ein wesentlich anderer, teilweise geradezu umgekehrter. Im Zollverein entstanden in seinen ersten Jahren viele Zuckerfabriken, im Betriebsjahr 1841—42 wurden schon 135 gezählt, darunter 48 in Preußisch-Sachsen, einschließlich Anhalt, 21 in Schlesien. Die Verhältnisse drängten auch hier bald zu Einführung einer inneren Steuer und kam es hierüber bei der Erneuerung der Zollvereinsverträge am 8. Juni 1841 zu dem ersten Uebereinkommen. Vom 1. September 1841 an sollte im Zollvereinsgebiet der aus Runkelrüben verfertigte Zucker einer überall gleichen gemeinschaftlichen Steuer unterliegen, jedoch die Erhebungsweise bis zum 1. September 1844 dem Ermessen der einzelnen Regierungen anheimgestellt, auch die Verteilung des Steueraufkommens bis dahin ausgesetzt bleiben. Württemberg entschied sich für die Fabrikatsteuer und legte die Abgabe auf den aus den Formen ausgeschlagenen Zucker, die übrigen Vereinsstaaten wählten schon damals die Rübensteuer, wobei sie 20 Ztr. Rüben auf 1 Ztr. Rohzucker rechneten, d. i. nicht raffinierten Zucker; anders als in Frankreich wird in Deutschland das Ausbeuteverhältnis der Rüben in der Regel auf Rohzucker berechnet. 1 Zollzentner Rohzucker sollte eine Steuer von 10 Sgr. tragen; der metrische oder Doppelzentner Rüben war also mit 10 Pfg. (Reichswährung) belegt. Nachdem auf der 6. Generalzollkonferenz weder die von Preußen vorgeschlagene Besteuerung nach dem Rauminhalt der Scheidepfannen, noch die von Württemberg empfohlene Fabrikatsteuer Annahme hatte finden können, wurde die Rübengewichtsteuer allseitig mit Wirkung vom 1. September 1844 an eingeführt in der Höhe von 0,30 M. auf den metrischen Zentner neben einem Eingangszoll von 60 M. für 100 kg Brot-, Hut-, Kandiszucker, von 48 M. für 100 kg Rohzucker und Farin, 30 M. für 100 kg Rohzucker für Raffinerien und 24 M. für 100 kg Syrup. Die Rübensteuer wurde, entsprechend den technischen Fortschritten, erhöht 1850 auf 0,60 M., 1853 auf 1,20 M., 1858 auf 1,50 M.; dagegen blieben die Zölle, abgesehen von wiederholten Aenderungen des Syrupzolls, dieselben bis 1861, in welchem Jahr eine durchgreifende Ermäßigung eintrat auf 44, 36, 25,5 und 15 M. Im Jahr 1869 endlich erachteten die verbündeten Regierungen die Rübenzuckerindustrie des Zollvereins für so erstarkt, daß es fortan eines Zollschutzes für dieselbe nicht mehr bedürfe. Ausgehend davon, daß jetzt schon 12½ Ztr. Rüben zu Herstellung eines Zentners Rohzucker mit einem Zuckergehalt von 93,75% genügten und ein solcher Rübenrohzucker nach den 1866 in einer Kölner Raffinerie im großen angestellten Versuchen im Durchschnitt 85,856% raffinierten Zucker ergab, gegenüber von einem Ausbringen des indischen Rohzuckers Nr. 18 (nach den holländischen Standardmustern) von 94% (1 Ztr. des letzteren = 109,5 Pfd. Rübenrohzucker), wurde vorgeschlagen, die Rübensteuer auf 1,60 M. zu erhöhen, dagegen, unter gleichzeitiger Aufhebung des Unterschieds zwischen Rohzucker zum Verbrauch und solchem für Fabriken, die Zölle herabzusetzen auf 28 M. für 100 kg raffinierten Zucker und Rohzucker von Nr. 19 und darüber, auf 22,50 M. für 100 kg anderen Rohzucker und auf 15 M. für 100 kg Syrup; Melasse zur Branntweinbereitung sollte zollfrei bleiben. So weit wollte dann aber das Zollparlament doch nicht gehen, das vielmehr den ersten Zollsatz auf 30 M., den zweiten auf 24 M. feststellte und dadurch den auch in den Vorschlägen der Regierungen noch enthaltenen, allerdings kaum erkennbaren Zollschutz wieder in etwas verstärkte, beim Rohzucker mit Rücksicht darauf, daß der indische Rohzucker auch ohne vorgängige Raffination Konsumzwecken dienen kann, beim raffinierten Zucker in Berücksichtigung der nicht unbeträchtlichen Zuckerverluste beim Raffinieren, sowie der erheblichen Ausfuhrprämien, welche Frankreich in seinen Ausfuhrvergütungen bezahle. Gleichzeitig sind die seit 1861 gewährten deutschen Ausfuhrvergütungen erstmals gesetzlich geregelt worden. Bei der Annahme eines Verbrauchs von 12½ Ztr. roher Rüben zu Herstellung 1 Ztrs. Rohzucker mit einem Zuckergehalt von

93,75% oder einer Rohzuckerausbeute von 8% würde sich genau gerechnet ein Steuerbetrag von 20 M. für 100 kg ergeben haben, mit welchem 1 Ztr. Rohzucker damals belastet war. Um indessen der Gewährung einer Prämie möglichst vorzubeugen, berechnete man (a) die Ausfuhrvergütung für Rohzucker nach der Steuerbelastung eines Rohzuckers von nur 88% Zuckergehalt, d. i. eines Zuckers von dem niedrigsten Gehalt, der noch eine Ausfuhrvergütung bekommen sollte, und kam so auf den Vergütungssatz von 18,80 M. für 100 kg Rohzucker von mindestens 88%. Die weiteren Vergütungssätze (b) von 23 M. für 100 kg Kandis und Zucker in weißen vollen harten Broten bis 12,5 kg Nettogewicht oder in Gegenwart der Steuerbehörde zerkleinert und (c) von 21,60 M. für 100 kg sonstigen harten, sowie allen weißen trockenen (nicht über 1% Wasser enthaltenden) Zucker in Krystall-, Krümel- und Mehlform von mindestens 98% Zuckergehalt — beruhen auf der Annahme eines Erfordernisses von 14⅜ und 13½ Ztr. rohen Rüben zu 1 Ztr. der betreffenden Zuckerarten. Die besondere Zollvergütung für Raffinade aus fremdem Rohzucker, welche bis dahin gereicht worden war, hörte auf.

Damit waren die Steuerverhältnisse für längere Zeit geordnet. In den 11 Betriebsjahren von 1869—70 bis 1879—80 hat sich die Zahl der Fabriken im deutschen Zollgebiet von 296 auf 328, die Menge der in denselben jährlich verarbeiteten Rüben von 25,8 auf 48 Mill. metrische Ztr., die Menge des daraus gewonnenen Rohzuckers von 2,15 Mill. auf 4 Mill. metrische Ztr. gesteigert, die Zuckerausbeute also von 8,33% auf 8,52% (statt 12 Ztr. nur noch 11,74 Ztr. Rüben auf 1 Ztr. Zucker). Die Einfuhr fremden Zuckers sank von ½ Mill. metrischen Ztr. im Betriebsjahr 1871—72 auf 65 842 metrische Ztr. im Betriebsjahr 1879—80, auf der anderen Seite stieg in derselben Zeit die Ausfuhr von 142 757 auf 1,34 Mill. metrische Ztr. Die Zuckersteuer jedoch und der Zoll zusammen brachten 1880—81 nur um rund 1 Mill. M. mehr ein, als 1871—72, 46,1 Mill. M. statt 45,2 Mill. M., nachdem sie in der Zwischenzeit bis zu 60,6 und 63 Mill. M. sich gehoben hatten, d. i. 1,12 M. auf den Kopf gegen 1,49 M. in den besten Jahren. Der Zoll war doch wieder ein stärkerer Schutzzoll geworden, die Ausfuhrvergütung hatte sich doch zur Ausfuhrprämie entwickelt; freilich war unter dieser doppelten Staatshilfe auch die Fabrikation fortgeschritten; es wurden bessere Rüben verarbeitet, an Stelle des Preßverfahrens wurde immer allgemeiner das Diffusionsverfahren eingeführt, namentlich aber gelernt, auch der Melasse noch ihren Zuckergehalt zu entziehen. Hatten sich jedoch infolge dessen auch innerhalb der Rübenzuckerindustrie selbst größere steuerliche Ungleichheiten fühlbar gemacht, je nachdem nach dem alten oder nach dem neuen Verfahren gearbeitet wurde, traten ferner jetzt die Verschiedenheiten in den natürlichen Vorbedingungen zwischen Norddeutschland und Süddeutschland mehr hervor, so gab doch den eigentlichen Anstoß zu einer eingreifenderen Aenderung in der Zuckersteuergesetzgebung die immer erheblichere Steigerung der Ausfuhr, die infolge dessen stark wachsende Ausgabe zu Ausfuhrvergütungen und die mit letzterer parallel gehende Abnahme der Nettoerträge der Steuer und des Zuckerzolls; Verhältnisse, welche vom Betriebsjahr 1880—81 an besonders sich fühlbar machten. Es betrugen nach der Reichsstatistik:

in den Betriebsjahren:	Ausfuhr in 1000 metr. Ztr.	Ausfuhrvergütungen in 1000 M.	Nettoerträge der Steuer und des Zolls in 1000 M.
1878—79	1381	25 627,1	50 544,7
1879—80	1345	24 399,5	54 205,5
1880—81	2839	56 496,5	46 148,4
1881—82	3144	44 992,2	56 877,0
1882—83	4726	74 397,7	67 286,9
1883—84	5958	96 302,3	47 788,3
1884—85	6737	128 452,7	39 368,9
1885—86	5003	90 067,6	24 492,2
1886—87	6611	114 181,6	28 263,6
1887—88	5147	113 617,0	6 628,3

Zu diesen Zahlenreihen ist ergänzend und erläuternd zu bemerken, daß die Ausfuhr betrug

	in je 1000 metrischen Ztrn.			
	1880	1884	1887	1888
von Rohzucker von mindestens 90% und raffiniertem Zucker von unter 98, aber mindestens 90% Zuckergehalt .	1978	5247	4661	3576
von Kandis und Zucker in weißen, vollen, harten Broten 2c.	341	803	1305	1430
von allem übrigen harten Zucker	189	336	228	213
von Syrup und Melasse	186	296	294	577
von Stärkezucker, Maltose 2c.	133	210	269	212

Die Ausfuhrvergütungssätze wurden, wie gleich näher zu erläutern sein wird, am 1. Sept. 1883, am 1. Okt. und 1. Nov. 1887 herabgesetzt. Die angegebene Minderausgabe für Ausfuhrvergütungen im Betriebsjahr 1881—82 rührt von einer Verschiebung der Zahlungstermine her.

Die vorerwähnte eingreifende neueste Aenderung in der Zuckersteuergesetzgebung des Deutschen Reichs hat sich nicht mit einemmal vollzogen, sie kann überhaupt noch nicht als abgeschlossen gelten. Zuerst erfolgte durch Gesetz vom 7. Juli 1883 die Herabsetzung der Sätze der Ausfuhrvergütung um je 40 Pfg. vom Zollzentner, also um 80 Pfg. vom Meterzentner. Bei Vorlage dieses Gesetzes wurde dem Reichstag von dem Beschlusse des Bundesrats Kenntnis gegeben, eine besondere Untersuchung zu veranstalten, um die Gründe des finanziellen Rückgangs der Rübenzuckersteuer genügend klarzulegen und eine ausreichende Grundlage für die Entscheidung darüber zu schaffen, welche gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen seien, um ohne Gefährdung berechtigter Interessen der Zuckerindustrie und der beteiligten Landwirtschaft wieder zu dem früheren Ertrag der Steuer zu gelangen. Die zu dem Behuf berufene Kommission erstattete dem Bundesrat am 12. März 1884 einen eingehenden, im Dezember 1885 auch dem Reichstag mitgeteilten Bericht. Nach ihren Ermittlungen wären unter anderem damals noch 10,75 Ztr. roher Rüben erforderlich gewesen zur Herstellung eines Ztrs. Rohzucker von 93,75% Zuckergehalt. Bis aber das weitere Gesetz von materieller Bedeutung am 1. Juni 1886 zu stande kam, konnte man schon von dem noch günstigeren Ausbeuteverhältnis von 10,50 : 1 ausgehen. Die Rübensteuer wurde vom 1. August 1886 an um 10 Pfg., von 1,60 auf 1,70 M. für 100 kg erhöht; sie belastete also den metrischen Zentner Rohzucker von 93,75% mit 17,85 M. Die Ausfuhrvergütung für Rohzucker von mindestens 90% und für raffinierten Zucker von 90 bis 98% (lit. a) sollte jedoch vom 1. Oktober 1887 an nur 17,25 M. betragen. Die Ausfuhrvergütungen für die beiden weiteren Klassen (lit. b und c), vom 1. November 1887 an 21,50 und 20,15 M., waren verhältnismäßig günstiger gerechnet als seither.

Sehr rasch folgte endlich das Zuckersteuergesetz vom 9. Juli 1887, bevor noch das Gesetz vom 1. Juni 1886 in volle Wirksamkeit hatte treten können. Und jetzt wurde auch die sehr wesentliche grundsätzliche Aenderung eingeführt, daß vom 1. August 1888 an neben der Rübengewichtsteuer eine Verbrauchsabgabe vom inländischen Zuckererzeugnis erhoben werden soll, nicht wie nach dem französischen Vorgang von 1884 so, daß es in die Wahl des Fabrikanten gestellt ist, die eine oder die andere Abgabe zu entrichten, sondern zu der auf 0,80 M. für 100 kg Rüben, d. i. auf etwas weniger als die Hälfte des bisherigen Satzes von 1,70 M., ermäßigten Rübensteuer hinzutretend eine Verbrauchsabgabe mit dem einheitlichen Satze von 12 M. für 100 kg inländischen Rübenzucker jeder Art. Der Bundesrat hatte die Rübensteuer auf 1 M., die Verbrauchsabgabe auf 10 M. festsetzen wollen. Mit dieser Maßregel ist für Deutschland der Uebergang zur Fabrikatsteuer angebahnt. Man ist davon ausgegangen, daß durch die beiden neben einander erhobenen Steuern der inländische Zuckerverbrauch ungefähr so hoch belastet bleiben werde, wie seither durch die Rübensteuer allein und wollte deshalb an den Zollsätzen nichts ändern. Da jedoch die eingeführten Rohzucker auch der zweiten Klasse (mit 24 M.), wie die Zucker der ersten, in der überwie-

genden Menge zum Zweck der sog. Weinverbesserung unmittelbar in den Verbrauch gelangen und die Benützung der holländischen Standardmuster für die Zollerhebung schwierig und unsicher sich erwiesen hatte, so wurden beiderlei Zucker fortan dem einen Zollsatz von 30 M. unterworfen, der allerdings, wie schon erwähnt, wieder einen stärkeren Zollschutz gewährt. Außerdem wurde die Zollfreiheit für Melasse zur Branntweinbereitung, weil nicht im Bedürfnisse liegend und für die Landwirtschaft bedenklich, nicht aufrecht erhalten.

Der Schwerpunkt der Zuckersteuerfrage aber liegt jetzt nicht mehr, wie früher, in dem Verhältnis zwischen der inneren Belastung und dem Zoll, sondern in der Ausfuhrvergütung, deren Maß nicht allein durch die von dem ausgeführten Zucker erhobene Steuer, sondern außerdem auch noch durch die Vergütungssätze und Prämien anderer Rübenerzeugungsländer bedingt wird — eine Rücksicht, die in gleicher Weise auch auf die Eingangszölle Einfluß gewonnen, eine notwendige Folge der Stellung, welche sich die Rübenzuckerindustrie in der Weltwirtschaft errungen hat, und der internationalen Bedeutung der Zuckersteuer. Durch die neuen Formen der Zuckerbesteuerung im Deutschen Reich konnten die Ausfuhrvergütungen in ihrer Höhe beschränkt, konnten deren verderbliche Wirkungen für die Finanzen enger eingegrenzt werden, da es für die Verbrauchsabgabe, die sich an den wirklichen eigenen Verbrauch anschließt, Ausfuhrvergütungen überhaupt nicht gibt. Ganz aber haben sich die Ausfuhrvergütungen bis jetzt doch nicht beseitigen lassen, neben dem daß auch die völlige Beseitigung der Rübengewichtsteuer, unter deren Herrschaft die deutsche Rübenzuckerindustrie aus kleinen Anfängen zu einem der ersten nationalen Gewerbszweige sich entwickelt hat, bis jetzt noch nicht ratsam erscheinen mochte.

Das Ausbeuteverhältnis der Rüben hatte sich in den letzten Jahren gestaltet, wie folgt: im Durchschnitt der 10 Jahre 1876—77 bis 1885—86 10,00 Ztr. zu 1 Ztr. Rohzucker; im Durchschnitt der 5 Jahre 1881—82 bis 1885—86 9,42 : 1, im Betriebsjahr 1886—87 8,20 : 1, im Betriebsjahr 1887—88 noch günstiger, beim Diffusionsverfahren 7,65 : 1, sonst 8,04 : 1. Im Hinblick auf die außergewöhnlich günstige Witterung der letzten Betriebsjahre, sowie in der Absicht, auch Zuckerfabriken mit schlechterem Rübenboden noch entschädigen zu können, glaubte man für die Bemessung der Ausfuhrvergütung stehen bleiben zu dürfen bei der Anbeute von 10 Ztr. rohen Rüben = 1 Ztr. Rohzucker von 93,75% Zuckergehalt. Ein metr. Ztr. Rohzucker von diesem Gehalt wäre bei 0,80 M. für den metr. Ztr. Rüben belastet mit 8 M. und demgemäß ein metr. Ztr. Rohzucker von nur 90% Zuckergehalt mit 8,50 M. (10,62 Ztr. Rüben = 1 Ztr. Zucker von 90%). Die Ausfuhrvergütung für Rohzucker von mindestens 90% Zuckergehalt und für raffinierten Zucker von unter 98, aber mindestens 90% Zuckergehalt (lit. a) wurde auf diesen Betrag festgestellt, die Vergütungen für die beiden anderen Zuckerklassen, raffinierte Zucker im eigentlichen Sinn (lit. b und c), auf 10,65 M. und 10 M., d. i. noch etwas höher, als dem Verhältnisse der Sätze von 1886 entsprochen hätte, und darum abermals günstiger für die Raffinerien, als nach den Gesetzen von 1869 und 1883, in der Absicht, die in der Entwicklung zurückgebliebene Erzeugung und Ausfuhr von Raffinaden mehr zu fördern. Auch in dem Vergütungssatz von 8,50 M. für Rohzucker war doch bereits eine Prämie wieder versteckt enthalten; denn bei einem Ausbeuteverhältnis von 10 : 1 lassen sich schon 0,50 M., bei einem solchen von 9 : 1 lassen sich sogar 1,50 M. herausrechnen, welche mehr vergütet, als erhoben werden (vgl. den Bericht der Reichstagskommission vom 12. Juni 1887, Reichstagsdrucks. Nr. 193). Im Reichshaushaltsetat für 1890—91, in welchem die Erfahrungen mit den neuen Steuerformen zum erstenmal verwertet sind, wurde eingesetzt die Rübengewichtsteuer mit einer Bruttoeinnahme von 61 779 000 M., die Ausgabe an Ausfuhrvergütungen mit 51 900 000 M., die Ausgabe für Verwaltungskosten mit 2 471 160 M. und die Nettoeinnahme an der Rübensteuer mit 7 407 840 M. oder nach Abzug der Anteile von Luxemburg und Jungholz mit 7 344 000 M., die Verbrauchsabgabe mit 42 010 000 M. Man sieht hieraus, daß für das Deutsche Reich immer noch die Gefahr nicht ganz abgewendet ist, mit seiner Rübensteuer dieselben Erfahrungen zu machen, wie Oesterreich-Ungarn, wo im Jahr 1877 thatsächlich mehr an Ausfuhrvergütungen bezahlt wurde, als an Zuckersteuer vereinnahmt worden war.

Wir werden auf das deutsche Zuckersteuergesetz vom 9. Juli 1887 unten zurückkommen[52]). Das Vorstehende mag zeigen, wie zur Zeit die Ausfuhrvergütung die Lage beherrscht. Man wird dadurch darauf geführt, zunächst noch weitere Umschau zu halten. Schon auf

52) Für die Geschichte der deutschen Zuckersteuergesetzgebung ist nächst den Drucksachen und Protokollen des Zollparlaments und Reichstags jetzt besonders belehrend die Einleitung in die Handausgabe des Zuckersteuergesetzes vom 9. Juli 1889 von P. Reinhold, 1888. S. 81—115.

Grund des Vorstehenden aber wird man geneigt sein, Reinhold zuzustimmen[53]), wenn derselbe einen Zustand für unhaltbar erklärt, bei welchem eine Industrie, wenn diese auch noch so bedeutend, auf Kosten der unbeteiligten Mitbürger durch Exportprämien unterstützt wird.

§ 19. Die gesamte Menge des im Jahr 1884—85 in Verkehr gelangten Zuckers aller Art wurde von Neumann-Spallart in den Uebersichten der Weltwirtschaft, Stuttgart 1887 Seite 245 auf 53—54 Mill. metr. Ztr. berechnet, 29 Mill. Ztr. Rohrzucker (vgl. oben § 13), 25 Mill. Ztr. Rübenzucker. Damit stimmt überein die aus britischen Parlamentsdrucksachen entnommene Angabe in Handelsarchiv 1889 S. 540 für 1887 mit 28 Mill. metr. Ztr. Rohrzucker und 27 Mill. Ztr. Rübenzucker. Im Jahr 1876 waren es noch 31—32 Mill., im Jahr 1880 39—40, im Jahr 1882 45 Mill. metr. Ztr. Zucker aller Art. Ueber die Rübenzuckerproduktion Europas 1888—89 stehen zwei Schätzungen zu Gebot:

Deutsches Reich	nach F. O. Licht:	9 750 000 metr. Ztr.	nach W. Herbertz:	9 700 000 metr. Ztr.
Oesterreich-Ungarn	"	5 500 000 " "	"	5 250 000 " "
Rußland und Polen	"	5 100 000 " "	"	5 000 000 " "
Frankreich	"	4 750 000 " "	"	4 740 000 " "
Belgien	"	1 400 000 " "	"	1 244 000 " "
Niederlande	"	450 000 " "	"	383 000 " "
Dänemark	"	550 000 " " (Dänemark, Schweden, Italien, Verschiedene Länder zusammen)	"	190 000 " "
Schweden	"		"	60 000 " "
Italien	"		"	4 460 " "
Verschiedene Länder	"		"	50 000 " "
		27 500 000 metr. Ztr.		26 621 460 metr. Ztr.

Die höchste Ziffer der europäischen Rübenerzeugung fällt nach Herbertz in das Jahr 1886—87 mit 27½ Mill. metr. Ztr., derselben Menge, welche nach Licht auch für 1888—89 wieder geschätzt wurde. In den Vereinigten Staaten Amerikas haben bis jetzt die Versuche eine Rübenzuckerindustrie zu gründen, keinen nennenswerten Erfolg gehabt; sie müssen schon an den dortigen hohen Arbeitslöhnen scheitern.

Das in der Rübenzuckerindustrie Europas veranlagte Kapital schätzt Wolf[54]) au 710 Mill. Gulden (rund 1400 Mill. M.), wovon je 150 auf Deutschland und Oesterreich-Ungarn, 200 auf Frankreich, 130 auf Rußland, 60 auf Belgien, 15 auf Holland, 5 auf Skandinavien und Italien kommen würden. In der deutschen Zuckerenquete von 1883—84 Band IV S. 31 findet sich die Angabe, daß man das Anlagekapital einer Zuckerfabrik mit einer Verarbeitung von jährlich 250 000 metr. Ztr. auf 1 Mill. M. veranschlagen könne. 1882—83 wurden 87,5 Mill. metr. Ztr. Rüben verarbeitet. Dieser Menge entspräche ein Wert der sämtlichen Anlagekapitale der deutschen Zuckerfabriken von rund 350 Mill. M. Das ist jedoch erst das Fabrikkapital. Rechnet man weiter auch den Wert der landwirtschaftlichen Fläche, welche erforderlich ist zum Anbau jener Rübenmenge, so hat man noch das Drei- bis Vierfache hinzuzuschlagen. Schon dies zeigt den weitgreifenden Einfluß der Rübenzuckerindustrie auf die Landwirtschaft, welche sie außerdem zu besserer Bearbeitung des Bodens und intensiverem Betrieb nötigt, damit aber auch in den Stand setzt, selbst höhere Reinerträge zu erzielen, überhaupt ihre Produkte vorteilhafter zu verwerten und infolge dessen auch höhere Arbeitslöhne zu bezahlen. Die Rübenzuckerindustrie gewährt den ländlichen Arbeitern im Winter, wo die Geschäfte ihres ordentlichen Berufs größtenteils ruhen, Gelegenheit zu reichem Verdienst. Von Humbert[55]) wird die Mehrausgabe der Rübenwirtschaften des Deutschen Reichs an Taglöhnen, verglichen mit anderen Wirtschaften, auf jährlich mindestens 47 Mill. M. berechnet. Den Vorwurf, daß die Rübenzuckerindustrie auf dem Lande zur Zerstörung des Klein- und Mittelbetriebs führe, will Humbert nur teilweise zugeben. Sein Schlußergebnis ist, daß unter dem Einfluß des Rübenbaues jede

53) Reinhold a. a. O. S. 115.
54) Wolf, Die Zuckersteuer ꝛc. 1882. S. 9.
55) Humbert, Einfluß des Zuckerrübenbaues auf die Land- und Forstwirtschaft. 1877. S. 101.

Branche des landwirtschaftlichen Betriebs befruchtet und vorteilhaft belebt sich darstelle, daß ferner die Rübenzuckerindustrie in ausgedehntem Maße auch auf Gewerbe und Handel weiter Landstriche mit größtem Erfolg einzuwirken vermöge. Nicht verschwiegen darf allerdings bleiben, daß nach den Ergebnissen der ersten 4 Jahre nach Einführung der Rübengewichtsteuer in Frankreich die dortigen Rübenlieferanten eine Mindereinnahme von im ganzen nicht weniger als 211¼ Mill. Fr. gehabt haben sollen, wesentlich infolge des Umstandes, daß es gelungen ist, in der gleichen Zeit die Zuckerausbeute der Rüben von 5,55% auf 9,65% (1889) zu steigern.

J. Wolf[56]) bemerkt: „Im Jahre 1879—80 wurden in Europa ca. 13 Mill. metr. Ztr. Rübenzucker produziert, welche, à 60,60 M. berechnet, einen Wert von 848,4 Mill. M. repräsentieren. Wenn es heute keine Rübenzuckerindustrie gäbe und der Verbrauch trotzdem so stark geworden wäre, wie er gegenwärtig ist, so würden 850 Mill. M. jährlich für den verbrauchten Zucker in die Kolonien gehen. Die Gesamteinfuhr Europas würde hierdurch um ca. 5% steigen". Nicht alle Staaten Europas würden im stande sein, ihren Anteil an dieser Mehreinfuhr durch eine entsprechende Mehrausfuhr zu begleichen. „Wie hoch wären auch die Frachtausgaben, insbesondere für die östlichen Teile Europas, wie unangenehm die Abhängigkeit von der Konjunktur des auswärtigen Handels, wenn der zum Verbrauch nötige Zucker eingeführt werden müßte."

Diese Bemerkungen gingen von den Verhältnissen aus, wie sie vor 10 Jahren waren; seither hat sich das Jahreserzeugnis Europas nahezu verdoppelt und wird davon jetzt sogar nach anderen Weltteilen ausgeführt. Vor 40 Jahren hatte das Urteil freilich noch anders gelautet; damals wurde als ein Verlust in Rechnung gestellt der Ausfall an der Seefracht und an dem Verdienst für die Beifuhr des Zuckers von der See in das Innere des Zollvereins, wurde insbesondere als eine Einbuße für die vereinsländische Industrie bezeichnet, daß derselben mit der Verringerung der Einfuhr von Kolonialzucker die Gelegenheit zu billigen Rückfrachten entzogen werde und infolge dessen ein Teil unserer Ausfuhr verloren gehe[57]). Einem Nachklang dieser Anschauung begegnet man noch bei Stein[58]).

Die Zuckerpreise sind von 1822 bis 1853 in Berlin und Magdeburg von 204 M. auf 103,20 M. für den metrischen Zentner gefallen und stellten sich nach der Reichsstatistik

neuerdings in M.	1879	1881	1883	1887	1888
für Raffinade, für (Brot) in Magdeburg	77,2	81,8	74,6	53,9	58,5
für Rohzucker I Produkt, Korn-, 96% Zucker	62,6	65,7	59,9	42,9	47,7

Der Abstand zwischen beiden Preisen muß den Mehrbedarf an Rohzucker zu Herstellung desselben Gewichts der Raffinade, sowie die Herstellungskosten der letzteren decken und wird mit den Fortschritten im Raffineriebetrieb, sowie unter dem Druck der starken Konkurrenz der Raffinerien sichtlich kleiner. Seit 1822 sind die Zuckerpreise in Deutschland nahezu auf den vierten Teil, seit 1879 um ein Viertel heruntergegangen.

Der Zuckerverbrauch in Deutschland hat sich nach der Reichsstatistik seit 1871 von 5,5 kg auf 8,5 kg für den Kopf der Bevölkerung erhöht. In Neumann-Spallarts Uebersichten der Weltwirtschaft, 1887 S. 247, wird die Zunahme des Zuckerverbrauchs von 1875 bis 1884 angegeben für Großbritannien und Irland von 29,2 auf 33,67 kg, für die Vereinigten Staaten Amerikas von 19,35 auf 24,17 kg, für die Schweiz von 9,40 auf 14,25, für Frankreich von 7,50 auf 11,09 kg, für Deutschland von 6,53 auf 7,70 kg. In Oesterreich-Ungarn habe 1883 der Verbrauch 5,98 kg vom Kopf betragen.

Großbritannien, welches den stärksten Zuckerverbrauch hat, erzeugt so viel als keinen Rübenzucker. Als auf dem Kontinent dieser Gewerbszweig emporkam, hat man es mehr im Interesse Englands, seiner Rhederei, seines Handels und seiner Raffinerien, gefunden, die Zuckerzölle zu ermäßigen. Im Jahr 1874 sind diese, mit Ausnahme der Abgabe von dem zur Bierbrauerei verbrauchten Zucker, ganz aufgehoben worden. Erst seitdem infolge der kontinentalen Ausfuhrvergütungen der englische Markt mit fremdem Zucker überführt wird, zum Vorteil der britischen Zuckerkonsumenten, sowie der Zucker weiter verarbeitenden Gewerbe, aber zum Schaden der immerhin 50—60 000 Arbeiter beschäftigenden eigenen Raffinerien, ist auch in Großbritannien die Zuckerbesteuerung wieder in Frage gekommen,

56) a. a. O. S. 12 ff.
57) Helferich, in Z. für St.W. 9. (1852) S. 70 ff. 58) Stein, F.W. II. 2. S. 338.

in der zweifachen Richtung, ob vielleicht Ausgleichszölle einzuführen, oder ob die kontinentalen Staaten nicht zu bestimmen wären, sich mit England über die Beseitigung ihrer Prämien zu verständigen. Die Uebereinkunft vom 30. August 1888 hatte den letzteren Zweck. Wir werden auf dieselbe am Schlusse dieses Abschnittes näher einzugehen haben.

Die Vereinigten Staaten Amerikas, sowie die Schweiz, deren Zuckerverbrauch nächst dem von England der größte ist, erheben Zuckerzölle, haben aber gleichfalls keine innere Zuckersteuer. In den Ausfuhrrestitutionen, welche die Vereinigten Staaten gewähren, soll eine Prämie von 50 Cents auf 100 Pfund enthalten sein[59]).

§ 20. Wo eine Zuckersteuer besteht, erscheint dieselbe bald in dieser, bald in jener Form. Man kann unterscheiden:

1) die Steuer nach dem Gewicht der zur Verarbeitung kommenden Rüben;
2) die Steuer nach der Leistungsfähigkeit der bei der Zuckergewinnung benützten Apparate;
3) die Steuer nach der Dichtigkeit des Zuckersaftes;
4) die Steuer von dem fertigen Erzeugnis.

Jede dieser Besteuerungsformen hat ihre Vorzüge, jede ihre Mängel. Die Vorzüge der beiden ersten Methoden bestehen darin, daß sie an sich den Betrieb in den Fabriken den wenigsten Kontrollen aussetzen. Ihre Nachteile sind, daß sie mit dem Steigen der Steuer den Prozeß der Zuckergewinnung, jede in besonderer Richtung, auf Abwege leiten, und daß es bei beiden nicht möglich ist, die Steuer, welche man in Wahrheit erheben will, d. i. die Steuer aus dem schließlich gewonnenen Zucker, genau oder auch nur annähernd aus den Steuersätzen zu berechnen. Die Rübengewichtsteuer wird mittelst der Wage, sei es durch unmittelbare Gewichtsabnahme seitens der Steuerbeamten oder durch Zählapparate festgestellt, sobald die in die Fabrik eingebrachten, von ihren Kopf- und Schwanzteilen befreiten Rüben die Waschtrommel durchlaufen haben. Die Steuer nach der Leistungsfähigkeit der Apparate richtet sich nach den Zentrifugen oder den Saftpressen oder, bei dem jetzt verbreitetsten Diffusionsverfahren, nach der täglichen Zahl der Füllungen der Diffusionsgefässe, welche deklariert und durch ein Zählwerk kontrolliert werden. Nun drängt die Gewichtsteuer dahin, aus dem möglichst kleinen Rübenquantum möglichst viel Zucker zu gewinnen, die zweite Steuerart dahin, aus dem möglichst kleinen Diffusionsgefässe die höchste Zuckerausbeute zu erzielen. Auf dem einseitigen Bestreben, an der Steuer zu sparen, beruhen dann die vielfachen Aenderungen in den Betriebseinrichtungen, verbunden mit Geldopfern, welche nur die größeren Betriebe noch aufzubringen vermögen.

Die Rübensteuer vermag auch auf die nach den Oertlichkeiten und Jahrgängen verschiedene Beschaffenheit der Rüben keine Rücksicht zu nehmen, sie trifft nicht den erst aus der Melasse gewonnenen Zucker. Man hat deshalb u. a. auch in der deutschen Untersuchungskommission von 1883/84 die Einführung einer Rübenqualitätssteuer, oder die Einführung einer besonderen Melassesteuer erörtert, beide Projekte jedoch mit dem Ergebnis, daß darauf nicht eingegangen werden könne; auf das erste nicht, weil es kein Mittel gibt, den Zuckergehalt der Rüben mit hinlänglicher Genauigkeit festzustellen, was die mannigfachen Versuche, die Rüben nach Qualität zu kaufen, aufs schlagendste bewiesen haben, indem die einzelnen Rüben schon von demselben Felde von sehr verschiedenem Gehalt sind, und sich hierin mit den Wochen noch verändern; — auf die Melassesteuer aber nicht, weil schon der Begriff der Melasse ein wandelbarer ist, es also an der genauen Bezeichnung des Steuerobjekts fehlt, weil ferner zwischen selbstgewonnener und zugekaufter Melasse, zwischen selbständigen Entzuckerungsanstalten und den mit Rohzuckerfabriken verbundenen die doch notwendige Unterscheidung schwer durchführbar wäre, weil die verschiedenen Verfahren der Melasseentzuckerung keinesfalls gleich behandelt werden könnten und jeder Tag hier neue Erfindungen und Fortschritte bringen kann.

59) Wolf, im Finanzarchiv III. S. 85.

Eine auf die Leistungsfähigkeit der Apparate gegründete Steuer wäre die Besteuerung nach dem Rauminhalt der Saftpfannen gewesen, welche Preußen, wohl nach dem Vorgang der Maischraum- und der Braumalzsteuer, im Jahre 1843 für den Zollverein in Vorschlag gebracht hatte.

Die dritte der angeführten Besteuerungsformen, die Steuer nach der Dichtigkeit des Zuckersaftes, beruht auf Saftproben, welche, auf 15° C. abgekühlt, hinsichtlich ihrer Dichtigkeit mit dem Densimeter gemessen werden.

Die vierte Besteuerungsform endlich, die Fabrikatsteuer oder die Steuer von dem fertigen Erzeugnis, wirkt an sich am gerechtesten, weil sie von demjenigen Erzeugnis, welches in den Verkehr selbst übergeht, angesetzt wird. Auch kommt man bei diesem Verfahren über die Frage der Ausfuhrvergütungen am leichtesten hinweg; von dem zur Ausfuhr bestimmten Zucker kann, unter Anwendung genügender Kontrollen, die Steuer einfach unerhoben bleiben. Indessen ist das Verfahren, mittelst dessen der reine Zuckergehalt des Rohzuckers ermittelt werden kann, noch kein sicheres. Man hat hiefür die Farbe angenommen und darnach Standardmuster gezogen, welche wie im Handel, so auch bei der Verzollung und Versteuerung als Typen dienen sollten, vom dunkelbraunen (Nr. 6) bis zum weißen Zucker (Nr. 20) stufenförmig übergehend.

Man benützt ferner den Saccharimeter, ein Polarisationsinstrument, welches darauf beruht, daß die verschiedenen Zuckerarten, in aufgelöstem Zustande, das Licht die einen nach rechts, die anderen nach links ablenken. Dieses Instrument ist aber nicht gerade leicht zu handhaben; Mißbräuche, welche zu Steuerumgehungen führen, sind auch beim Typensystem nicht ausgeschlossen. Ein von Dr. Scheibler im Jahr 1872 beschriebenes Verfahren, welches theoretisch dem erstrebten Ziele nahegekommen zu sein scheint, hat sich bei den mit demselben praktisch in einer Fabrik zu Charlottenburg angestellten Versuchen nicht bewährt[60]). Indem das Deutsche Reich jetzt in dem Gesetz vom 9. Juli 1887 eine Verbrauchsabgabe mit einheitlichem Steuersatze für alle Zuckerarten, deren Preisunterschiede allerdings geringe sind, eingeführt hat, ist dasselbe den hier hervorgehobenen Schwierigkeiten ausgewichen. Im übrigen erfordert die Fabrikatsteuer eine ununterbrochene Ueberwachung der Zuckerfabriken und der Raffinerie, sowie mitunter kostspielige Anlagen zu deren Abschluß gegen außen.

Eine solche Ueberwachung und namentlich eine genaue Buchkontrolle läßt sich aber auch bei den andern Besteuerungsarten dann nicht vermeiden, wenn die Festsetzung der Steuer dabei keine abschließende ist, wenn z. B. wie jetzt in Frankreich bei der Rübengewichtsteuer für die Ueberschüsse über die zunächst in Rechnung genommene Mindestausbeute nachträglich noch eine Zuschlagsteuer erhoben wird (s. oben), oder wo, wie in Belgien, schließlich in der Form der Kontingentierung von den Zuckerfabriken eine bestimmte fixe Summe aufgebracht und abgeliefert werden muß. Durch die Kontingentierung, sagt Wolf a. a. O. S. 61, werde die indirekte Steuer auf den Kopf gestellt. Diese Bemerkung ist ganz zutreffend. Wir haben in Württemberg in den zwanziger Jahren kurze Zeit auch die Weinsteuer auf solche Weise erhoben, das Verfahren aber bald wieder verlassen müssen[61]).

Wenn man vor einigen Jahren von einem Zuckermonopol gesprochen hat, so war dies wohl kaum im Ernst gemeint. Die Rübenzuckerindustrie läßt sich nur als Großbetrieb denken und die Zahl der Betriebsstätten wird daher immer eine verhältnismäßig kleine, von der Steuerbehörde leicht zu übersehende bleiben. Auch ein bloßes Zuckerhandelsmonopol hätte schon die Erwägung gegen sich, daß sich eine Staatsverwaltung nicht den vielfachen und großen Zufällen bei dem Verkauf der Ueberschüsse über den Bedarf des eigenen Landes auf dem Weltmarkt aussetzen kann.

Von diesen verschiedenen Besteuerungsformen hat Oesterreich-Ungarn nach einander bis

60) Siehe P. Reinhold, a. a. O. S. 77 ff. Staatshaushalt des Königr. Württemb. 2. A. 1887.
61) Siehe Riecke, Verfassung, Verwaltung und S. 349.

1865 die Rübengewichtsteuer, bis 1888 in der sogenannten Pauschalsteuer die Steuer nach der Leistungsfähigkeit der Apparate gehabt und ist man dort jetzt, nachdem die Erörterung über die Saftsteuer zu einem verneinenden Ergebnis geführt hat[62]), durch das mit dem 1. August 1888 in Kraft getretene Gesetz vom 20. Juni 1888 zu der Verbrauchsabgabe mit dem einheitlichen Satze von 11 fl. für Rübenzucker und allen Zucker von gleicher Art (Rohrzucker in jedem Zustande der Reinheit) übergegangen, mit der Eigentümlichkeit, daß — wohl insolange als Frankreich, Deutschland und die anderen Zucker erzeugenden Länder nach den Bestimmungen ihrer Steuergesetze eine Exportprämie genießen[63]) — Ausfuhrbonifikationen gewährt werden von 1 fl. 50 kr., 1 fl. 60 kr. und 2 fl. 30 kr. für 100 kg netto Zucker von 88 bis zu 93, von 93 bis zu 99,5 und von mindestens 99,5 % Zuckergehalt. Sollte jedoch die Ausfuhrbonifikation für sämtlichen während einer Erzeugungsperiode aus dem österreichisch-ungarischen Zollgebiete über die Zolllinie ausgeführten Zucker den Betrag von 5 Millionen Gulden übersteigen, so ist der Mehrbetrag von sämtlichen Unternehmern der Zuckererzeugungsstätten an die Staatskasse zu ersetzen[64]). Eine weitere Eigentümlichkeit der jetzigen österreichisch-ungarischen Verbrauchsabgabe von Zucker ist dann noch die Verteilung dieser nach gemeinsamen Grundsätzen erhobenen Steuer zwischen Oesterreich und Ungarn nicht nach dem Verhältnisse des Verbrauchs oder des Steuereingangs, sondern nach dem Verhältnisse der Zuckerproduktion. Für jene Mengen Zuckers, welche in Oesterreich gewonnen, nach Ungarn in ein dortiges Freilager ausgeführt, in Ungarn versteuert und verbraucht werden, bezieht nicht Ungarn, sondern Oesterreich die Steuer. So werden die beiderseitigen Finanzverwaltungen in den industriellen Konkurrenzkampf mit verwickelt und hört man bereits, daß die ungarische Regierung die Anlage von Zuckerfabriken in Ungarn eifrig fördere[65]).

In **Rußland** wurde bis zum Jahr 1880 die Zuckersteuer nach der Leistungsfähigkeit der Fabriken angesetzt. Man hatte zuerst die 24stündige Arbeit der Pressen zu Grund gelegt, was die Folge hatte, daß die Preßflächen möglichst vergrößert wurden. 1880 wurde die Zuckerausbeute aus den Rüben nach anderen Grundsätzen und Erfahrungszahlen berechnet, die unter sich wieder verschieden waren je nach der Einrichtung der Fabriken (mit Diffusionsverfahren oder andere), nach der Größe und nach der Lage der Fabriken. Auch das neue Gesetz, welches an dem Prinzip der Pauschalierung festhielt, konnte den bestehenden Mängeln nicht abhelfen. — Während der Kampagne 1880—81 wurde mehr als die Hälfte der Fabriken umgestaltet, um an der Steuer möglichst zu sparen. Man hatte für 1880—81 eine Steuereinnahme von 8 Mill. Rubel erwartet. Statt dessen gingen kaum 5 Millionen ein. Die Differenzen in der Steuerlast zwischen den verschiedenen Fabriken wurden noch größer als zuvor. Von allen Saftgewinnungsverfahren erwies sich die Diffusion als für den Fabrikanten am meisten rentabel. Die faktisch entrichtete Steuer betrug durchschnittlich für Preßfabriken 35—40 Kopeken, für Diffusionsfabriken, die zwei Drittel der Gesamtzahl bilden, 25 Kopeken vom Pud Rohzucker. Einige der letzteren zahlten gar nur 15 Kopeken, während die gesetzlich normierte Steuer 80 Kopeken betrug. Unter diesen Umständen entschloß sich die Regierung zu einer wirklich eingreifenden Reform, zur Einführung der Fabrikatsteuer[66]). „Wie verlautet, funktioniert dieselbe auf das beste und befriedigt allerseits“[67]). Die dortigen Zölle schließen den russischen Zuckermarkt vom Ausland fast vollkommen ab. Ausfuhrprämien von 1 Rubel per Pud wurden durch Gesetz vom 7. Aug. 1885 eingeführt mit dem Anfügen, daß, sobald die Ausfuhr die Höhe von 2 Mill. Pud erreicht hätte, das Gesetz außer Kraft trete. (1 Pud = 16⅓ kg, 1 Rubel = 3¼ M., 1 Kopeke = 0,01 Rubel.)

In **Belgien** wird die Zuckersteuer nach den Verhältnissen der Menge, d. i. des Rauminhalts der Scheidepfanne, und der Dichtigkeit des Saftes erhoben und das Produkt beider Zahlen (z. B. 20 hl × 4°) mit einem Koeffizienten, der 1887 1500 k betrug, seither noch erhöht wurde, multipliziert. Dies gibt alsdann in kg die Zuckermenge, welche der Fabrikant versteuern muß, die Belastung des letzteren, wie man es nennt. Die Eingangszölle sind so hoch, daß sie die Einfuhr von Zucker über Nr. 18 verhindern. Die Ausfuhrvergütung ist dieselbe für Rohzucker Nr. 11, wie für weißen Zucker. Man fabriziert deshalb in Belgien nur braunen Zucker, selbst für den einheimischen Konsum. Alljährlich wird als Mindestbetrag der Einnahme ein Kontingent festgesetzt, gegenwärtig 6 Mill. Fr., welches aufgebracht werden muß. Seine Belastung kann der Fabrikant tilgen durch Barzahlung nach 6 Monaten, oder durch Uebertragung der Steuern auf die Rechnung eines Raffinadeurs, oder durch die Ausfuhr mit Erlaubnisschein. Der Staat bewilligt die Ausfuhr nur für die belastete Menge. Die Fabrikanten gewinnen aber mehr Ausbeute. Die Ueberschüsse müssen sie daher entweder an den einheimischen Verbrauch verkaufen oder aber sich weitere Ausfuhrerlaubnisscheine vom Raffineur oder an der Börse kaufen. Letztere sind gegen ein Agio von schwankendem Kurs zu haben. So haben also hier auch Börsenoperationen noch Einfluß auf die Höhe der Ausfuhrprämien, ganz ebenso wie in Rußland die Schwankungen in der Valuta. Die thatsächliche Prämie zu Gunsten der belgischen Industrie berechnet J. Wolf[68]) für 1882—85 durchschnittlich zu 10,2 Mill. Fr. Wie der belgische Finanzminister am 19. Febr. 1889 in der Abgeordnetenkammer erklärt hat, wäre man bereit, auf die ganze Einnahme aus Zucker für den Staatsschatz zu verzichten, falls man sich auch andererseits entschließen könnte, weder Schutzzölle zu erheben, noch Prämien fernerhin zu gewähren.

---

62) Finanzarchiv III. S. 41.
63) Finanzarchiv III. S. 43.
64) Finanzarchiv VI. S. 199 ff.
65) Menger, Der österreichische Staatsvoranschlag für 1889 im Finanzarchiv VI. S. 259.
66) J. Wolf, Die Zuckersteuer ꝛc. S. 118.
67) J. Wolf im Finanzarchiv III. S. 45.
68) Im Finanzarchiv III. S. 64.

In den Niederlanden und in Dänemark besteht die Fabrikatsteuer; in Italien neben einer solchen fakultativ die Saftsteuer; Schweden hat die Rübengewichtsteuer.

Ueber die Geschichte der Zuckerbesteuerung in Frankreich wurde oben § 17 das Wesentliche mitgeteilt; ebenso über die Geschichte der deutschen Zuckersteuer (§ 18).

Wie man im deutschen Reich in neuester Zeit dahin gelangt ist, neben den einen verhältnismäßig erheblichen Zollschutz gewährenden Eingangsabgaben und neben der um mehr als die Hälfte herabgesetzten Rübengewichtsteuer noch eine Verbrauchsabgabe einzuführen und wie hier jetzt die Steuerverhältnisse geordnet sind, soll nun in dem Folgenden näher dargestellt werden.

§ 21. Die deutsche Rübenzuckerindustrie verdankt ihren hohen Aufschwung zum großen Teil dem energischen Zusammengehen und der festen Einigkeit der Fabrikanten, welche seit 1851 den Verein für die Rübenzuckerindustrie (jetzt) des Deutschen Reichs bilden, einen Verein der i. J. 1884 350 Fabriken, d. i. nahezu alle deutschen Rübenzuckerfabriken umfaßte, 1889 365 Fabriken zählte und auf der einen Seite die handelspolitischen und ökonomischen Interessen dieser Industrie gegen außen aufs wirksamste vertritt, auf der andern Seite den Rübenbau und alle Zweige der Fabrikation durch ernste wissenschaftliche Forschungen, durch die genauesten Beobachtungen und Untersuchungen in eigenen Laboratorien und auf Versuchsstationen, endlich durch eine gründliche Erörterung aller einschlägigen Fragen in Zeitschriften und Versammlungen aufs erfolgreichste zu fördern gewußt hat [69]). Von der festen Geschlossenheit und tüchtigen Organisation des Vereins zeugt auch der Umstand, daß derselbe ohne weiteres als eine Berufsgenossenschaft zu Durchführung des Unfallversicherungsgesetzes sich Anerkennung verschaffen konnte.

Die innerhalb dieses Vereins gewonnenen Erfahrungen haben in neuester Zeit ihren Ausdruck gefunden bei der in den Jahren 1883 und 1884 von Reichswegen veranstalteten Untersuchung über die Gründe des finanziellen Rückgangs der Rübenzuckersteuer und die zur Abhilfe geeigneten Mittel, wobei man allerdings es mit hinnehmen muß, wenn der Standpunkt der Interessenten mitunter etwas stark hervortritt [70]). Von der Gründlichkeit, mit welcher bei dieser Untersuchung vorgegangen wurde, kann eine Vorstellung geben, daß die Vernehmungsprotokolle 2 Foliobände von 1710 Seiten, die Referate und der Generalbericht [71]) 458 Seiten, die weiteren statistischen Materialien 342 Seiten füllen. Die Enquete zeigt, welche umfassende Vorstudien und Vorarbeiten notwendig sind, wenn es sich um Aenderungen auf dem Gebiete der größeren Aufwandsteuern handelt. In ähnlicher Weise wurde einige Jahre vorher auch die Tabaksteuerfrage, wurden schon wiederholt, in Deutschland und anderwärts, Reformen der Zolltarife vorbereitet. Schon von diesem Gesichtspunkte aus wird es, wäre es auch nur als Beispiel für den Gang der gesetzgeberischen Arbeiten auf dem bezeichneten Gebiete, gerechtfertigt sein, an gegenwärtiger Stelle im gedrängtesten Auszuge die Hauptergebnisse der Untersuchung von 1883/84 zunächst insoweit wiederzugeben, als sie die allgemeinen Verhältnisse des Rübenbaus und der Rübenzuckerfabrikation in Deutschland zum Gegenstande haben.

Was die Rüben anlangt, so zieht sich durch jene ganze Untersuchung die Unterscheidung der Rüben, welche in der eigenen Wirtschaft der Fabrik erzeugt wurden, von den Kaufrüben aus der Hand unbeteiligter Landwirte. In der Mitte stehen dann noch die von den Mitgliedern einer Fabrikgenossenschaft gezogenen Rüben. Bei den ersten wird vorzugsweise auf den Zuckergehalt, bei den zweiten hauptsächlich auf das Gewicht gesehen. Von großer Bedeutung ist die Wahl des richtigen Rübensamens. Vorwiegend hat man sich jetzt der Klein-Wanzlebner und der (französischen) Vilmorin-Rübe zugewendet; die letztere ist die zuckerreichste, aber weniger ergiebig und bezüglich des Klimas und Bodens noch empfindlich. „Wenn die Klein-Wanzlebner Rübe bei 250 Doppelzentnern vom ha und 11% Gehalt überhaupt 2750% Zucker vom ha bietet, so kommt die Vilmorinrübe mit 20% Mindergewicht, also 200 Doppelzentnern, und mit 2% Mehrgehalt, also 13%, doch nur auf 2600% Zucker vom ha". Man sucht jetzt „Rübenarten her-

69) Vergl. von Kaufmann a. a. O. S. 49.

70) Zur Vergleichung kann benützt werden: J. Görz, Beobachtungen auf einer Reise durch die Zuckerfabrikdistrikte Frankreichs im September 1884.

71) Abgedruckt in den Verhandlungen des Deutschen Reichstags. 6. Legislaturperiode II. Session 1885—86 Drucksachen Nr. 73.

auszubilden, welche die beiderseitigen guten Eigenschaften in sich vereinigen". Auch die schlesische Rübe kommt noch vor, namentlich in Süddeutschland. Die Versuche sind noch nicht abgeschlossen. Seit 1881 ist vom Verein eine Versuchsanstalt in Bernburg eingerichtet, „welche das eigentliche Wesen der Zuckerrübe und ihres Wachstums erforschen soll". (In Frankreich traf Görz im September 1884 vielfach die Wanzlebner und schlesische Rübe.) Boden und Klima bereiten dem Rübenbau viele Schwierigkeiten, das letztere wegen der langen Vegetationsperiode der Rübe. Was den Boden betrifft, so ist man jetzt dahin gelangt, „daß mit Ausnahme ganz leichten sandigen oder ganz undurchlässigen Bodens kaum irgend eine Bodenart nicht mit befriedigendem Erfolge zum Rübenbau benutzt wurde. Rastlose Arbeit, Drainierung und einsichtige Kultur haben die Ungunst des Klimas, wie des Bodens vielfach bis zu einem gewissen Grad auszugleichen vermocht". Ein kleiner Teil der Provinz Sachsen soll sich eines Klimas erfreuen, das als normal für den Rübenbau gelten kann. Derselbe Landstrich sei auch mit dem normalen Rübenboden ausgestattet. Dort fand eine im Sommer 1884 nach Deutschland geschickte französische Kommission eine so musterhafte, einheitlich behandelte Kultur vor, daß die Rübenfelder den Eindruck machten, als gehören alle einem und demselben Eigentümer. Der Turnus ist in der Regel ein 3- bis 4jähriger. (In Frankreich nach Görz maßgebend noch Dreifelderwirtschaft mit Rüben an der Spitze.) Als Ursache der sog. Rübenmüdigkeit wurde früher die Erschöpfung des Bodens an Kali angenommen, bis ein an den Wurzelfasern der Rübe sich entwickelndes Insekt, die Nematode, entdeckt wurde, — außerhalb Sachsens übrigens nur selten. Die Versuche, sie zu bekämpfen, sind noch nicht abgeschlossen [72]. Bei den Angaben über die Ernteerträge sieht man sich auf das Steuergewicht verwiesen, das, weil eine Reinigung und die Entfernung unnützer Bestandteile stattgefunden, durchschnittlich um 8 Prozent niedriger ist, als das Feldgewicht. Bei fortgesetzter sorgfältiger Kultur müssen die Ernten ergiebiger und sicherer werden. Jahre mit gleich schlechter Quantität und Qualität, eigentliche Fehlernten kommen dann seltener vor. Im Durchschnitt des ganzen Zollgebiets wurden jährlich auf 1 ha erzielt 1869—82 271, 1877—82 295 Doppelzentner, in der Provinz Sachsen 275 und 304, in Anhalt 264 und 291, in Braunschweig 295 und 309, in Schlesien 215 und 223, in Baden 263 und 297, in Württemberg 261 und 283, im Betriebsjahr 1882—83 die höchste Ziffer 344 Doppelzentner. (In den hauptsächlich rübenbauenden Departements Frankreichs nach Görz 1883 736 Zollzentner oder 368 Doppelzentner.) Die Abmessung der Kosten des Rübenbaus — Grundzins, Bestellung, Ernte und Anfuhr, endlich Düngung — ist nicht leicht. Erschöpfende und gleichförmige Angaben konnten nicht erlangt werden. Man hat auf den Doppelzentner an Selbstkosten im Durchschnitt immerhin etwas mehr als 2 M. zu rechnen. „Man wird sich mit der Erkenntnis begnügen müssen, daß die Kosten des Rübenbaus jedenfalls sehr beträchtlich und höher sind, als bei anderen Feldfrüchten, sowie daß sie bis zu einem gewissen Grad nach den lokalen Verhältnissen schwanken." Der Rübenpreis „soll über die Selbstkosten hinaus dem Landwirt noch einen angemessenen Gewinn bringen. Dieser Preis ist bei den Kaufrüben leicht erkennbar, weniger bei den Rüben der an einer Fabrik Beteiligten, und bietet bei den selbstgebauten keinen Maßstab." Solang die Zahl der Fabriken eine beschränkte blieb, konnten sie den Rübenpreis zu ihren Gunsten regeln. Mit der raschen Vermehrung jener Zahl hat sich das Verhältnis umgedreht. Bei allem Bestreben für möglichst gute Kaufrüben zu sorgen, durften sich die Fabrikanten der Gefahr nicht aussetzen, die Lieferanten abzuschrecken. Erst im Herbst 1884, unter dem Drucke einer schweren Krisis, sehen wir die Fabrikanten von der Vertragsbestimmung Gebrauch machen, daß nicht entsprechende Kaufrüben überhaupt nicht angenommen werden. „Beispiel, Belehrung und Unterstützung beim Anbau müssen dazu helfen, den zwischen Lieferanten und Abnehmern bestehenden Widerspruch zu beseitigen. — Der Rübenpflanzer muß erkennen, daß nicht jede Rübe verarbeitungswürdig ist und daß Mühe und Kosten, welche er auf Verbesserung der Kultur verwendet, sich, außer der Rübe, noch besonders in allen Nachfrüchten lohnt." Zum bei weitem größten Teil wird die Lieferung der Kaufrüben durch Verträge gesichert, neuerdings auf mehrere Jahre. Sie bezwecken die Bebauung einer gewissen Ackerfläche mit Rüben zur Ablieferung des Ernteertrags an die Fabrik, unter Verwendung des von der letztern gelieferten Rübensamens, unter Beobachtung der von derselben gegebenen Bebauungsvorschriften, sowie unter fortgesetzter Aufsicht durch die Fabrikverwaltung, gegen Zusicherung eines vorher bestimmten Preises für die Rüben, unter Umständen auch eines Anteils am Fabrikgewinn. Letzteres trifft namentlich auch bei den Rüben zu, welche von den Mitgliedern einer Fabrikgenossenschaft geliefert werden. Die Nettopreise der Kaufrüben bewegten sich in der Provinz Sachsen während der letzten 20 Jahre vor der Untersuchung zwischen 2,20 und 2,50 M., im Betriebsjahr 1887—88 zwischen 1,50 und 2,40 M., meist 1,60—1,90 M. für 100 kg Rüben. Am nächsten läge es, die Rüben nach dem Zuckergehalte zu bezahlen. Hier wäre man zunächst auf die Hilfe der Polarisation angewiesen. „Die Erfahrung lehrt jedoch, daß in der Rübe selbst der Zucker sehr verschieden verteilt ist. Die einzelnen Rüben auf demselben Felde sind von sehr verschiedenem Gehalt, noch mehr die Rüben von verschiedenen Feldern durcheinander; bis zum Augenblick des Ausgrabens, sogar nachher noch verändert sich der Gehalt." „Es ist nachgewiesen, daß das Ergebnis der Polarisation wesentlich durch die Art des Zerkleinerns, ob solche durch Schneiden, Hacken, Reiben 2c. geschieht, beeinflußt wird und danach abweichende Resultate für ein und dasselbe Material liefert. Ebenso unzweifelhaft steht fest,

72) Eine eigene Versuchsstation auf Nematoden wurde im Jahr 1889 zu Halle errichtet.

daß die Polarisation des Saftes verschieden ausfällt, und daß das Ergebnis von der größeren oder geringeren Stärke des Abpressens abhängt." „Das Gewicht kennt der Bauer; von Polarisation hat er keine Vorstellung und es wäre vergeblich, ihn darüber belehren zu wollen; empfängt er nicht den Preis, den er glaubt beanspruchen zu dürfen, so hält er sich für übervorteilt." „Hunderte von Lieferanten zu haben, ist nichts ungewöhnliches, zuweilen sind es deren Tausende. Es läge völlig außer dem Bereich der Möglichkeit, alle diese Lieferungen nach Polarisation oder etwa nach einer genaueren, dann aber noch schwierigeren Untersuchung abzufertigen, ohnehin zu einer Zeit, wo die Fabrik den Beginn der Kampagne einleitet und alle Hände voll zu thun hat." Käme es zu einem Rechtsstreit, so würden sich in der höheren Instanz alle Schwierigkeiten der ersten Untersuchung in verstärktem Maße wiederholen. Zuverlässige Nachrichten über die Beschaffenheit der Rüben fehlen. „So lang die Gelehrten noch darüber streiten, wie viel Saftgehalt man bei der Rübe anzunehmen hat, wird man auch eine unzulängliche Kenntnis von der Natur derselben annehmen dürfen. Die Fabrikanten selbst haben ein großes Interesse daran, die Beschaffenheit ihres Rohmaterials möglichst leicht und zuverlässig kennen zu lernen. Wenn trotz ihrer unstreitigen Mangelhaftigkeit die Polarisation immer noch das allgemein gebräuchliche Mittel dazu bildet, so geschieht dies, weil es noch kein anderes gibt, welches mit gleichem Erfolg und mit gleicher Leichtigkeit gehandhabt wird, und auch Laien übertragen werden kann." („Je reiner der zu untersuchende Stoff, desto zuverlässiger die Polarisation. Sie arbeitet deshalb am richtigsten bei Raffinade, weniger gut bei Rohzuckern der verschiedenen Grade, noch weniger bei Rübensäften und Rübenbrei, anerkannt schlecht bei Melassen.") Ueber ein gleichartiges Verfahren hat man sich vorläufig erst in kleineren Kreisen verständigt. Die Angaben der Sachverständigen bei der Enquete bewegen sich im Durchschnitt zwischen 11 und 12 Prozent Zuckergehalt in der Provinz Sachsen, zwischen 10,26 und nahezu 11 Prozent in Süddeutschland. „Die vorliegenden Notizen rechtfertigen kaum die Annahme, daß der Rübenbau seit 1869 Fortschritte in der Herstellung einer zuckerhaltigeren Rübe gemacht habe." Fortschritte im Anbau dagegen müssen anerkannt werden, dank der sorgfältigeren Auswahl der Samen, der fleißigeren und mehr tiefgründigen Bodenbestellung, einer zweckmäßigeren Düngung, der Anwendung von landwirtschaftlichen Maschinen. Die Jahresernten sind im Gewicht stärker geworden, die räumliche Ausdehnung des Rübenanbaus ist unbestreitbar. Doch gilt alles dies in der Hauptsache mehr für Norddeutschland. „Im Süden baut der Bauer Tabak, Cichorien, Hanf und allerlei andere Früchte nach seinem Belieben, der Rübenbau ist ihm (mehr) Nebensache; im Norden baut der Bauer außer Getreide und Kartoffeln die Rüben, und fängt dieselbe Reihenfolge am Ende wieder von vorn an: für ihn ist der Rübenbau eine Notwendigkeit, die Notwendigkeit aber ist eine gute Lehrmeisterin." Weitere Fortschritte sind denkbar. „Allerdings wird es für den Zuckergehalt der Rübe eine natürliche Grenze geben. Alles aber deutet darauf hin, daß diese Grenze noch nicht erreicht ist." „In der Behandlung des Ackers, in der Verwendung des passendsten Düngers, in der Züchtung des Samens wird man, wenn auch vielleicht nicht in naher Zeit, doch noch vorwärts kommen." — Der durchschnittliche Reingewinn des Rübenpflanzers läßt sich zuverlässig nicht abschätzen. Immerhin darf man ihn als einen lohnenden annehmen. Wesentlich aber kommt noch in Betracht die Wirkung des Rübenbaus auf die übrigen Feldfrüchte und auf die gesamte Wirtschaft. Gerade diese ist auch für den kleinen Grundbesitzer nicht zu unterschätzen. Er erzielt einen sicheren Verdienst und erhält bare Zahlung, gerade wenn er ihrer am meisten bedarf; er sichert sich durch die Rübenschnitzel ein sehr wertvolles Viehfutter. Durch den Rübenbau „wird der Boden reiner, mehr aufgeschlossen und tragfähiger; keine Frucht ist in gleichem Maße wie die Rübe geeignet, das Feld von Unkräutern zu befreien; die Notwendigkeit starker Düngung und der Anwendung von künstlichen Düngemitteln kommt den Nachfrüchten zu gut. Abgesehen vom Gewinn der Rübenblätter und der abgeschnittenen Köpfe liefert die Fabrik in den Laugen und dem Schlamm einen wertvollen Dünger. Durch alles dieses wird der Kulturzustand des Ackers überhaupt wesentlich erhöht"; der Rübenbau gestattet aber auch eine geeignetere Fruchtfolge und bewirkt gesteigerte Erträge an allen Früchten. Der Landwirt kann einen erheblich größeren Viehstand halten und die Arbeiter lohnender beschäftigen. „Die zur Körner- und Heuernte erforderlichen Leute können bei den Rüben angestellt werden zu einer Zeit, wo sie sonst müßig gehen würden. Beim Verziehen und Behacken der Rüben sind Weiber, Kinder, Greise, überhaupt solche Personen verwendbar, deren Kräfte für andere Arbeit nicht ausreichen. Endlich: „Der Rübenbau wird für die Landwirtschaft zur Notwendigkeit, weil der Körnerbau schlechter lohnt." Die Landwirte sind es daher auch hauptsächlich, und zwar nicht bloß und nicht vorwiegend die Großgrundbesitzer, welche die Errichtung neuer Zuckerfariken in den letzten Jahren betrieben haben, welche aber eben damit für die schwere Krisis der Zuckerindustrie im Jahr 1884, eine Folge der Ueberproduktion, zu ihrem Teile verantwortlich zu machen sind. Eine zweite Ursache dieser Krisis lag in der Entwicklung der Technik der Rübenzuckerindustrie in Deutschland, auf welche wir nun überzugehen haben.

Von den technischen Fortschritten in der Zuckergewinnung aus Rüben sind neben der Anwendung neuer oder verbesserter Maschinen und neben sorgsamerer Behandlung der Säfte zu erwähnen die allgemeinere Einführung einer chemischen Betriebskontrolle, ferner die nahezu allgemeine Einführung des Diffusionsverfahrens, bei welchem frische Schnitzel mittelst warmen Wassers ausgelaugt werden, das Auskochen des filtrirten Safts auf Korn, d. i. bis zur Bildung von Zuckerkryställchen, die bessere Auslaugung des Scheideschlamms. Im Betriebsjahr 1887—88

arbeiteten 387 Fabriken nach dem Diffusionsverfahren und nur 4 nach dem Preß- oder anderen älteren Verfahren; erstere verwendeten auf 1 Ztr. Rohzucker 7,65 Ztr. Rüben, letztere dagegen 8,04 Ztr. — Als der bedeutungsvollste Fortschritt der Technik ist indessen die Melasseentzuckerung zu bezeichnen. „Unter Melasse versteht man den bei der Krystallisation von Zucker verbleibenden Syrup, welcher auch nach nochmaligem Verkochen bei längerer Ruhe keinen in Krystallform sich abscheidenden Zucker mehr gibt" und welchen man „jetzt ohne Rücksicht auf alle Nebenverfahren, höchstens mit rund 3%" des verwendeten Rübengewichts durchschnittlich veranschlagen kann. „Gleichwohl enthält die Melasse noch etwa 50% krystallisierbaren Zucker, dessen Gewinnung in den letzten Jahren immer größere Fortschritte gemacht hat." Hiebei kommen drei verschiedene Methoden in Betracht: 1) die Osmose. „Die Beobachtung, daß die verschiedenen Substanzen, welche die Melasse zusammensetzen, eine verschiedene Diffusionsfähigkeit besitzen, daß es namentlich die unorganischen Salze sind, welche am schnellsten und leichtesten diffundieren", aber auch „den in der Melasse befindlichen Zucker am Krystallisieren verhindern", haben darauf geführt, die Melasse mit einer gewissen Menge von Wasser in Berührung zu bringen, jedoch „getrennt von diesem durch ein Mittel, welches für gewöhnliche Filtration nicht durchdringlich ist, indessen eine Diffusion, d. h. eine gegenseitige Durchdringung von Flüssigkeiten, gestattet, z. B. Pergamentpapier. Unter diesen Umständen entstehen zwei kräftige Strömungen, eine vom Wasser zur Melasse und eine andere, schwächere, von der Melasse zum Wasser. Hiebei werden nicht alle in der Melasse enthaltenen Stoffe gleichmäßig übergeführt: die leicht diffundierbaren treten zuerst durch die Scheidewand in das Wasser, die schwerer diffundierbaren anfangs nicht, später in geringerer Menge. Die Melasse spaltet sich also in zwei verschiedene Gemische, von welchen das im Melassenraum zurückbleibende verhältnismäßig mehr Zucker enthält. Zu einem gewissen Zeitpunkt, wo die Melasse schon hinreichend gereinigt ist, aber noch kein zu großer Substanzverlust stattgefunden hat, wird die Dialyse unterbrochen. Die Operation kann mehrere Male wiederholt werden. Der aus der gereinigten Melasse gewonnene Zucker gehört nur zu den Nachprodukten. Die Osmose verlangt nur einfache Apparate und erfordert deshalb geringere Anlagekosten, für jeden Apparat etwa 1000—1500 M. 2) Bei der Elution und den übrigen Kalkverfahren (zur Zeit in Anwendung: Substitutions-, Fällungs-, Ausscheidungs-Verfahren) wird der in der Melasse befindliche Zucker mit Kalk gefällt und der gewonnene Zuckerkalk bei der Scheidung der Rübensäfte im gewöhnlichen Verfahren zugesetzt. Diese Verfahren ergeben eine größere Ausbeute an Zucker aus der Melasse als die Osmose. Die erforderlichen Einrichtungen sind aber auch viel komplizierter und beanspruchen ein bedeutendes Anlagekapital, bis zu 200 000 M. und mehr. 3) Bei dem Strontianverfahren wird aus der Melasse durch Erhitzung mit Strontianhydrat Strontianzucker gewonnen und durch Abkühlung eine Zerlegung desselben in Strontianhydrat und Zuckerlösung herbeigeführt. Letztere wird, nachdem der darin noch befindliche Strontian durch Kohlensäure entfernt, entweder den Rübensäften beigefügt und in gewöhnlicher Weise verarbeitet oder selbständig, jedoch unter Einwurf von Rohzucker, gekocht, filtriert, zur Füllmasse eingedampft und zu Raffinade verarbeitet". Dieses Verfahren eignet sich zur Verarbeitung angekaufter Melasse in selbständigen Fabriken, die Anlagekosten sind sehr bedeutend (für eine Fabrik in Dessau 2 Mill., für eine in Rositz 1¾ Mill. M.). — Im Jahre 1888—89 wurden 2⅔ Mill. Doppelzentner Melasse (3,4% der verarbeiteten Rübenmenge) entzuckert, und zwar 1,47 Mill. in Rübenzuckerfabriken, 0,07 Mill. in Zuckerraffinerien, 1,11 Mill. in besonderen Anstalten und hier fast ausschließlich mittelst des Strontianverfahrens. — Ueber die Ergebnisse der Osmose werden sehr abweichende Urteile gefällt. Im Durchschnitt wird die Ausbeute an Zucker zu 20% der Melasse angegeben. Die Restmelasse bildet immer noch einen gangbaren Handelsartikel, im Preis um 1 M. bis 1,50 M. niedriger als die unberaubte Melasse. „Bei den Kalkverfahren ist wegen der innigen Verbindung der Melasseentzuckerung mit der Rübenverarbeitung eine Scheidung der gesamten Ausbeute mit Sicherheit nicht durchführbar". Als Durchschnitt sollen für die Elution rund 34% Zucker aller Produkte angenommen werden können. „Neuerdings hat der Erfinder der Substitution (eines der Kalkverfahren), Steffens, ein neues Kalkverfahren entdeckt, das Ausscheidungsverfahren. Es beruht auf der Anwendung von staubförmig gemahlenem Kalk. Die Ausbeute soll der der Strontianarbeit gleichkommen, die Kosten der Anlage und des Betriebs erheblich geringer sein, als sogar bei den übrigen Kalkverfahren". Die Strontianfabriken würden am ehesten im Stande sein, über das Ergebnis der Melassearbeit Angaben zu machen, da sie selbständiger arbeiten, als die Elutionsfabriken. Sie hüllen sich aber noch in dichtes Geheimnis. Die Kommission von 1884 nahm schließlich eine Ausbeute von 38,40 bis 40% an, was auch in den Erfahrungen der Betriebsjahre 1887—88 und 1888—89 seine Bestätigung gefunden hat. „Den drei Entzuckerungsmethoden gemeinsam ist außer der Erhöhung der Zuckerausbeute die Beschleunigung der Kampagnearbeit, weil das Auskrystallisieren der Melasse nicht mehr abgewartet zu werden braucht. Das Kalkverfahren sowohl als das Strontianverfahren haben den Vorzug, daß sie der Landwirtschaft einen wertvollen Dünger zurückgeben. Das Strontianverfahren kann unter Einwurf von Rohzucker direkt zu Konsumzucker führen, Osmose und Kalkverfahren geben nur Rohzucker." Die Rentabilität der verschiedenen Methoden zeigen folgende Ziffern: 1 Doppelzentner Zucker gewährt einen aus Melasse gewonnenen Rohgewinn von

14,50 M. beim Osmoseverfahren, einschließlich der Verwertung der Restmelasse;
13,00 M. und den Wert der Rückstände bei der Elution;
12,50 M. und den Wert der Rückstände bei dem Strontianverfahren;

und den Wert der Abfälle eingerechnet bei sämtlichen Verfahren ziemlich gleichmäßig einen Rohgewinn von 15 M.

Auf 1 Doppelzentner der verwandten Melasse dagegen verteilt sich der Ueberschuß wie folgt: 3 M. bei der Osmose, 5,12 M. bei der Elution, 6 M. beim Strontian.

Man hat hier zu berücksichtigen, daß die verschiedenen Verfahren eine ungleiche Zuckerausbeute gewähren. Je höher der Melassepreis und je niedriger der Zuckerpreis, desto weniger lohnt das Osmoseverfahren. Aus den angegebenen Zahlen erklärt sich aber auch wie die mit Melasseentzuckerung arbeitenden Fabriken zu so günstigen Erträgen gelangen, wie infolge dessen die Zuckererzeugung sich immer noch steigern konnte. Dadurch ist sie jedoch immer mehr zugleich auf die Ausfuhr angewiesen und macht sich zugleich jetzt immer stärker doch auch der Preissturz fühlbar. — Die Aera neuer Erfindungen ist noch nicht abgeschlossen. Früher oder später wird die Entzuckerung der Melasse einem rationelleren direkten Verfahren weichen müssen. Unter den Entzuckerungsmethoden ist die Osmose schon jetzt überholt. Die Zuckerausbeute bei den übrigen Methoden wird man in Zukunft höchstens auf 33⅓% des Gewichts der Melasse annehmen dürfen. Da aber die Melasse 3% des Rübengewichts ausmacht, so wäre schon damit 1% mehr Zuckergewinn aus den Rüben erzielt, als 1869 angenommen war; statt 8% jetzt 9. Davon ist allerdings abzuziehen, was ohne Melasseentzuckerung noch als drittes Produkt gewonnen sein würde. Auf der anderen Seite muß aber auch wieder in Rechnung gebracht werden, was durch die sonstigen technischen Fortschritte der Rübe noch an Zucker abgewonnen werden kann. Vorausgesetzt daß auch nur jenes eine Prozent Mehrzuckerausbeute, gegenüber von den Annahmen von 1869, thatsächlich unversteuert blieb, so hätte schon allein dieser Umstand im Jahr 1884 einen Steuerausfall von 10 Mill. M. zur Folge gehabt. In den beiden neuesten Betriebsjahren 1887—88 und 1888—89 aber steigerte sich das Ausbeuteverhältnis bis auf 13,70 und 12,39%. — Man kann hieraus entnehmen, wie auch die auf eine Ausbeute von 10% sich stützenden Voraussetzungen des unten eingehender zu besprechenden neuesten Zuckersteuergesetzes vom 9. Juli 1887 bereits wieder überholt sind, wie der M.Ztr. Rohzucker statt mit 8 M. nur noch mit 6,46 M. durchschnittlich belastet ist und wie infolge dessen fortgesetzt eine höhere Ausfuhrvergütung gewährt wird, als beabsichtigt war.

Auch die Ausfuhrverhältnisse endlich, eine dritte Ursache der Zuckerkrisis (1884), wurden von der Kommission eingehend untersucht. Sie gelangte darüber zu folgenden Sätzen: a) „Der neuerliche Aufschwung der deutschen Rübenzuckerindustrie ist zunächst aus dem Bedürfnisse der Landwirtschaft hervorgegangen. Seine bisherige Entfaltung ist der steigenden Nachfrage des Auslandes zuzuschreiben. b) Die in letzterer Beziehung bisher maßgebenden Momente lassen mit einiger Wahrscheinlichkeit auch für die Folge auf Absatz im Auslande rechnen, sofern die Vermehrung der Produktion mäßige Grenzen nicht überschreitet. c) Eine direkte Begünstigung der Produktion durch gesetzliche Maßregeln ist nicht rätlich, weil dieselbe ohnehin schon große Dimensionen erlangt hat, und andrerseits die Konkurrenz fremder Rübenzucker trotz der von anderen Ländern gewährten Exportprämien die Entwicklung der deutschen Industrie bisher nicht hat beeinträchtigen können. d) Es erscheint vielmehr zweckmäßig und — im Hinblick auf die Gesamtlage der Industrie und auf die in den beiden wichtigsten Konkurrenzländern, Frankreich und Oesterreich, neuerdings eingetretene Verringerung der Exportprämien — unbedenklich (NB. vor Erlassung des französischen Zuckersteuergesetzes vom 31. Juli 1884 geschrieben), an dem leitenden Grundsatz der Gesetzgebung von 1869, — dem heimischen Produkt eine Bevorzugung nicht einzuräumen, — auch fernerhin festzuhalten, insbesondere die bei der Ausfuhr gewährte Vergütung auf den Betrag der wirklich entrichteten Steuer zu beschränken.

Die andere Seite der Zuckerkrisis, der finanzielle Rückgang der Rübenzuckersteuer, welche ihre Schatten der industriellen und landwirtschaftlichen Krisis vorauswarf, ist damit berührt und zugleich in der Hauptsache erklärt.

Ueber die Lage der französischen Zuckerindustrie hat Görz im September 1884 interessante Notizen geliefert. Das Schlußergebnis ist: „Die deutsche Zuckerindustrie kann in Frankreich noch manches lernen: in der Fabrikation selbst die Verdampfung der Säfte und die Fabrikation des Krystallzuckers, im kaufmännischen Betriebe die Zentralisation der Arbeit und die Verwertung des Produkts, die Einrichtung der Entrepots und die besonnene Verteilung der Gewinne, welche zum großen Teile dazu beigetragen haben, den französischen Fabriken trotz der ungünstigeren Verhältnisse jene große Widerstandsfähigkeit zu geben".

§ 22. In der Untersuchungskommission von 1883/84 hat zunächst die Rübengewichtsteuer die Oberhand behalten; neben der Verbrauchsabgabe besteht sie, wenn auch mit erheblich ermäßigtem Steuersatze, heute noch fort. Es ist deshalb von Wert die Gründe hier zu wiederholen, welche für diese Besteuerungsform in jener Kommission angeführt worden sind:

„Unter dem jetzigen Steuermodus hat sich während 40 Jahren die deutsche Rübenzuckerfabrikation von kleinen Anfängen in stetigem Fortschreiten zu der ersten Europas entwickelt und eine außerordentlich hohe Bedeutung für den Nationalwohlstand erlangt. Daneben hat der jetzige Steuermodus den finanziellen Anforderungen, welche bisher an den Zucker als Steuerobjekt gestellt worden sind, im allgemeinen und abgesehen von den letzten Jahren vollständig Genüge geleistet. Unter diesen Umständen würde eine Veränderung

des Steuersystems nur dann empfohlen werden können, wenn die Ueberzeugung gehegt werden müßte, daß ungeachtet der im ganzen hochbefriedigenden Erscheinungen, welche die bisherige Wirksamkeit des geltenden Steuermodus begleiten, gleichwohl mit dem letzteren Mißstände von großer Schwere verbunden seien, und wenn ferner für zweifellos zu erachten wäre, daß der neue Steuermodus, d. i. die Fabrikatsteuer, nicht nur diese Mißstände beseitigen, sondern auch den Bestand und die weitere Entwicklung unserer Zuckerindustrie in keiner Weise gefährden werde. Es trifft aber weder die eine noch die andere dieser beiden Voraussetzungen zu.

„Was zunächst die Bedürfnisfrage angeht, so ist anzuerkennen, daß bei der Rübensteuer auf die gleiche Menge gleichwertigen Zuckers nicht immer und überall der gleiche Steuerbetrag entfällt, sondern daß je nach dem größeren oder geringeren Zuckerreichthum der Rüben eine Verschiedenheit der Steuerbelastung stattfindet. Dagegen ist nicht zuzugeben, daß infolge des gegenwärtigen Steuermodus ein namhafter Teil der Zuckerproduzenten dauernd und erheblich benachteiligt wird, vielmehr muß angenommen werden, daß in den weitaus meisten Fällen die Produzenten für die höhere Steuerbelastung in den Jahren qualitativ schlechterer Rübenernten einen genügenden Ausgleich durch die geringere Steuerbelastung in den Jahren besserer Rübenernten finden." „Unerklärlich" wäre sonst, „daß aus den Kreisen der Beteiligten nur sehr vereinzelt der Wunsch auf Einführung der Fabrikatsteuer laut geworden ist." „Klagen über Benachteiligung durch die ungleichmäßige Wirkung der Rübensteuer sind besonders in Bezug auf Schlesien, die Rheinprovinz und Württemberg erhoben worden. In den beiden ersteren Gebieten aber hat die Rübenzuckerfabrikation ununterbrochen an Umfang gewonnen und schließlich eine große Bedeutung erlangt." „In Württemberg hat sie doch seit vielen Jahren ihren Besitzstand im wesentlichen behauptet. Am wenigsten kann zugestanden werden, daß unter dem gegenwärtigen Steuermodus die Rübenzuckerfabrikation ein Monopol einzelner weniger durch die Natur bevorzugter Gebiete bilde. Es bestehen bereits durch ganz Deutschland in den verschiedensten Gegenden Rübenzuckerfabriken. — Unter jedem Steuermodus würde sich naturgemäß die Rübenzuckerfabrikation zunächst in denjenigen Gegenden ausgebreitet haben, in welchen die Vorbedingungen für den Anbau guter Rüben am günstigsten liegen. Andrerseits würden unter keinem Steuermodus alle Gegenden zum Rübenbau geeignet sein." —

„Was sodann den Finanzbedarf betrifft, so kann der in neuester Zeit durch das Zusammenwirken besonderer Verhältnisse eingetretene Rückgang der Zuckersteuererträge ohne Zweifel auch innerhalb des jetzigen Steuermodus wieder ausgeglichen werden. Derselbe gewährt auch durchaus die Möglichkeit einer erneuten Erhöhung des Steuerertrages im Falle einer in Zukunft etwa wieder sich ergebenden Veranlassung. Insbesondere ist eine Herabsetzung der Steuervergütungssätze jederzeit ausführbar, wenn und soweit die Ueberzeugung gewonnen wird, daß dieselben infolge von Fortschritten der Industrie zum Nachteil der Reichskasse zu hoch geworden sind. — Die Annahme, daß die Wiederkehr einer Erhöhung der Rübensteuersätze geeignet sei, die Industrie wesentlich nachteilig zu beeinflussen, trifft ausweislich der Geschichte unserer Rübenzuckersteuer nicht zu." —

„Ist hienach das Bedürfnis des Uebergangs zur Fabrikatsteuer entschieden zu verneinen, so sind andrerseits bedenkliche Rückwirkungen der Fabrikatsteuer auf die Rübenzuckerindustrie und Landwirtschaft zu befürchten.

„Die jetzige Rübensteuer, die je nach der Beschaffenheit der Rüben höher oder geringer für den Zucker ist, trägt für die Landwirtschaft den Sporn in sich, möglichst zuckerreiche Rüben, wenn auch mit höheren Kosten, zu erzielen, und es wird nicht bezweifelt, daß mit Wegfall dieses Motivs allmählich im Rübenbau ein allgemeiner Rückgang eintreten werde, der nicht nur für die Landwirtschaft unvorteilhaft sein würde — die zuckerreichste Rübe entnimmt dem Boden am wenigsten Salze und Stickstoff —, sondern gerade in der gegenwärtigen Zeit der scharfen Konkurrenz mit anderen Zucker produzierenden Staaten auch für die Zuckerfabriken sehr nachteilig sein müßte. — Unter dem herrschenden System hat sich der Bodenwert nach Maßgabe der Fähigkeit, gute Rüben zu tragen, außerordentlich gesteigert. Die Einführung der Fabrikatsteuer würde ohne Zweifel in nicht geringem Umfange eine erhebliche Entwertung, beziehungsweise Verschiebung der Werte zur Folge haben und schwere Krisen über die Landwirtschaft der betreffenden Gebiete herbeizuführen geeignet sein.

„Die bisherige völlig freie Bewegung der Zuckerfabrikation würde unter der Fabrikatsteuer nicht aufrecht erhalten werden können; den Fabrikanten müßten im Interesse der Steuersicherheit gewisse Beschränkungen sowohl in Bezug auf die Handhabung des Fabrikbetriebs, als in Bezug auf die Disposition über den erzeugten Zucker aufgelegt werden. Auf die Erhaltung der völligen Freiheit der Fabrikation, insbesondere auf die Fortdauer der Möglichkeit, ohne Erhöhung der Steuerlast Versuche mit neuen technischen Erfindungen zu machen, muß aber im Interesse des weiteren Fortschreitens der Rübenzuckerindustrie umsomehr Wert gelegt werden, als die bisherigen Fortschritte und die in Deutschland erreichte besonders hohe Stufe der Fabrikationstechnik jedenfalls zum großen Teil auf jene Momente zurückzuführen sind."

§ 23. Als die theoretisch beste Besteuerungsform wird jedoch von v. Kaufmann, Schäffle, Vocke, Wagner, Wolf u. a. die Fabrikatsteuer bezeichnet. Auch der Verfasser dieser Zeilen war schon vor zwanzig Jahren in der Lage, auf dieselbe an amtlicher Stelle hinzuweisen, wobei er folgende Sätze ausgeführt hat:

„Der Zollverein besteuert die Rübe, welche zur Zuckerfabrikation verwendet wird, er knüpft damit die Feststellung der Zuckersteuer an einen leicht zu kontrollierenden Akt beim ersten Beginn der Verarbeitung der Rüben zu Zucker, kann infolge dessen von weiteren, für den Fabrikbetrieb lästigen Kontrollen so gut als absehen und gibt zugleich, indem er die Steuer schon auf das Rohmaterial legt, dieses also durch die Steuer verteuert, einen Anstoß zu der möglichst sorgfältigen Ausnutzung des letzteren für die besteuerte Industrie, mit anderen Worten zu der möglichsten Vervollkommnung des technischen Betriebs.

„So viel die vereinsländische Rübenzuckerindustrie, namentlich infolge des letzterwähnten Moments, aus dem dermaligen Besteuerungssystem für sich Nutzen zu ziehen gewußt hat, so darf auf der anderen Seite doch nicht verkannt werden, daß dasselbe auch erhebliche Schattenseiten hat, welche um so schärfer hervortreten, je höher der Steuersatz gestellt wird.

„Schon jetzt beträgt in vielen Gegenden Deutschlands die Steuer so viel, als der Kaufpreis der Rübe ist. Der Fabrikant will schließlich sowohl den letzteren, als die Steuer in seinem Produkt ersetzt erhalten. Je höher aber die Steuer getrieben wird, um so mehr wird sie für den Fabrikanten maßgebend werden, werden andere, für die Volkswirtschaft im ganzen vielleicht wichtigere Rücksichten, welche ihren Ausdruck im Kaufpreis der Rübe finden, bei der Einrichtung des Fabrikbetriebs in den Hintergrund gedrängt.

„Beim Bau der Rübe wird infolge dessen nicht sowohl auf große Ernten, als auf die Gewinnung zuckerreicher Rüben gesehen. Erstere aber kommen im Verhältnis billiger zu stehen und geben der Landwirtschaft an Blättern und Preßrückständen unverhältnismäßig mehr zurück.

„Bei der Gewinnung des Zuckers aus der Rübe, deren Geldwert, wie erwähnt, durch die Steuer verdoppelt worden ist, geht die ganze Tendenz dahin, möglichst allen Zuckergehalt auszuziehen, wobei die höheren Kosten des hierdurch bedingten Fabrikationsbetriebs nicht gescheut werden. Gewiß wäre es volkswirtschaftlich richtiger gerechnet, wenn nur so viel Zucker ausgezogen werden dürfte, als mit den relativ geringsten Kosten an Arbeitslöhnen, Kohlen, Maschinen &c. bewirkt werden könnte, zumal die in den Rückständen verbleibenden Zuckerreste nicht verloren sind. Das dermalige Besteuerungssystem des Zollvereins gestattet es nicht, diesen Rücksichten die gebührende Rechnung zu tragen; es hindert ferner die Fabrikanten, mit dem Betrieb früher zu beginnen oder weiter fortzufahren, als so lange die Rüben gewisse Prozente Zucker polarisieren; es läßt die Massenarbeit in der Rübenzuckerindustrie nicht zur vollen Entwicklung gelangen.

„Daß endlich ein mit höheren Produktionskosten dargestellter Zucker auf dem Weltmarkt schwieriger sich Bahn brechen kann, als das Erzeugnis derjenigen Länder, in denen die Industrie nur mit dem natürlichen Preise der Rüben zu rechnen hat, leuchtet ein. Vermag die Rübenzuckerindustrie des Zollvereins den einheimischen Bedarf zu befriedigen und steht an sich, von Seiten der vereinsländischen Produktivfaktore nichts entgegen, daß sie auch für den Absatz nach dem Vereinsauslande arbeite, so wäre es bedenklich, wenn ihr dies durch die eigentümliche Einrichtung des Besteuerungssystems erschwert würde. — (Vergl. übrigens S. 484.)

„Die Frage scheint daher so zu liegen, daß, wenn es überhaupt für angezeigt erachtet wird, aus dem Zuckerverbrauch eine höhere Steuer, als die seitherige, zu ziehen, dies ohne eine dauernde und mit jeder Vermehrung der Belastung immer empfindlicher werdende Benachteiligung der Rübenzuckerindustrie wohl nur bei einer gleichzeitigen Aenderung im System der Besteuerung durchzuführen sein würde, wobei darauf Bedacht genommen werden müßte, die Steuer an einen Akt des Fabrikationsbetriebs zu knüpfen, welcher dem Uebergange des Zuckers in den Verbrauch möglichst nahe liegt.

„Von diesem Gesichtspunkt aus würde sich die Einführung einer Fabrikatsteuer empfehlen, welche wirklich erst beim Austritt des Zuckers aus der Fabrik oder der Niederlage festgestellt und deren Kontrolle analog der für die Salzsteuer angenommenen eingerichtet werden könnte. Die Einführung dieses Systems ist namentlich bedingt durch die Beschaffung von Hilfsmitteln, durch welche der wirkliche Zuckergehalt der die Fabrik verlassenden Erzeugnisse möglichst leicht, einfach und sicher konstatiert werden kann. Der hierfür in erster Linie in Frage kommende Polarisationsapparat ist jedoch praktisch wenig leicht zu handhaben und daher für den Steuererhebungsdienst vorerst außer Frage. So kann allerdings die sofortige Einführung der Fabrikatsteuer nicht empfohlen, es kann dieselbe aber vielleicht doch als die Steuer der Zukunft bezeichnet werden."

Auch bei der im Jahr 1883 veranstalteten Untersuchung der Zuckersteuerfrage wurde die Fabrikatsteuer sowohl von einer größeren Zahl von Industriellen, als auch im Schoße der Enquete-Kommission selbst befürwortet und vertreten. Die Gründe dafür wurden schließlich in folgenden Sätzen zusammengefaßt:

„Die Fabrikatsteuer ist die rationellste Steuerform; weil sie das Fabrikat direkt und nicht erst auf dem Umweg durch das Rohmaterial besteuert, weil ferner die Steuerpflicht in dem Moment eintritt, welcher dem Konsum am nächsten liegt.

„Die Fabrikatsteuer ist die gerechteste Steuerform, weil sie die Steuer auf ganz gleicher Grundlage von jedem erhebt und keinen vor dem andern berücksichtigt.

„Sie wirkt gerecht gegen die Industrie selbst, indem sie allein die Ungleichheiten in der Steuerbelastung, wie sie die Rohmaterialsteuer im Gefolge hat, gründlich zu beseitigen im Stande ist; die Fabrikatsteuer würde zur Folge haben, daß die Industrie bei guten und schlechten Rüben-

ernten, mit gutem und geringem Rübenmaterial von der Steuer gleichmäßig betroffen, daß die bestehende Interessenverschiedenheit zwischen einzelnen Landstrichen ausgeglichen wird, und daß solche Fabriken, welche in früherer Zeit unter wesentlich anderen Verhältnissen ins Leben getreten sind", namentlich auch die kleineren Fabriken, „lebens- und konkurrenzfähiger erhalten würden.

„Die Fabrikatsteuer wirkt auch gerecht gegen die Landwirtschaft, indem sie derselben freiere Bewegung verleiht und das Monopol beseitigt, das einzelne durch Boden, klimatische und agrarische Verhältnisse besonders bevorzugte Gegenden unter der Rohmaterialsteuer genießen, indem sie es ferner anderen minder bevorzugten Landstrichen ermöglicht, der wohlthätigen Wirkungen des Rübenbaus sich teilhaftig zu machen.

„Die Fabrikatsteuer wirkt endlich gerecht gegen den Fiskus, indem sie demselben gibt, was ihm gehört und nicht auf dessen Kosten einem Teil der Industriellen ungerechtfertigte Vorteile gewährt. Im höchsten Grad vereinigt die Fabrikatsteuer diese Vorzüge in ihrer reinsten Form, der Konsumsteuer, mit gleichzeitiger Wertbesteuerung der Zucker, durch welche letztere sie auch dem Konsumenten vollkommen gerecht wird.

„Die Fabrikatsteuer stellt die Industrie auf eine wirtschaftlich gesunde Grundlage, indem sie es jedem ermöglicht, seinen Betrieb ganz nach den gegebenen Verhältnissen einzurichten und sich nach allen Richtungen hin frei zu bewegen. — Die Industrie würde mit größerer Vorsicht Neuerungen entgegennehmen. — Damit kommt zugleich die Industrie mehr zur Ruhe, und wird nicht durch die Befürchtung, daß jedem Fortschritt und jeder Verbesserung in Technik und Betrieb, sowie in der Landwirtschaft sofort auch die Steuerschraube auf dem Fuße folge, unausgesetzt in Atem erhalten.

„Indem die Industrie durch die Fabrikatsteuer auf einen für ihre Entwicklung gesunden Boden gestellt wird, entgeht sie auch der Gefahr einer drohenden Ueberproduktion. Die rapide Vermehrung der Rohzuckerfabriken und die rapide Zunahme der Produktion ist in den letzten Jahren in Deutschland vielfach nicht aus natürlichen Ursachen entstanden, sondern zum großen Teil durch die Steuergewinne und die infolge hiervon höheren Erträgnisse verschiedener Fabriken herbeigeführt worden und droht zum Nachteil für die Industrie selbst noch größere Dimensionen anzunehmen.

„Durch die Fabrikatsteuer ist eine sicherere und gerechte Regelung der Ausfuhrvergütung und zugleich eine gründliche Beseitigung der Exportprämien zu hoffen, deren die Industrie, wenn sie sich in natürlichen Bahnen weiter entwickeln soll, nicht bedarf, und die nicht nur den Fiskus schädigen, sondern schließlich auch dazu führen werden, daß das Ausland gegen diese Prämien Retorsionsmaßregeln ergreift, die in ihrer Rückwirkung für die deutsche Industrie verhängnisvoll werden müßten." (Ist 1884 von seiten Frankreichs und Belgiens gegen Deutschland geschehen.) „Die Fabrikatsteuer ermöglicht zugleich, die bestehenden Prämien, sofern deren plötzliche Beseitigung begründeten Bedenken begegnen würde, allmählich aufzuheben und sie für die Uebergangsperiode der ganzen Industrie, nicht bloß einem von der Natur ohnedies begünstigten Teil derselben zukommen zu lassen.

„Die Einführung einer auf richtiger und liberaler Grundlage aufgebauten Fabrikat- oder Konsumsteuer in Deutschland könnte zum Ausgangspunkt für Herbeiführung einer internationalen Uebereinkunft behufs Besteuerung der Zucker nach gleichmäßigen Grundsätzen in den hauptsächlichsten europäischen Zuckerproduktionsländern benutzt werden." —

Es ist dann in den Berichten der deutschen Zuckerenquetekommission noch weiter ausgeführt, wie bei der Fabrikatsteuer unter Benützung der Zoll- oder Steuerlager der abgabenfreie Bezug der Rohzucker für die Raffinerieen ermöglicht wäre, wie ferner diese Steuerform die Einnahmen für den Fiskus stetiger gestalten müßte, in ihren Wandlungen nur bedingt durch den in der Regel wohl langsam steigenden Verbrauch oder durch die Bedürfnisse der Staatskasse, denen sich die Steuersätze anzupassen hätten, wie dabei auch die Ueberwälzung auf den Konsumenten einfach sich vollzöge, die Steuergesetzgebung alsdann wohl für längere Zeit zu einem Abschluß käme, endlich auch für die Statistik der Gewinnung und des Verbrauchs von Zucker sicherere Grundlagen gewonnen würden.

Diesen Ausführungen sind angehängt die Grundzüge zu Gesetzesbestimmungen für eine als Konsumsteuer einzurichtende Fabrikatsteuer, nach welchen der in den Verbrauch übergehende raffinierte Zucker von mindestens 99,5% Polarisation, sowie der zum Konsum gelangende Rohzucker entsprechend niedriger belegt, das Steuerobjekt bilden würden, die Entrichtung der Steuer aber, unter steter Kontrolle der Rohzuckerfabriken und Raffinerieen, ferner unter Zulassung von Steuerlagern und unter Gestattung der Ab- und Zuschreibungen auf den Lagerkonten, bis dahin verschoben bleiben könnte, wo der Zucker in den freien Verkehr, d. i. demnächst in den Konsum übergehen würde. —

Eine der im Jahr 1869 geltend gemachten Befürchtungen, daß bei der Rübengewichtsteuer die Ausfuhr des vereinsländischen Zuckers erschwert werden könnte (vergl. S. 483), ließ sich allerdings schon nach den im Jahr 1883 vorliegenden Erfahrungen nicht mehr zu Gunsten des Uebergangs zur Fabrikatsteuer verwerten. Noch weniger wäre das im Jahr 1887 möglich gewesen. Seither würden eher die Freunde der Rübengewichtsteuer die Rücksicht auf die Befahrung des Weltmarkts für sich anzuführen in der Lage sein.

§ 24. Nach dem Gesetz Besteuerung des Zuckers betreffend, vom 9. Juli 1887 [73]) gelten für das innerhalb der Zollinie liegende Gebiet des Deutschen Reichs die nachstehenden Bestimmungen:

73) Vergl. Finanzarchiv V. 1. S. 198—244.

Vom 1. August 1888 an sind an Eingangszoll zu erheben für 100 kg Syrup und Melasse 15 M., für 100 kg anderen Zucker jeder Art und Beschaffenheit 30 M.

Der inländische Rübenzucker unterliegt der Zuckersteuer, welche erhoben wird, 1) als Materialsteuer von dem Gewicht der zur Zuckerbereitung bestimmten Rüben, 2) als Verbrauchsabgabe von dem Gewicht des zum inländischen Verbrauch bestimmten Zuckers.

Die Materialsteuer beträgt vom 1. August 1888 ab 0,80 M. für 100 kg rohe Rüben. Die Rüben werden amtlich verwogen. Für die im getrockneten Zustande zur Verwiegung gestellten Rüben wird die Steuer nach dem vom Bundesrat bestimmten Gewichtsverhältnis zu rohen Rüben erhoben.

Die Verbrauchsabgabe wird vom 1. August 1888 ab mit 12 M. für 100 kg inländischen Rübenzucker jeder Art und Beschaffenheit erhoben. Als inländischer Rübenzucker gilt aller Zucker, welcher in inländischen Fabriken aus Rüben oder Abläufen der Zuckerfabrikation (Syrup, Melasse) gewonnen oder durch weitere Bearbeitung (Raffination, Auflösung, Vermischung mit Abläufen, Inversion u. dgl.) des so gewonnenen Zuckers hergestellt ist, ohne Rücksicht auf die etwa stattgehabte Verwendung auch anderer Zuckerstoffe. Geht ausländischer Zucker zur weiteren Verarbeitung in eine Zuckerfabrik, so kann derselbe nach näherer Bestimmung des Bundesrats von der Verbrauchsabgabe freigelassen werden. Gesetzlich befreit von der Verbrauchsabgabe sind nur die Abläufe der Zuckerfabrikation, vorbehältlich der Befugnis des Bundesrats, solche Abläufe, welche zur Verwendung für feinere Genußzwecke geeignet sind, doch mit der vollen oder einer ermäßigten Verbrauchsabgabe gleichfalls zu belegen. Demgemäß hat der Bundesrat durch Beschluß vom 7. Juni 1888 Abläufe, deren prozentualer Zuckergehalt in der Trockensubstanz 70 oder mehr beträgt, vom 1. August 1888 ab der vollen Verbrauchsabgabe unterworfen.

Die Materialsteuer ist von dem Fabrikinhaber zu entrichten, in der Regel nach Kalendermonaten binnen 3 Tagen nach Empfang der Berechnung. Die Verbrauchsabgabe ist zu entrichten, sobald der Zucker aus der Steuerkontrolle, welcher er während und nach der Herstellung der Raffination unterliegt, in den freien Verkehr eintritt. Zur Entrichtung ist derjenige verpflichtet, welcher den Zucker zur freien Verfügung erhält. Der Zucker haftet für den Betrag der Verbrauchsabgabe ohne Rücksicht auf die Rechte Dritter. Beide Arten der Zuckersteuer sind gegen Sicherheitsbestellung zu stunden und können bis zu 3 Monaten auch ohne eine solche gestundet werden, falls nicht Gründe vorliegen, welche den Eingang gefährdet erscheinen lassen. Die Zuckersteuer verjährt binnen Jahresfrist, der Anspruch auf defraudierte Gefälle binnen 3 Jahren.

Für Zucker, welcher über die Zollgrenze ausgeführt oder in öffentliche Niederlagen oder Privatniederlagen unter amtlichem Mitverschluß, seien es besondere oder zugleich zur Lagerung ausländischer unverzollter Waren bestimmte, aufgenommen ist, wird, wenn die Menge mindestens 500 kg beträgt, vom 1. August 1888 an eine Vergütung der Materialsteuer nach folgenden Sätzen für 100 kg gewährt a) für Rohzucker von mindestens 90% Zuckergehalt und für raffinierten Zucker von 90 bis zu 98% Zuckergehalt mit 8,50 M.; b) für Kandis und für Zucker in weißen, harten Broten, Blöcken, Platten, Stangen oder Würfeln, oder in Gegenwart der Steuerbehörde zerkleinert, ferner für andere vom Bundesrat zu bezeichnende Zucker von mindestens 99½% Zuckergehalt mit 10,65 M.; endlich c) für alle übrigen harten Zucker, sowie für alle weißen trockenen (nicht über 1% Wasser enthaltenden) Zucker in Krystall-, Krümel- und Mehlform von mindestens 98% Zuckergehalt, soweit auf dieselben nicht der Vergütungssatz von 10,65 M. Anwendung findet, mit 10 M. Der Bundesrat trifft Bestimmung über die Zuständigkeit der Amtsstellen zur Abfertigung von Zucker der Klasse a und c und von solchem Zucker, welcher durch Bundesratsbeschluß der Klasse b zugewiesen wird. Es ist gestattet, den mit dem Anspruch auf Vergütung der Materialsteuer niedergelegten Zucker gegen Erstattung der Vergütung nach

dem Einlagerungsgewicht in den inländischen Verkehr zu entnehmen. Den Inhabern von Zuckerraffinerien kann zur Erstattung der Vergütung für den zu Raffineriezwecken aus den Niederlagen entnommenen Rohzucker Kredit bewilligt werden.

Bei der Ausfuhr von Fabrikaten, einschl. der Auflösungen von Zucker, zu deren Herstellung Zucker der vorerwähnten 3 Klassen verwendet worden, (Chokolade, Konditorwaren, zuckerhaltige alkoholische Flüssigkeiten, wie Liköre, mit Alkohol versetzte und mit Zucker eingekochte Fruchtsäfte, sowie Fruchtbranntwein) oder bei der Niederlegung solcher Fabrikate in öffentlichen Niederlagen oder Privatniederlagen unter amtl. Verschluß kann die Materialsteuer und die entrichtete Verbrauchsabgabe für die in den Fabrikaten enthaltene Zuckermenge nach näherer Bestimmung des Bundesrats vergütet werden, desgleichen für vergütungsfähigen inländischen Zucker, welcher zur Viehfütterung oder zur Herstellung von andern Fabrikaten als Verzehrungsgegenständen verwendet wird. Produkte, welche weniger als 90% Zucker enthalten, und zur Viehfütterung oder nicht zu Verzehrungsgegenständen Verwendung finden, sind überhaupt von der Verbrauchsabgabe befreit.

Werden zuckerhaltige Fabrikate, welche gegen Steuervergütung in eine Niederlage aufgenommen waren, in den freien Verkehr gebracht, so ist der dafür vergütete Betrag an Materialsteuer und Verbrauchsabgabe zurückzuzahlen. Der niedergelegte Zucker und die niedergelegten zuckerhaltigen Fabrikate haften der Steuerbehörde ohne Rücksicht auf die Rechte Dritter für den Betrag der gewährten Steuervergütung. —

Aus der Begründung des Gesetzes vom 9. Juli 1887 ist zur Erläuterung der vorstehenden Hauptbestimmungen derselben im Anschluß an das schon früher Bemerkte (§ 23) noch Folgendes beizufügen.

Mit der Erhöhung der Rübensteuer und der weiteren Herabsetzung der Steuervergütungen könne man, um lediglich das Finanzinteresse zu wahren, nicht einfach fortmachen, sollen nicht selbst in günstigen Jahren viele, in Jahren schlechterer Rübenernten die Mehrzahl der Zuckerfabriken genötigt werden, bei der Ausfuhr namhafte Beträge zuzusetzen. Ebenso wenig erscheine jedoch ratsam, die Materialsteuer ganz zu beseitigen, deren Einfluß auf den Rübenbau und die Technik ein entscheidender gewesen sei und welche sich durch eine andere Steuerform nicht sofort ersetzen lasse, ohne daß weitverzweigte wirtschaftliche Verhältnisse der Landwirtschaft, der Gewerbe und des Handels in tiefgreifender, schädigender Weise berührt würden. Dagegen empfehle sich die Verbindung einer Verbrauchsabgabe mit der angemessen abzuändernden Materialsteuer, wobei davon auszugehen sei, daß der beabsichtigte Mehrertrag in der früher erreichten Höhe zu einem wesentlichen Teile durch Beseitigung der bisher von der Rübenzuckerindustrie genossenen Steuervorteile und thunlichst ohne Mehrbelastung des inländischen Verbrauchs erzielt werden sollte. Indessen sei bei Bemessung der Höhe der Steuervergütungssätze doch nicht allein auf das neueste Ausbeuteverhältnis, sondern zugleich auf den niedrigen Preisstand des Zuckers und die verschärfte, zum Teil durch hohe Prämien begünstigte Konkurrenz der Zuckerproduktion anderer Länder Rücksicht zu nehmen. Eine mitwirkende Ursache des Preisrückgangs bilden die der Zuckerproduktion in den wichtigeren Produktionsländern gewährten Steuervorteile, durch welche ein starkes Wachsen der Produktion und ein billigeres Angebot gefördert worden sei. Insofern kommen die Steuerprämien für Zucker auch wieder den Konsumenten der Erzeugungsländer zu gut. Aus diesen Gründen wäre es bedenklich, die Steuervergütungen für Rohzucker jetzt schon nach einem höheren Rendement zwischen Rübe und Zucker als von 10:1 zu bestimmen. Sollte diese Bemessung der Vergütung in Jahren guter Rübenernten zur Gewährung einer durchschnittlichen Prämie für die Zuckerproduktion führen, so wäre dies eine unerwünschte, aber unvermeidliche Folge der erwähnten Verhältnisse. Jedenfalls werde durch die vorgeschlagene Herabsetzung der Materialsteuer und der Vergütung die Höhe der etwaigen Prämien wesentlich herabgemindert. — Die Einführung eines einheitlichen Satzes der Verbrauchsabgabe sei im Hinblick auf die geringen Preisunterschiede der einzelnen in Betracht kommenden Zuckerarten sachlich gerechtfertigt; sie gestatte, die Kontrolle einfacher zu gestalten, als es bei verschiedenen Sätzen möglich wäre. Syrup und Melasse gelangen überhaupt nicht in großer Menge zum menschlichen Genuß, und dann vorzugsweise für die ärmeren Klassen, sollen daher diesen durch eine Verbrauchsabgabe nicht verteuert werden. An Stärkezucker werden jährlich 3—400 000 metr. Ztr. gewonnen, wovon aber der größte Teil in das Ausland gehe. Die Erstreckung der Verbrauchsabgabe auf den Stärkezucker sei darum nicht geboten und im Interesse des Kartoffelbaus und der Stärkebereitung auch nicht wünschenswert. Die Steuerbelastung des inländischen Zuckerverbrauchs endlich einerseits durch die Verbrauchsabgabe von 12 M., andererseits durch die ermäßigte Materialsteuer von 10,65 M. oder 10 M. (nach den Rückvergütungssätzen b und c) für 100 kg werden annähernd dieselbe bleiben. Nach dem Gesetz vom 1. Juni 1886 habe sie, wenn man auch hier die Rückvergütungssätze zu Grund lege, zuletzt 21,50 M. und 20,15 M. betragen.

Die Steuerkontrolle über die Zuckerfabriken und ebenso die Steuerkontrolle über den Zucker ist in dem Gesetz vom 9. Juli 1887 auf das mit der Steuersicherheit verträgliche Maß beschränkt, insbesondere ist vermieden worden, die Fabrikanten in Bezug auf die Art und den Gang des Betriebs in irgendwie beschwerender und hemmender Weise zu binden. Nach dem Reichsgesetz erstreckt sich die Steuerkontrolle auf alle Anstalten, in welchen inländischer Rübenzucker hergestellt oder raffiniert wird, insbesondere auch auf solche, in welchen ohne Rübenverarbeitung Zucker aus Rübensäften, Syrup oder Melasse bereitet wird. Die bezeichneten Anstalten sind Zuckerfabriken im Sinne des Gesetzes.

Bei der Aufnahme der Gewerbe am 5. Juni 1882 wurden im Deutschen Reiche 394 Rübenzuckerfabriken und Zuckerraffinerien gezählt, 390 Hauptbetriebe und 4 Nebenbetriebe, mit 67 288 in den Hauptbetrieben beschäftigten Personen.

In der Kampagne 1887—88 bestanden im deutschen Zollgebiet 391 Zuckerfabriken, von welchen 387 den Rübensaft durch Diffusion gewannen, 3 durch das Preßverfahren, 1 durch Mazeration. Außerdem bestanden 4 Fabriken, in welchen mittelst des Strontianverfahrens die Entzuckerung der Melasse selbständig betrieben wurde. Auch von jenen 391 Fabriken hatten 168 zugleich auf die Entzuckerung der Melasse sich eingerichtet, davon durch Osmose 84, durch Elution 48, durch Fällung 3, durch Substitution 9, durch Ausscheidung 20, durch das Strontianverfahren 3, durch Manoury 1. In den 391 Fabriken wurden 69,84 Mill. metr. Ztr. Rüben verarbeitet, darunter 37,98 Mill. Ztr. von den Fabriken selbst gewonnene Rüben, durchschnittlich 264 Ztr. auf 1 ha. — Im Betriebsjahr 1886—87 bestanden 401 Rübenzuckerfabriken mit einer Verarbeitung von 83 Mill. Ztr. Rüben, davon 44¼ Mill. selbstgewonnene, 300 auf 1 ha. — Im Betriebsjahr 1888—89 hob sich die Rübenverarbeitung gegen 1887—88 wieder auf nahezu 79 Mill. metr. Ztr.

Die Steuerkontrolle über die Zuckerfabriken ist im wesentlichen eingerichtet, wie folgt: Die Zuckerfabriken müssen baulich so eingerichtet sein, daß die Steuerbehörde den Gang der Fabrikation und den Verbleib der Fabrikate bis zum Verlassen der Fabrik verfolgen kann und daß Sicherheit gegen die heimliche Wegbringung von Zucker besteht; insbesondere ist auf Erfordern der Steuerbehörde die Fabrikanlage mit einer Umfriedigung zu umgeben, ist die Zahl der Eingänge in der letzteren und in den Fabrikgebäuden auf das geschäftliche Bedürfnis zu beschränken, sind Fenster und andere Oeffnungen der letzteren in geeigneter Weise zu verwahren und geeignete Lokale zum Zweck der Ueberwachung des Verkehrs zu der Fabrik und von derselben herzustellen. Wer eine Zuckerfabrik errichten oder umbauen will, hat der zuständigen Steuerbehörde die Baupläne vor der Ausführung vorzulegen und deren Genehmigung zu erwirken, soweit das Steuerinteresse in Frage kommt. Ebenso ist spätestens 6 Wochen vor der Betriebseröffnung eine Nachweisung der zu der Fabrik gehörigen und der damit in Verbindung stehenden oder unmittelbar angrenzenden Räume, sowie der für den Fabrikbetrieb bestimmten Geräte, nebst Beschreibung, Angabe des Standorts, des Rauminhalts der Gefäße, endlich ein Grundriß einzureichen. Veränderungen hierin sind spätestens 3 Tage nach der Vornahme schriftlich anzuzeigen. Bevor hierüber eine Bescheinigung der Steuerhebestelle erteilt ist, dürfen die Räume und Geräte nicht in Gebrauch genommen werden. Zu den amtlichen Verwiegungen von Rüben und Zucker haben die Fabrikinhaber entsprechende Wagen und Gewichte zu halten. In jeder Zuckerfabrik ist für die mit dem ständigen Dienst beauftragten Beamten ein geeignetes Lokal zum Ueberwachen der Thoreingänge zum Aufenthalt und zum Uebernachten gegen Vergütung zu stellen, auch ein Bureauraum für die Steuerbeamten einzurichten, mit dem erforderlichen Mobiliar auszustatten, zu erleuchten und zu erwärmen. Derselbe muß so gelegen sein, daß aus demselben die Rübenverwiegung, wo eine solche stattfindet, amtlich beaufsichtigt werden kann. Zur Aufbewahrung von selbst bereitetem oder von außen zugeführtem Zucker in der Fabrik bis zu dessen Versteuerung oder Versendung unter Steuerkontrolle sind sichere und zur steueramtlichen Verschlußanlegung eingerichtete Lagerräume zu stellen (Fabriklager).

Gesellschaften oder Korporationen, welche Zuckerfabriken besitzen, sowie andere den Betrieb nicht selbst leitende Inhaber solcher Fabriken haben der Steuerhebestelle diejenige Person zu bezeichnen, welche als Betriebsleiter in ihrem Namen handelt.

Für jede Betriebsperiode einer Zuckerfabrik mit Rübenverarbeitung muß der Steuerbehörde der Tag der Betriebseröffnung mindestens eine Woche vorher schriftlich angezeigt werden. Eine entsprechende Anzeige ist von den Inhabern anderer Zuckerfabriken zu machen, bevor der Betrieb erstmals eröffnet wird. Gefordert wird dabei weiter die Angabe der täglichen Betriebszeit und etwaiger regelmäßiger Unterbrechungen der Arbeit, eine Beschreibung des technischen Verfahrens und der Angabe der Zuckerarten, welche hergestellt werden sollen.

Während des Betriebs der Zuckerfabrik sind die äußeren Eingänge und die innerhalb der Fabrik vorhandenen Zugänge, soweit sie nicht für den gewöhnlichen Gebrauch dienen, verschlossen zu halten. Nicht benützte Geräte können unter steueramtlichen Verschluß gelegt werden. Die Steuerbeamten sind befugt, die Zuckerfabrik, solange sie im Betrieb ist, jederzeit, außerdem von morgens 6 bis abends 9 Uhr oder sobald Gefahr im Verzug liegt, zu besuchen. Die Revisionsbefugnis erstreckt sich auch auf die mit der Fabrik in Verbindung stehenden oder angrenzenden

Räume. Von jeder außerordentlichen Betriebsunterbrechung ist der Steuerbehörde alsbald, von der beabsichtigten Wiederaufnahme des Betriebs rechtzeitig vorher Anzeige zu erstatten.

Zum Zweck der Steuerkontrolle über den Zucker ist für je eine, in Ausnahmefällen auch für mehrere Fabriken eine Zuckersteuerstelle errichtet, welche ihren Sitz meist in der Fabrik selbst hat. Ihre Thätigkeit erstreckt sich zunächst auf die Fabriklager, sodann auf die Steuerabfertigung beim Ausgang aus der Fabrik. Syrup und Melasse werden dabei in den freien Verkehr gesetzt. Von anderem Zucker, welcher in den freien Verkehr tritt, ist die Verbrauchsabgabe zu erheben oder zum Kredit anzuschreiben, falls nicht die eine oder andere der gesetzlichen Steuerbefreiungen Platz greift. Soll der Zucker beim Verlassen der Fabrik nicht in den freien Verkehr treten, so kann derselbe unter Steuerkontrolle 1) in eine andere Zuckerfabrik, 2) in eine Fabrik, welcher gestattet ist, zuckerhaltige Fabrikate zur Ausfuhr frei von der Verbrauchsabgabe herzustellen, 3) in eine öffentliche Niederlage oder eine Privatniederlage unter amtlichem Mitverschluß übergeführt, oder 4) über die Zollgrenze ausgeführt werden. Alle näheren Bestimmungen bezüglich der Steuerabfertigung des Zuckers trifft der Bundesrat.

Ergänzt wird die Steuerkontrolle über den Zucker durch die Verpflichtung der Fabrikinhaber zu einer besonderen Buchführung über ihren gesamten Fabrikationsbetrieb, insbesondere über Menge und Art der verarbeiteten Zuckerstoffe und der gewonnenen Produkte, wie über die Zuckerbestände am Ende des Betriebsjahrs mit dem Recht der Steuerbehörde zur Einsichtnahme davon zur Forderung von Auszügen daraus. Auch die Fabrikbücher, welche über den Verbrauch an Zuckerstoffen, die Produktion und den Absatz von Zucker geführt werden, sind auf Erfordern den Oberbeamten der Steuerverwaltung jederzeit zur Einsicht vorzulegen.

In einem weiteren Abschnitte des Reichsgesetzes vom 9. Juli 1887 wird die Kontrolle über die Fabriken von Stärkezucker und gleichgestellte Fabriken behandelt.

Am 5. Juni 1882 wurden 632 Gewerbebetriebe gezählt für die Fabrikation von Stärke und Stärkesyrup, mit 8452 dabei beschäftigten Personen, dabei 244 Großbetriebe mit mehr als 5 Gehilfen, außerdem noch 41 Nebenbetriebe. Im Betriebsjahr 1887—88 wurden im deutschen Zollgebiet gezählt: 30 Stärkezucker- und Stärkezucker-Syrupfabriken, welche erzeugten 139 037 Doppelzentner Stärkezucker in fester Form, 335 158 Doppelzentner Stärkezuckersyrup und 21 805 Doppelzentner Couleur; ferner 2 Maltosefabriken, welche 3222 Doppelzentner Maltosesyrup und 6 Doppelzentner Maltose in fester Form herstellten.

Der Bundesrat kann diese Kontrollen weiter auf solche Fabriken erstrecken, in welchen Saccharin oder ähnliche Stoffe bereitet oder mit Stärkezucker und dergl. vermischt werden. Eine Revisionsbefugnis steht dem Oberbeamten der Steuerverwaltung endlich auch bezüglich derjenigen Fabriken zu, deren Inhabern gestattet ist, zuckerhaltige Fabrikate (insbesondere Chokolade, Konfituren u. dgl.) unter Verwendung von versteuertem Zucker zur Ausfuhr mit dem Anspruch auf Vergütung der Zuckersteuer herzustellen.

Eine Erläuterung bedarf die Bestimmung wegen des Saccharin (Benzoësäure-Sulfid), welches 1879—80 von Dr. Fahlberg, damals in Baltimore, entdeckt worden ist und 300mal süßer sein soll als Zucker, so daß schon der 4millionste Teil eines Gramms die Empfindung der Süßigkeit auf der Zunge hervorbringe. Es wird aus dem Braunkohlentheer der Gasanstalten gewonnen, hat eine gährungshemmende Wirkung und ist überall da verwendbar, wo es sich nur um Herstellung eines süßen Geschmacks handelt; mischt man den Rübenzucker mit Saccharin, so gewinnt man ein billiges Surrogat für Rohrzucker, das diesen in vielen Fällen ersetzen kann. Nur enthält das Saccharin keine nährenden Stoffe, ist lediglich Genußmittel; es wird daher als Ersatz für Zucker verwendet bei Diabetikern und Fettleibigen, aber auch in den Bierbrauereien, um säuerliche Biere zu süßen, leichteren Bieren den Geschmack von stärkerem zu geben, ferner in Fabriken für eingemachte Früchte. Bis jetzt besteht nur eine Fabrik für Saccharin in Salbke-Westehüsen bei Magdeburg, im Besitz der Herren Fahlberg, List u. Komp. mit einer Jahresproduktion von 29 000 metr. Ztr. Aus finanziellen Gründen haben Frankreich, Italien, Portugal und Spanien das Saccharin bereits prohibiert und Großbritannien dessen Verwendung zur Bierbrauerei verboten; 12 Tonnen, welche 3500 Tonnen Zucker zu ersetzen vermögen, mit einer Einbuße von 1 Mill. £ für die Staatskasse und der Gefahr einer Verschlechterung der englischen Biere, würden genügen, um alle englischen Bierbrauereien zu versorgen. Ob Saccharin gesundheitsschädlich wirke, darüber wird noch gestritten. Nach der Erklärung des Reichsschatzsekretärs im deutschen Reichstag am 28. Januar 1889 würde auch in Deutschland der Zeitpunkt für die Besteuerung des Saccharin gekommen sein, sobald sich eine erhebliche Ersetzung von Zucker und Zuckerstoff durch dasselbe oder durch saccharisierten Stärkezucker entwickeln würde.

Der letzte größere Abschnitt des Gesetzes vom 9. Juli 1887 behandelt die Strafbestimmungen, welche sich an den Inhalt der entsprechenden Bestimmungen der übrigen im Deutschen Reich geltenden Steuergesetze anschließen.

Bei der ersten Beratung des vorliegenden Gesetzes im deutschen Reichstag am 25. Mai 1887 hat Rud. von Bennigsen die Vorlage mit Befriedigung begrüßt, weil sie in einer ge-

lungenen Ausgleichung der Interessen die verschiedenen Ziele verfolge und auch erreicht erscheinen lasse, die man überhaupt bei einer solchen Steuergesetzgebung ins Auge fassen müsse, also einmal: der Herr Finanzminister wolle auf die nötigen Summen kommen, zweitens: der Konsument wolle für die Ware nicht zu viel bezahlen, damit der Konsum in diesem nützlichen Artikel womöglich steige und nicht zurückgehe; und endlich — die Industrie — in diesem Fall der Rübenbau und die Rübenzuckerfabrikation — solle durch die Veränderung in der Gesetzgebung nicht so stark angegriffen werden, daß der gesunde Teil der Industrie, vorausgesetzt, daß er sich ernsthaft anstrenge, glücklich weiterbestehen könne.

Ob freilich das Gesetz eine sehr lange Dauer haben werde, wagte auch der Herr Reichsschatzsekretär in jener Sitzung nicht zu sagen. Wenn die Dauer eine kürzere sein sollte, könnte dies der Vorlage nicht zum Vorwurf gereichen. Es liege nicht an dem Willen, sondern an den sich entwickelnden Verhältnissen; wohin man in den Nachbarstaaten blicke, sehe man die Zuckersteuergesetzgebung gleichmäßig fortdauernd im Flusse.

§ 25. Diese letzte Bemerkung des deutschen Reichsschatzsekretärs von 1887, Geheimerats Jakobi, deutet auf den Weg hin, auf welchem jetzt zunächst die Lösung der Zuckersteuerfrage nicht bloß für Deutschland, sondern überhaupt für alle europäischen Staaten gesucht werden sollte, auf den Weg der internationalen Uebereinkunft. Schon im Eingang unserer Untersuchung haben wir auf die internationale Bedeutung der Zuckersteuerfrage hingewiesen. Liegt hierin der Grund ihrer gegenwärtigen schwierigen Verwicklung, so muß das Bestreben vor allem darauf gerichtet werden, auf diesem Boden erst einmal wieder möglichst freie Bahn zu schaffen. Schon die Uebereinkünfte zwischen Belgien, Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien von 1864, 1875 und 1876 verfolgten den Zweck, die auch damals fühlbaren Ausfuhrprämien zu beseitigen durch die Vereinbarung, daß innerhalb eines jeden dieser Staaten Zuckersteuer und Zuckerzoll gleich hoch sein sollen und daß bei der Ausfuhr mehr nicht als die ausgelegte oder angesetzte Steuersumme zurückvergütet oder gutgeschrieben werden dürfe. Jene Uebereinkünfte blieben jedoch wirkungslos, weil nicht alle Vertragsmächte gleichmäßig im Stande waren, sie durchzuführen, auch wohl deshalb, weil seither Oesterreich-Ungarn und die deutsche Zuckerindustrie mit ihrer durch die heimischen Steuersysteme begünstigten, immer wachsenden Ausfuhr gleichfalls auf dem Weltmarkt erschienen sind. Immer mehr wurden durch die Ausfuhrprämien der einen Staaten auch andere zu Repressalien genötigt und veranlaßt ihre Prämien erst recht nicht aufzuheben, im Gegenteil noch Zollzuschläge zu machen und die ersteren zu überbieten zu suchen. Selbst in Großbritannien, wo man am radikalsten vorgegangen war und jede Besteuerung des Zuckers auch in der Form des Zuckerzolls hatte fallen lassen, wo man sich längere Zeit darüber freute, auf Kosten der Steuerpflichtigen der Kontinentalstaaten billigeren Zucker als Geschenk zu erhalten, ist man neuerdings nicht bloß darauf geführt worden, die Frage von Ausgleichszöllen wieder aufzuwerfen, sondern hat man ernstlich angefangen, wenigstens auf Seiten der gegenwärtig seine Politik leitenden Staatsmänner, die Richtigkeit des einfachen Gehenlassens in dieser Angelegenheit zu bestreiten. Baron von Worms, Sekretär im Handelsamt, führte am 11. August 1889 im englischen Unterhause aus: Infolge des Prämiensystems haben sich die britischen Einfuhren aus den eigenen Kolonien stark vermindert. Er wünsche die alten Bezugsquellen wieder zu eröffnen und neue eigene Bezugsquellen zu entwickeln. Man dürfe nicht eine Industrie vernichten, welche geeignet sei, den Arbeitslosen Arbeit und Brot zu geben. Würde irgend jemand, der von den Grundsätzen des Freihandels nur das geringste verstehe, die Behauptung aufstellen wollen, daß, wenn ein ungeheures Produktionsgebiet eröffnet werde, der produzierte Artikel teurer werden sollte? Ein solches sei in den Kolonien, so z. B. in Queensland gegeben, das für sich allein mehr Zucker zu liefern vermöge, als sämtliche Kontinentalstaaten zusammen, deren Bezugsquellen ein europäischer Krieg oder selbst klimatische Einflüsse leicht

minder ergiebig machen könnten. Man werde daher nicht sagen können, mit Abschaffung der Prämien müsse der Zuckerpreis steigen. Auch die zuckererzeugenden Kontinentalstaaten werden ja nicht aufhören, Zucker auf den Markt zu senden. Müssen die dortigen Fabrikanten auf den seitherigen Extragewinn verzichten, der es ihnen ermöglichte, die englischen Konkurrenten zu unterbieten, so werde ihnen ein rechtmäßiger Gewinn aus einem rechtmäßigen Gewerbe auch in Zukunft verbleiben. Auch die englischen Gewerkvereine haben sich jetzt zu Gunsten einer Politik erklärt, welche bestrebt sei, einem System ein Ende zu machen, das der britischen Industrie zum Schaden gereiche und den Fortschritt in den Kolonien lähme. Die britische Regierung könne sich Glück wünschen zu der Thatsache, daß die Mehrzahl der Prämien gewährenden Staaten dahin übereingekommen sei, das Prämiensystem zu beseitigen.

Baron von Worms meinte hiemit die Uebereinkunft, welche am 30. August 1888 zu London abgeschlossen worden ist von Vertretern der Regierungen von England, Deutschland, Oesterreich-Ungarn, Belgien, Spanien, Italien, den Niederlanden und Rußland zu dem Zweck, Maßregeln zu ergreifen, welche eine absolute und vollständige Sicherheit gewähren, daß bei der Gewinnung oder der Ausfuhr von Zucker keine offene oder versteckte Prämie gewährt werde. Die Uebereinkunft regelt einmal das Verhältnis der Vertragsmächte gegen einander und sodann ihr Verhältnis zu den außerhalb der Uebereinkunf stehenden Ländern mit Prämien.

In der ersteren Beziehung verpflichten sich die Vertragsmächte, eine Zuckersteuer nur in der Form einer Abgabe von dem zum inländischen Verbrauch bestimmten Zucker zu erheben, ohne bei der Ausfuhr einen Rückzoll oder eine Steuervergütung oder eine Entlastung zu bewilligen, welche zu irgend einer Prämie Veranlassung geben könnte, ausgenommen die Rückvergütung oder Entlastung von der Steuer für Zucker, welcher bei der Gewinnung von zur Ausfuhr bestimmter Chokolade oder anderer Produkte verwendet wurde, vorausgesetzt, daß hiebei keine Prämie entsteht. Zur Sicherung der Verbrauchsgabe sollen die Rohzuckerfabriken, die zugleich raffinierenden Rohzuckerfabriken und die Anstalten zur Entzuckerung der Melasse als Zollniederlagen (Entrepots) behandelt und einer bei Tag und Nacht fortdauernden Ueberwachung durch Steuerbeamte unterstellt, zu dem Ende baulich in einer Weise eingerichtet werden, daß sie gegen die heimliche Wegschaffung von Zucker jede Sicherheit gewähren, auch die Steuerbeamten die Befugnis erhalten, alle Teile der Fabrik zu besuchen. Außerdem sind Kontrollebücher über einen oder mehrere Abschnitte der Fabrikation zu führen und die fertigen Zucker auf besondere Lager zu bringen, welche alle wünschenswerte Sicherheit bieten. Den gleichen Vorschriften sind die Zuckerraffinerien zu unterwerfen und kann daneben jeder Staat noch eine besondere Rechnung anordnen, um mittelst der Saccharimetrie oder durch andere Kontrollen das wirkliche Ausbringen an Raffinade aus dem Rohzucker festzustellen und dadurch gegen jede Ausfuhrprämie Sicherheit zu verschaffen. Diejenigen vertragenden Mächte, welche weder in Europa noch in ihren überseeischen Provinzen, Kolonien oder fremden Besitzungen eine Steuer von Zucker erheben, welche auch bei der Ausfuhr von Rohzucker, Raffinade, Melasse oder Glykose keinen Rückzoll, keine Vergütung oder Entlastung gewähren, unterliegen den vorstehenden Bestimmungen nicht, ebensowenig Rußland, welches die Steuer nach einem einheitlichen Satze von der Gesamterzeugung erhebt und bei der Ausfuhr nur diese Steuer vergütet, solang es das gegenwärtige System beibehält. Dabei hat sich Rußland übrigens das Recht gewahrt, die bisher bewilligte Prämie für Zucker nach asiatischen Märkten fortzubezahlen (Wochenbl. f. deutsche Zuckerindustrie 1888 S. 1287). Die britische Regierung willigt ein, keine Differentialzölle zu legen auf Rohr- oder Rübenzucker, welche aus Ländern, überseeischen Provinzen, Kolonien oder fremden Besitzungen kommen, welche zur Uebereinkunft gehören. Solange die letztere dauert, werden mithin bei der Einfuhr in das Vereinigte Königreich oder in die zur Uebereinkunft gehörenden Kolonien und Besitzungen des britischen Reichs die Rübenzucker von keinem höheren Zoll getroffen werden als die Rohrzucker. Zucker aus anderen Konventionsländern werden im Vereinigten Königreich nicht mit Abgaben belegt werden, welche nicht auch ähnliche Zucker von heimischer Herkunft zu tragen hätten. Der in dieser Vertragsbestimmung enthaltene Verzicht Englands auf die Erhebung eines Schutzzolls gegenüber den Zuckern aus den Konventionsländern, darauf berechnet, diesen den englischen Markt zu erhalten, bildet das Gegenzugeständnis für den Verzicht der übrigen bei der Uebereinkunft beteiligten Mächte auf die fernere Gewährung von Prämien. Dagegen haben die letzteren das Recht, ihre heimische Industrie durch Zuschläge oder Schutzzölle zu schützen, in der Uebereinkunft vom 30. August 1888 nicht aufgegeben, auch nicht Zuckern gegenüber, welche aus andern Konventionsländern stammen (vergl. die Erklärung des belgischen Finanzministers in der Sitzung der dortigen Abgeordnetenkammer vom 19. Februar 1889).

So viel über das Verhältnis der Konventionsstaaten gegen einander. Gegenüber von Ländern,

welche der Uebereinkunft vom 30. August 1888 nicht angehören, gilt dagegen folgendes: Jedem Staat, welcher seine Gesetze über die Zuckerbesteuerung mit den Grundsätzen der Uebereinkunft in Uebereinstimmung bringt, bleibt der Beitritt zu derselben offen. Solang dies aber nicht der Fall ist, wird vom Tag des Inkrafttretens der Uebereinkunft an aller Rohzucker, raffinierte Zucker oder Stärkezucker und alle Melasse, welche aus Ländern herkommen, in denen ein System der Gewährung offener oder versteckter Prämien bei der Fabrikation oder Ausfuhr von Zucker besteht, von den Gebieten der Vertragsstaaten ausgeschlossen sein. Die letzteren sind verpflichtet, zu diesem Zweck entweder die Einfuhr der prämiierten Zucker zu verbieten oder dieselben mit einem besonderen, den Betrag der Prämie übersteigenden Zoll zu belegen, welcher die gleichen Erzeugnisse der Vertragsländer nicht treffen darf. Die Thatsache, daß in einem Lande ein System der Prämiengewährung für Zucker in Geltung ist, sowie das anzunehmende Mindestmaß der Prämien wird durch einen Mehrheitsbeschluß der Vertragsstaaten festgestellt. Diese verständigen sich auch über die Maßregeln, welche erforderlich sind, um die Einfuhrverbote oder Differentialzölle auf Zucker wirksam in Vollzug zu setzen und um zu verhindern, daß dem durch einen Vertragsstaat transitierenden Zucker eines Prämienlandes demnächst die Behandlung als Zucker des Vertragsstaats zu Teil werde.

Endlich ist noch zu erwähnen die Vereinbarung in Art. 6 der Uebereinkunft, nach welcher ein ständiger internationaler Ausschuß gebildet werden soll mit dem Auftrag, die Ausführung der Bestimmungen der Uebereinkunft zu überwachen, also zu untersuchen, ob die Gesetze, Beschlüsse und Vorschriften über die Zuckerbesteuerung überall den festgestellten Grundsätzen entsprechen und in der Praxis nirgends eine offene oder versteckte Prämie bei der Erzeugung oder Ausfuhr von Zucker, Melasse oder Glykose gewährt wird, ferner über streitige Fragen ein Gutachten abzugeben, endlich Beitrittsgesuche von Staaten zu untersuchen, welche an der Uebereinkunft nicht teilgenommen haben. Jeder der Vertragsstaaten hat das Recht der Vertretung im Ausschusse durch einen Bevollmächtigten und einen Beigeordneten, wo letzteres gewünscht wird. Der Ausschuß hat nur die Aufgabe der Kontrolle und der Untersuchung. Er versammelt sich zur ersten Sitzung in London nach dem Inkrafttreten der Uebereinkunft und später auf besondere Anregung durch einen der vertragschließenden Teile. Er berichtet an die großbritannische Regierung, welche den Bericht den beteiligten Mächten mitteilt. Ihm wird ein ständiges Amt hinzugefügt, welches die Nachrichten jeder Art, welche sich auf die Gesetzgebung und die Statistik des Zuckers beziehen, zu sammeln, zu übersetzen, zu ordnen und zu veröffentlichen hat. Aus den Vertragsländern werden diese Nachrichten dem Ausschusse auf diplomatischem Wege durch Vermittlung der Regierung von Großbritannien zugehen. Die Kosten des Ausschusses und seines ständigen Amtes sollen gemeinschaftlich getragen werden.

Die Uebereinkunft vom 30. August 1888 sollte spätestens am 1. August 1890 ratifiziert werden und vom 1. September 1891 an in Kraft treten, zunächst auf die Dauer von 10 Jahren. Im Mai 1889 sollte ein besonderer Ausschuß zusammentreten, um die bestehenden Gesetze oder die zur Ausführung der Uebereinkunft bestimmten Gesetzentwürfe zu untersuchen. Zu dem Behuf wurde auch ein deutscher Gesetzentwurf, thunlichst im Anschluß an die Bestimmungen des bestehenden Gesetzes vom 9. Juli 1887, soweit sie sich auf die Verbrauchsabgabe beziehen, im Bundesrat vorbereitet und jenem Ausschusse vorgelegt, bei welchem er keine Beanstandung gefunden hat (Reichstagsprot. 9. Dez. 1889 S. 781).

Die Uebereinkunft vom 30. August 1888 wurde vorbehaltlos unterzeichnet von England, Deutschland, Belgien, Spanien, Italien, den Niederlanden und Rußland. Oesterreich-Ungarn dagegen hat seine Unterschrift an die Bedingung geknüpft, daß auch der Zutritt noch des einen oder mehrerer als Zuckererzeuger oder Verbraucher wichtiger europäischer Staaten bis zu dem Inkrafttreten der Uebereinkunft gesichert wäre. Dänemark könnte allen Vertragsbestimmungen beitreten mit Ausnahme derjenigen, welche sich auf das Verhältnis zu den Nichtkonventionsstaaten beziehen, die letztere Ausnahme mit Rücksicht auf die Meistbegünstigungsklausel in seinen Handelsverträgen (s. oben § 3). Schweden und Brasilien haben sich den Beitritt vorbehalten, Egypten die Absicht kundgegeben, beizutreten. Die Erklärung der Regierung Frankreichs endlich lautete wörtlich: Sie stimme im Grundsatz zu und behalte sich das Recht vor, endgültig beizutreten — nach dem Beitritt aller Roh- oder raffinierten Zucker erzeugenden Länder und nach Kenntnis der Gesetzgebungen, dazu beistimmt, eine vollständige und absolute Sicherheit zu geben die Bewilligung jeder offenen oder versteckten Prämie bei der Gewinnung oder der Ausfuhr von Zucker (vgl. die Zeitschrift: die deutsche Zuckerindustrie 1888 S. 1397 bis 1404). Ob darnach der Beitritt Frankreichs nur als eine Frage der Zeit zu betrachten war, wie man unmittelbar nach dem Schluß der Verhandlungen von einer Seite anzunehmen geneigt schien, blieb zweifelhaft.

Als den Zweck der Uebereinkunft bezeichnete Baron von Worms in dem englischen Unter-

hause am 11. April 1889, einem System ein Ende zu machen, welches für England die Vernichtung einer der wichtigsten einheimischen und kolonialen Industrien, für die prämienzahlenden Staaten aber eine große finanzielle Belastung bedeute. Sieben von den acht Mächten des Kontinents, welche Prämien gewähren, haben die Uebereinkunft unterzeichnet.

Die Haltung Deutschlands in der Angelegenheit endlich beruhte nach der Erklärung des Herrn Reichsschatzsekretärs, Geheimerat von Maltzahn-Gülz, in der Sitzung des deutschen Reichstags vom 28. Januar 1889 auf den Voraussetzungen, daß schließlich eine ausreichende Beteiligung zuckerproduzierender Staaten an der Konvention stattfinde und daß die Bestimmungen der Uebereinkunft sowohl hinsichtlich der Beseitigung der Zuckerprämien der Vertragsstaaten allseitig loyal zur Ausführung gelangen und dabei alle Maßregeln werden ergriffen werden, um die Erreichung dieser Ziele sicher zu stellen. —

Die Ratifikationsfrist für diese internationale Uebereinkunft ist nun aber mit dem 1. August 1890 abgelaufen, ohne daß die Ratifikation wirklich erfolgt wäre. Die Aussichten, daß die Uebereinkunft ins Leben treten werde, sind in dem Augenblick, wo dieser Abschnitt in Druck kommt, sehr schwach geworden. Und so ist zu befürchten, daß auch fernerhin ein Zustand fortdauern werde, bei dem die Staaten des Kontinents, wie sie sich einerseits durch ihre militärischen Rüstungen zu immer größeren Ausgaben steigern, so andererseits durch ihre verfehlte Zuckersteuerpolitik auch eine der an sich besten Steuerquellen gegenseitig immer mehr verstopfen.

Auf die Dauer ist dies nicht möglich. Auf welchem Wege aber die Gesetzgebung des Deutschen Reichs die Abhilfe suchen wird, darüber ist zu der Zeit, wo dieser Bogen gedruckt wird, Anfang September 1890, nichts in die Oeffentlichkeit gedrungen. In die an maßgebender Stelle hierüber wohl bestehenden Absichten sind wir nicht eingeweiht. Als die richtigste Lösung der verwickelten Frage erschiene uns fortgesetzt, heute wie vor 20 Jahren, der entschlossene Uebergang zur Fabrikatsteuer, mit anderen Worten die ausschließliche Annahme der Verbrauchsabgabe unter entsprechender Erhöhung ihres Steuersatzes und unter Verzicht auf die fernere Erhebung auch einer Rübengewichtsteuer. Die Bewilligung von Ausfuhrprämien möchten wir dabei am liebsten vermieden sehen. Lassen sie sich für eine Uebergangszeit nicht ablehnen, so sollten sie wenigstens direkt als solche bezeichnet werden.

Wir möchten mit einer allgemeinen Bemerkung schließen. Alles hat seine Zeit, auch die Steuersysteme. Mit den immer größer werdenden Anforderungen an die Gemeinwirtschaft haben sich die Anforderungen an die Steuerpflichtigen erheblich gesteigert. Wie aber diesen auf dem Boden der direkten Steuern die alten Ertragsteuern nicht mehr zu genügen vermögen mit den ihnen anklebenden Mängeln der Nichtberücksichtigung der Schulden und der wirtschaftlichen Lage des Steuerpflichtigen im ganzen, so ist es auch bei den Verbrauchsteuern. Seit der gebotenen Erhöhung derselben kann den steuerpflichtigen Gewerbtreibenden immer weniger angesonnen werden, die Steuer neben dem Hauptprodukt auch noch von den Produktionsabfällen zu entrichten, d. h. die letztere Steuer aus eigener Tasche zu bezahlen. Einen Luxus dieser Art würden sich nur noch die wenigsten Industrien erlauben dürfen. Auch von solchen Erwägungen aus gelangt man daher jetzt dazu, wie bei den direkten Steuern den Uebergang von den Ertragssteuern zur Einkommensteuer, so bei den indirekten Steuern den Uebergang von der Besteuerung des Rohstoffs oder eines Rohprodukts zu der Fabrikatsteuer oder der eigentlichen Verbrauchsabgabe für unabweislich geboten zu erachten.

IX.

Spezielle Steuerlehre. IV. Teil.

Verkehrs- und Erbschaftssteuern.

Stein, F.W. II. S. 150–170. Wagner, F.W. II. 1. Aufl. § 337. §§ 467 ff., 2. Aufl. § 224 ff. Schäffle, Steuerpolitik: „Das Gebühren- und Stempelwesen“ S. 454—552. Roscher S. IV. Abtl. §§ 106—108.

I. Verkehrssteuern im allgemeinen.

1. Begriff und Wesen.

§ 1. Mit besonderer Schärfe hat L. Stein die Verkehrssteuern als eine besondere Art von Abgaben anderen steuerartigen Abgaben und namentlich den Gebühren von Amtsverrichtungen gegenübergestellt. Freilich hat die Lehre von den Verkehrssteuern, als deren Schöpfer er anzusehen ist, eine eigentümliche Wandlung unter seinen Händen erfahren, indem er in früheren Auflagen seiner Finanzwissenschaft den Verkehrssteuern die Besteuerung des durch einzelne Verkehrsakte vermittelten Gewinnes zuweist[1]), während er später[2]) zu dem Ergebnis gelangt ist, daß es geradezu unmöglich sei, die Verkehrssteuern jemals rationell zu begründen, weshalb alle Behandlung der Verkehrssteuern mit dem Satze beginnen müsse, daß dieselben an und für sich falsch seien[3]).

Wenn man das Wesen der Verkehrssteuern freilich ausschließlich in die Besteuerung des Gewinnes der einzelnen Erwerbsakte setzt, so scheint, wenn das Gesamtergebnis des aus einzelnen Erwerbsakten zusammengesetzten Wirtschaftsprozesses der Steuerpflichtigen im Ertrag oder Einkommen durch ein entwickeltes System von Ertrags- und Einkommensteuern bereits erfaßt ist, neben den letzteren kein Raum für die Verkehrssteuern übrig zu bleiben, und es wird sich daher vor allem darum handeln, ob denn wirklich die Auffassung einer Besteuerung des Gewinns der Verkehrssteuern als einzelner Erwerbsakte das Wesen derselben vollkommen und richtig erfaßt.

Nach unserer Auffassung sind Verkehrssteuern Steuern vom Verkehre schlechtweg. Mit der modernen volkswirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere den Fortschritten der Arbeitsteilung, hat das Verkehrsleben eine immer größere Ausdehnung und Bedeutung gewonnen. Je weiter infolge fortschreitender Arbeitsteilung an die Stelle „der Eigengewinnung der Güter die verkehrsmäßige Gewinnung der Güter“ (Wagner) tritt, und je

1) Stein, F.W. 1 Aufl. 1860 S. 412.

2) Derselbe, F.W. 4. A. 1878 II. S. 152, ebenso 5. A. II. S. 212, wo jedoch gleichwohl in Anknüpfung an den Ausgangspunkt Stein's in der 1. A. die Verkehrssteuern wieder insoweit als berechtigt erklärt werden, als sie als Gewinnsteuer angesehen werden können. Vgl. über diese Wandlungen auch Wagner, Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, Z. f. St.W. 43. S. 46, Anm. 1.

3) Vgl. hiergegen Wagner, II. 2. A. § 224 unter strenger Festhaltung des Unterschieds von Gebühren und Verkehrssteuern; auch Schäffle tritt für die Berechtigung der Verkehrssteuern im Interesse einer ergänzenden individualisierenden Belastung der Steuerkräfte ein. Er stellt sie als „Steuergebühren“ mit den „Verwaltungsgebühren“ unter die Gebühren überhaupt und rechnet sie mit den letzteren zu den indirekten Steuern.

weiter innerhalb der letzteren Produktion und Konsumtion der Güter auseinandertreten, desto reicher entwickelt sich als Bindeglied zwischen den arbeitsteilig getrennten Einzelwirtschaften und zwischen Produktion und Konsumtion der Verkehr. Immer mehr werden alle Vermögensbestandteile mobilisiert, immer mehr löst sich der ganze wirtschaftliche Prozeß in einer Reihe einzelner Verkehrsakte auf, durch welche die wirtschaftlichen Güter von Produktionsstufe zu Produktionsstufe und vom Produzenten auf den Konsumenten übertragen werden. Dabei werden nicht nur bewegliche Sachgüter und Dienstleistungen angeboten und begehrt und kommen demzufolge zum gegenseitigen Austausch. Der fortwährende Wechsel der Bedürfnisse veranlaßt ebenso auch zum häufigen Besitzwechsel bei unbeweglichen Gütern, sei es für produktive Zwecke oder zum unmittelbar eigenen Gebrauche. Und endlich ist der fortwährende Wechsel der Generationen eine stets wirksame Ursache des Vermögensverkehrs, bei welchem immer von neuem wieder die herangewachsene Generation das Erbe der absterbenden übernimmt.

Während nun die Besitzsteuern das Vermögen des in einer Hand ruhenden Besitzes im ganzen oder in seinen einzelnen Teilen zu treffen suchen, erfassen die Verkehrssteuern das Vermögen im Flusse des Vermögensverkehrs, sei es nun im Verlaufe des Produktionsprozesses oder beim Besitzwechsel. Inwieweit die einzelnen Verkehrsakte zur Erzielung eines Jahresertrags oder zur Gewinnung eines Jahreseinkommens beitragen, läßt sich dabei auch nicht einmal annähernd ermitteln. Die Verkehrssteuern verzichten daher überhaupt auf die Bemessung der Steuer nach dem Ertrage oder Einkommen. Sie können ihr Maß nur in der Größe des Vermögens selbst nach seiner konkreten, wirklichen, individuellen Erscheinung bei dem gegebenen Verkehrsakte finden oder m. a. W. die Verkehrssteuern sind weder Ertrags- noch Einkommensteuern, sondern Vermögenssteuern (nach der Bemessungsgrundlage) und zwar Steuern vom Verkehr mit Vermögensgegenständen oder Vermögenswerten.

Die Verkehrssteuern in diesem weiteren eigentlichen Sinne sind in der Hauptsache identisch mit den „Steuern auf Handlungen“, welche J. G. Hoffmann[4]) den „Steuern auf dem Besitz“ gegenübergestellt und indirekte Steuern[5]) genannt hat. In diesem weiteren Sinne umfassen die Verkehrssteuern mit Ausnahme der Personal- bez. Einkommensteuern und der Ertragssteuern, sowie der direkten Aufwandssteuern in der That wohl alle übrigen steuerartigen Abgaben: die Zölle von ausländischen Produkten sowohl als auch die großen Produktions- und Zirkulationssteuern von einheimischen Erzeugnissen für den Massenverbrauch, aber auch die übrigen Steuern, welche vom Verkehre mit Vermögensgegenständen erhoben werden, sei es nun, daß letztere unbewegliche oder bewegliche Sachen seien, in Sachgütern oder wertvollen Dienstleistungen bestehen, zu Produktions- oder Genußzwecken dienen, Gegenstand des Gebrauches oder Verbrauches seien[6]). Die neuere Finanz-Wissenschaft hat jedoch mit der Bezeichnung „Verkehrssteuern“ einen engeren Begriff verbunden, indem sie dieselben den Vermögens-, Einkommen- und Ertragssteuern oder den direkten Steuern nach der herkömmlichen Auffassung einerseits und den regel-

4) Hoffmann, Die Lehre von den Steuern. 1840. S. 71.

5) Letzteres wohl mit Unrecht, denn die Einteilung der Steuern in direkte und indirekte beruht auf einem ganz anderen Einteilungsgrund, als diejenige in Besitz und Verkehrs- oder Handlungssteuern. Die Identifizierung dieser beiderlei Einteilungsarten ist logisch unzulässig und kann nur Verwirrung erzeugen.

6) Es ist in seiner Art nicht so ganz inkonsequent, wenn Schäffle in seiner Steuerpolitik in Anlehnung an die Hoffmann'sche Einteilung der Steuern auch die „Verwaltungsgebühren“ unter die indirekten Steuern (Steuern auf Handlungen) gerechnet hat, da Gebühren für Unterlassungen doch nur die seltene Ausnahme, z. B. bei Dispensationen von gesetzlichen Verpflichtungen, bei Exemtionen u. s. w. bilden. Auch wir könnten die Gebühren als Abgaben vom Verkehre mit Behörden zu den Verkehrssteuern rechnen, — wenn sie nach unserer Auffassung überhaupt Steuern wären, was wir jedoch verneinen, da wir in den Gebühren als Steuerpräzipuen eine besondere, allen übrigen Steuern gegenüberzustellende Abgabenart erkennen zu sollen glauben. Vgl. oben Gebühren, S. 100.

mäßig wiederkehrenden großen Verbrauchssteuergruppen mit Einschluß der direkten Aufwandssteuern andererseits als dritte koordinierte Steuergruppe an die Seite stellt. In diesem herkömmlichen engeren Sinne sind die Verkehrssteuern nunmehr auch Gegenstand der folgenden Darstellung [7]).

2. Stellung und Funktion der Verkehrssteuern im Steuersystem.

§ 2. Die Abgabengesetzgebung hat nicht selten das Gebührenwesen und die Verkehrssteuern in dem in § 1 bezeichneten engeren Sinne zugleich geordnet, so daß die Gebühren- und Stempelabgabentarife Gebühren und Verkehrssteuern in alphabetischer Reihenfolge unter einander vermengt enthalten. So sehr dieser Umstand eine saubere Trennung beider Abgabenarten thatsächlich erschwert, so leicht ist es doch, beiderlei Arten von Abgaben begrifflich auseinanderzuhalten.

Sind die Gebühren an gewisse Gegenleistungen der Staatsgewalt geknüpfte, in erster Linie mit Rücksicht auf diese Gegenleistungen bemessene Abgaben (Steuerpräzipuen), und demgemäß als eine Art speziellen Entgelts für Verleihungen und Bewilligungen oder als Beitrag zu den Kosten der von einzelnen speziell veranlaßten öffentlichen Funktionen zu bezeichnen, so sind dagegen die Verkehrssteuern: Vermögenssteuern in der Form von Auflagen auf den Verkehr mit Vermögensgegenständen [8]).

Die Stellung der Verkehrssteuern im Steuersystem ist denn auch mit diesem in ihrem Wesen begründeten Charakter in der Hauptsache gegeben. Indem sie das Vermögen in Momenten zur Steuer heranziehen, wo dasselbe im Verkehre „flüssig" geworden ist, erleichtern sie die Steuerzahlung, sind bei den großen Beträgen, welche bei fortschreitenden Kulturvölkern in immer wachsenden Summen sich im Verkehre befinden, auch bei niedrigem Steuerfuß finanziell einträglich und geben daher der möglichsten Verteilung des Steuerdrucks einen weiteren Spielraum. In allen diesen Beziehungen haben sie eine unverkennbare Familienähnlichkeit mit den sogen. indirekten Steuern. Außerdem gestatten die Verkehrssteuern als Steuern vom Verkehr mit Vermögensgegenständen zugleich eine sehr vielseitige Verwendung. Sofern das diesen Steuern unterworfene Vermögen dem Erwerbe dient, wirken sie wie Erwerbssteuern; werden aber Verkehrssteuern auf Vermögensbestandteile gelegt, welche der Konsumtion und dem Genusse dienen, wirken sie wie Aufwandssteuern und sind von diesem Gesichtspunkte aus vorzugsweise zu beurteilen.

In beiden Beziehungen, sowohl für die Erwerbs- als für die Aufwandsbesteuerung, bieten die Verkehrssteuern ein oft erwünschtes Mittel, etwaige Lücken zu ergänzen und die Besteuerung noch mehr, als es durch die gewöhnlichen Erwerbs- und Aufwandssteuern möglich ist, der individuellen wirklichen Leistungsfähigkeit anzupassen [9]). Die Nachteile der direkten Steuern wurzeln in der Hauptsache darin, daß sie die Besteuerung verschiedener Elemente von sehr ungleicher Erfaßbarkeit zur Aufgabe haben. Während z. B. das Be-

---

7) Aehnlich auch Roscher S. IV. 1 Abt. § 37 und 106, 108, welcher indessen die Erbschaftssteuer als Besteuerung des ganzen Vermögens bei der Vermögenssteuer behandelt. Wagner und Stein rechnen die Verkehrssteuern zu den Erwerbssteuern, vgl. Wagner F.W. II. 2. A. § 214 u. § 228, Stein F.W. II. S. 502 und 505. In der Praxis hat sich ein fester Sprachgebrauch, der wissenschaftlich verwertbar wäre, nicht gebildet. Am umfassendsten ist ohne Zweifel der Begriff der Accise, welcher aber von Hause aus auf die Steuern vom inneren Verkehr beschränkt wurde, so daß die Verkehrssteuern i. w. S. in Zölle und Accisen zerfallen würden. Thatsächlich haben aber die Accisegesetzgebungen nicht alle Steuern vom inneren Verkehr in ihr Bereich gezogen, sondern bald einen größeren, bald einen geringeren Teil derselben der Gebühren-, Sportel-, Taxen oder Stempelgesetzgebung überwiesen, soweit nicht die finanziell wichtigeren Aufschlagssteuern, wie z. B. die Wein-, Bier-, Branntweinsteuer, die Zuckersteuer u. a. m., zum Gegenstand besonderer Steuergesetze gemacht geworden sind.

8) Ueber die fließende Grenze zwischen beiderlei Arten von Abgaben und den oft kaum merkbaren thatsächlichen Uebergang zwischen Gebühren und Verkehrssteuern vgl. oben Gebühren.

9) Vgl. hierüber die schönen Ausführungen Schäffle's, Steuerpolitik S. 485 ff., aber auch Wagner, F.W. II. 2. A. § 225.

rufseinkommen der Angestellten, namentlich der im öffentlichen Dienst Angestellten, leicht mit größter Genauigkeit erhoben werden kann, läßt sich schon bei der Grund- und Gebäudesteuer mit ihren Ertragskatastrierungen nur die ungefähre Höhe der Ertragsfähigkeit annähernd ermitteln, wogegen bei der Gewerbesteuer die Ertragsermittlung noch schwieriger wird, und bei dem Zinseinkommen, sowie dem Einkommen Nichtangestellter, der Aerzte, Künstler, Schriftsteller, die Fassion der Steuerpflichtigen zur ausschließlichen oder hauptsächlichsten Grundlage der Besteuerung wird. Hierzu kommt, daß die direkte Besteuerung den „außerordentlichen, außerberuflichen, unregelmäßigen Erwerb", den Konjunkturen- und Spekulationsgewinn, die plötzliche Bereicherung durch Schenkung und Erbschaft, den Glücksgewinn überhaupt nicht, und auch den regelmäßigen beruflichen Erwerb in der Hauptsache nur nach seinem durchschnittlichen mittleren Betrage erfassen und auf die Abweichungen des wirlichen Ertrags, welcher nach den Betriebssystemen, der Persönlichkeit des Unternehmers, den Verkehrs- und Absatzverhältnissen, dem Wechsel der Konjunktur, nach Ort und Zeit sehr veränderlich ist, keine Rücksicht nehmen kann. Die Folge davon ist, daß ein System bloßer direkter Ertrags- oder Einkommensteuern das Problem vollständiger und gleichmäßiger Besteuerung des thatsächlichen Einkommens auch bei vollkommenster Ausbildung doch nicht vollkommen lösen kann.

Dem gegenüber haben die Verkehrssteuern den Vorzug, daß sie die gleichmäßige steuerliche Erfassung des gesamten Vermögensverkehrs zulassen ohne die doch immer mit Ungleichheiten verknüpfte Trennung der Bevölkerung in verschiedene Berufsklassen; namentlich ermöglichen sie die Besteuerung auch derjenigen Verkehrsakte, welche zwar zur Erzielung von Erträgen oder Gewinnung eines Einkommens vorgenommen werden, aber von der Besteuerung des berufsmäßigen Erwerbs durch Ertrags- oder Einkommensteuern nicht getroffen werden, weil sie mehr nur zufällig sind und außerhalb des berufsmäßigen Erwerbs stattfinden. Die indirekten Aufwandssteuern auf der anderen Seite beschränken sich in der Hauptsache auf die Besteuerung des Verbrauchsvermögens; auch lassen sie die besondere individuelle Steuerkraft, welche kapitalisierbare Ueberschüsse über den Bedarf für Konsumtionszwecke anzusammeln gestattet, steuerfrei. Demgegenüber gestatten die Verkehrssteuern, noch mehr als dies durch die direkten Aufwandssteuern möglich ist, auch die Besteuerung des mit dem Volkswohlstande verhältnismäßig immer mehr zunehmenden beweglichen Nutzvermögens, sowie der von den vermöglicheren Klassen immer mehr begehrten Dienstleistungen zum Zwecke der Zerstreuung und Unterhaltung und außerdem noch die Besteuerung der von den Erwerbssteuern nicht genügend getroffenen und von den Aufwandssteuern ganz übergangenen Kapitalansammlungen (Erbschaftssteuern).

Neben diesen Lichtseiten der Verkehrssteuern dürfen aber auch ihre weniger vorteilhaften Eigenschaften nicht übersehen werden. Da es doch sehr schwer möglich ist, den gesamten Vermögensverkehr gleichmäßig mit Verkehrssteuern zu erfassen, so bewirken sie gern eine einseitige Belastung einzelner Richtungen des Vermögensverkehrs, insbesondere eine einseitige Belastung des leichter erfaßbaren Immobiliarverkehrs. Sie begünstigen, wofern nicht durch entsprechende Gestaltung namentlich der Erbschaftssteuer Vorkehr getroffen wird, die steuerfähigsten Besitzer, jene ökonomisch gesättigten Existenzen, welche nichts kaufen, weil sie genug besitzen, und nichts verkaufen, weil sie stark genug sind, ihren Besitz Generationen hindurch festzuhalten. Sie lasten ferner schwerer auf der städtischen Bevölkerung mit ihrem entwickelteren Verkehre und mobilisierteren Besitze als auf dem flachen Lande mit der bäuerlichen in den arbeitsteiligen Tauschverkehr weniger einbezogenen Eigenwirtschaft. Sie ergreifen nicht bloß Verkehrsakte, bei welchen außerordentliche Gewinne eingeheimst werden, sondern auch solche, durch welche Verluste realisiert werden müssen, sie sind nicht nur von den Kapitalansammlungen des Geizhalses, sondern auch von den Vermögenstrümmern des Verschwenders zu entrichten. Sie lasten in guten wie in

schlimmen Zeiten mit gleicher Schwere auf dem Verkehre, ohne, wie die Ertragssteuern und Einkommensteuern, eine Rücksichtnahme auf die Vermögens-, Ertrags- und Einkommensverhältnisse der Steuerpflichtigen zu gestatten. Ueberdies sind die Wirkungen der Verkehrssteuern wegen der Ueberwälzungsverhältnisse nicht zu übersehen, vielfach muß sogar angenommen werden, daß sie von der beim Verkehrsakte beteiligten stärkeren Partie auf die schwächere überwälzt werden. Für die Erwerbsbesteuerung verdienen daher die direkten Erwerbssteuern im großen ganzen den Vorzug.

Aus vorstehendem ergeben sich unmittelbar auch die Forderungen, welche an eine vernünftige Gestaltung des Verkehrssteuerwesens zu stellen sind. Auf der einen Seite soll zwar das Verkehrssteuersystem eine einseitige Belastung einzelner Stände und Berufsarten möglichst vermeiden und sich daher auf den gesamten Vermögensverkehr, sowohl den mit unbeweglichen als mit beweglichen Sachen und mit wertvollen Dienstleistungen, thunlichst gleichmäßig verteilen. Auf der anderen Seite ist jedoch bei der Auswahl der Steuerobjekte darauf Rücksicht zu nehmen, daß die darauf gelegte Verkehrssteuer weder mit bestehenden Erwerbs- noch mit bestehenden Verbrauchssteuern ohne besondere Gründe konkurriere und somit als Doppelbesteuerung wirke. Es werden daher namentlich solche Verkehrssteuern zu wählen sein, welche je nach den gegebenen Verhältnissen als notwendige Ergänzungen und Ersatzmittel des gesamten übrigen Steuersystems sich darstellen und geeignet sind, etwaige Lücken darin zweckmäßig auszufüllen, oder eine individualisierende Erfassung der qualifizierten Steuerkräfte in höherem Grade zu ermöglichen.

3. Erhebung der Verkehrssteuern.

§ 3. Wie bei den Gebühren, so erfolgt auch bei den eigentlichen Verkehrssteuern die Erhebung teils durch direkte Einziehung, teils durch Verwendung vorgeschriebener öffentlicher Wertstempel seitens des Gebührenpflichtigen. Bei der Erhebung in Stempelform erscheint die Steuerpflicht an Urkunden, insbes. an Urkunden über Rechtsgeschäfte gebunden, durch welche der Verkehr mit Vermögenswerten seine rechtsgültige Form und Gestalt erhält; die Erhebung von Stempelabgaben vom Verkehre setzt daher Bestimmungen voraus, durch welche schriftliche Urkunden für Rechtsgeschäfte entweder unbedingt oder für den Fall der Vorlage an Behörden vorgeschrieben, oder durch welche urkundliche Rechtsgeschäfte wenigstens im Streitfalle und vor Gericht begünstigt werden[10]).

Die direkte Form der Erhebung von Verkehrssteuern ist nur in den Fällen möglich, wo der Verkehr der Oeffentlichkeit, der Reklame, bedarf, also ohne Schwierigkeit kontrolliert werden kann, oder an wenigen leicht zu überwachenden Punkten zentralisiert ist, wofern nicht etwa eine Mitwirkung der Behörden, sei es in Form einer Kognition beim Abschluß der Rechtsgeschäfte oder in Form des Eintrags derselben in hierzu bestimmte öffentliche Bücher und Register, vorgeschrieben ist[11]). Zu den direkt eingezogenen Verkehrssteuern gehören die Accisen, sowie die unter den direkt eingezogenen Sporteln, Gebühren, Enregistrement ꝛc. begriffenen Verkehrssteuern.

Die direkte Einziehung hat den Vorzug größerer Sicherung des Eingangs der Steuern, wogegen der Stempel eine wesentliche Erleichterung für die Behörden in sich schließt, indem er die Mühe der Berechnung der Steuer und teilweise auch der Einziehung auf das Publikum überwälzt. Der Vereinfachung des Kassen-, Rechnungs- und Buchungswesens steht aber die größere Belästigung des abgabepflichtigen Publikums gegenüber, insofern dasselbe für unterlassene Stempelverwendung oder Irrtümer in der Verwendung verantwortlich zu machen ist. — Für die Masse der kleinen Geschäfte des täglichen Mobiliarverkehrs — wie Quittungen, Wechsel, Börsenschlüsse ꝛc. —, welche sich der amtlichen Ueberwachung

10) Vgl. hierüber Handbuch III. F.W. Abh. IV. § 3.

11) Ueber die Mittel zur Sicherung sowohl der in Stempelform erhobenen als der direkt eingezogenen Gebühren von Rechtsgeschäften ibid.

für gewöhnlich entziehen und nur ausnahmsweise vor Gericht anhängig werden, ist die Steuererhebung in Stempelform unvermeidlich, da im anderen Fall die Anmeldung vor Behörden zum Zwecke der direkten Steuererhebung unerträglich für den Verkehr werden müßte[12].

Bei der direkten Einziehung der Verkehrssteuern bildet die Bemessung der Steuer nach dem Vermögenswerte, über welchen durch den Verkehrsakt verfügt wird, die Regel, sei es nun, daß die Steuer nach Prozenten des Werts zu berechnen ist oder nach Wertklassen.

Bei den Stempelabgaben von Urkunden finden sich nicht selten mit Anlehnung an die Bemessung gewisser Gebühren für Amtsverrichtungen (s. oben Gebühren S. 107 ff.) erhobene Dimensionsstempel. In fixen Sätzen wird die Verkehrssteuer erhoben, wo ein Objekt nicht auf Geld geschätzt oder steuerlich nach dem Wert beurteilt werden kann, oder wo bei geringfügigen Objekten die Wertbemessung unverhältnismäßig kleine Steuerbeträge ergeben würde, wie z. B. bei Quittungen.

4. Die Verkehrssteuergesetzgebung.

§ 4. Die eigentümlichen Vorzüge der Verkehrssteuern, insbesondere ihre vielseitige Verwendbarkeit als Surrogat der Erwerbs= wie der Aufwandsbesteuerung, haben zum Teil zu einer bedeutenden Entwicklung der Verkehrssteuern geführt, am meisten da, wo in volkswirtschaftlich vorgeschrittenen Ländern mit bedeutend entwickeltem Verkehr ein ungenügender Zustand der direkten Besteuerung eine Korrektur durch Verkehrssteuern besonders wünschenswert erscheinen lassen mochte.

Es betrugen in den Ländern	In Mill.	1. Gebühren u. Verkehrsteuern.	2. Direkte Steuern.	3. Indirekte Steuern und Zölle.	4. Zusammen Spalte 1—3.	5. Sp. 1 in Prozenten v. Sp. 4.	Je für das Jahr
Frankreich . . .	Fr.	638	391,7	1371,3	2401	26,5	1880
		781,4	464,1	1431,5	2677	29,1	1890
England	Lstr.	11,5	12	44,6	68,1	16,9	1879—80
		14,1	15,9	46,3	76,3	18,4	1888—89
Oesterreich . . .	fl.	71,2	91,2	177,5	399,9	17,8	1880
		78,1	102,4	243,9	424,4	18,4	1889
Rußland	Rbl.	36,8	133,4	344,3	514,5	7	1880
		54,9	86,4	432,4	573,7	9,5	1889
Italien	Fr.	152,9	360,9	447,5	961,3	15,9	1880
		303,6	404,6	632,6	1340,8	22,6	1890
Belgien	Fr.	54,7	44,1	50,8	149,6	36,5	1880
		55	50,4	67,7	173,1	31,8	1889
Holland	fl.	22,4	24,4	43,4	90,2	24,8	1880
		24,4	27,2	48,2	99,8	24,4	1889

In Deutschland werden erhoben in	An Gebühren und Verkehrssteuern	Hierunter:	Je für das Jahr
	Mill. M.		
Preußen	36,9	Stempelsteuer, Erbschaftssteuer, Strafen, Brücken=, Fähr=, Hafen= 2c. Gelder, Lotterie	1889—90
Bayern	17,4	Erbschaftssteuer, Gebühren u. Stempelabgaben, Strafen	1889
Sachsen	7,4	Erbschaftssteuer, Urkundenstempel, Kanzleisporteln, Strafen, Lotterie	1888—89
Württemberg . .	4,1	Accise, Sporteln und Gerichtsgebühren, Erbschafts= und Schenkungssteuer	1889—90
Baden	5,8	Liegenschafts=, Schenkungs= und Erbschaftsaccise, Stempel, Sporteln, Strafen, Forst= u. Gerichtsgefälle	1889
Hessen	2,1	Stempel= und Gerichtsgebühren, Erbschafts= und Schenkungssteuer, Brückengeld, Eichgebühren . .	1889—90
Hamburg	5	Immobilienabgabe, Erbschaftssteuer, Stempelabgabe, Tonnengeld, Deklarationsabgabe	1889

12) Ueber Einziehung der Verkehrssteuern durch pflichtigen selbst („Selbstformalisierung") siehe auch „Registrierung" der steuerpflichtigen Verkehrsakte die Ausführungen von Schäffle, Steuerpolitik oder durch Bestempelung seitens der Gebühren= | S. 460—465.

Belgien, Frankreich, Holland, Oesterreich, England, Italien haben dem Verkehrssteuerwesen eine große Entwicklung gegeben.

In Deutschland stand die theoretische Vorliebe für direkte Steuern und vielleicht noch in höherem Grade die Ungleichartigkeit der Rechtsgestaltung und der Verwaltung einer finanziell ergiebigeren Ausbeutung der Verkehrssteuern im Wege. Das Reich hat von Verkehrssteuern den Spielkartenstempel[13]), die Wechselstempelsteuer[14]) und zuletzt noch die Stempelabgaben von Aktien, Renten und Schuldverschreibungen, von Kauf- und sonstigen Anschaffungsgeschäften über Banknoten und Papiergeld, ausländisches Geld, über Wertpapiere, über börsenmäßig gehandelte Waren sowie von Lotterielosen[15]) für sich in Anspruch genommen. Einer weiteren Ausdehnung von Reichsverkehrssteuern stellt die Ungleichartigkeit der Behördenorganisation, der Verwaltungseinrichtungen und der Gesetzgebung über die Erwerbssteuern in den Gliederstaaten, mit welchen die Verkehrssteuern konkurrieren, erhebliche Hindernisse entgegen. So lange die direkte Erwerbsbesteuerung der Gesetzgebung der Gliederstaaten überlassen ist, so lange muß auch die Verkehrssteuergesetzgebung zur Ausfüllung von Lücken und zur Ergänzung der partikularen direkten Steuern den Gliederstaaten in der Hauptsache vorbehalten bleiben. Es darf daher angenommen werden, daß die Verkehrssteuergesetzgebung des Reichs für längere Zeit zum Abschluß gekommen sein wird, und daß sich die Steuergesetzgebung des Reichs der fruchtbareren Aufgabe einer besseren Bebauung des dem Reiche mehr oder weniger ausschließlich vorbehaltenen Feldes der indirekten Steuern zuwenden wird. — Entsprechend der verschiedenen Gestaltung der direkten Erwerbssteuern zeigt auch das Verkehrssteuerwesen in den Einzelstaaten eine große Mannigfaltigkeit. Abgesehen von den Erbschaftssteuern, welche wenigstens in den größeren Gliederstaaten eine ziemlich übereinstimmende Gestaltung als direkt erhobene Verkehrssteuern gefunden haben, erheben die norddeutschen Staaten, insbesondere Preußen[16]) und Sachsen[17]), Verkehrssteuern in der Form von Stempelabgaben für privatschriftliche Urkunden über Rechtsgeschäfte. In Preußen gehört überdies auch noch das Lotto zu der Gruppe der Verkehrssteuern. In Sachsen tritt die Stempelpflicht nur in dem Falle ein, wenn die stempelpflichtige Urkunde einem Gericht, einer anderen öffentlichen Behörde oder einem Notar vorgelegt wird, wodurch die Stempelsteuer als eine Art Surrogat des Eingabestempels wieder gebührenartigen Charakter annimmt. Fast ausschließlich direkt eingezogene Verkehrssteuern kommen in Bayern, Württemberg und Baden zur Erhebung, in den beiden letztgenannten Staaten vorzugsweise unter dem Namen Accise, in allen mit vorzugsweiser Belastung des Immobiliarvermögens. In Baden gehört hierher die Liegenschaftsaccise[18]). Die Erhebung von Verkehrssteuern vom beweglichen Vermögen ist in der Hauptsache auf den Uebergang solchen Vermögens durch Erbschaft und Schenkung beschränkt[19]). Zwar fehlt es in Baden nicht an Abgaben, durch welche neben der Accise der gesamte Vermögensverkehr erfaßt wird, soweit er in Verträgen oder Rechtsgeschäften zur greifbaren Erscheinung gelangt. Aber es werden hiervon keine eigentlichen Verkehrssteuern, sondern nur Gebühren (Rechtspolizeigebühren)[20]) für die Mitwirkung von Beamten der freiwilligen Gerichtsbarkeit bei Abfassung schriftlicher Vertragsurkunden in mäßigen, festen,

13) Reichsgesetz vom 3. Juli 1878.

14) Reichsgesetze vom 10. Juni 1869 und 4. Juni 1879.

15) Reichsgesetz vom 1. Juli 1881 und vom 29. Mai 1885.

16) Gesetze vom 7. März 1822, 7. Aug. 1867, 30. Mai 1873, 22. Juni 1875, 27. Juni 1875; Erbschaftssteuer, Gesetz vom 30. Mai 1873.

17) Urkundenstempel, Gesetz vom 30. Mai 1876; Erbschaftssteuer, Gesetz vom gleichen Datum.

18) Amtliche Zusammenstellung der Gesetze und Vollzugsvorschriften, V.O. des F.M. vom 18. Mai 1855; die Staatssteuergesetzgebung des Großherzogtums Baden 1878, S. 218.

19) Acciseordnung vom 4. Januar 1812, Gesetz vom 30. Juni 1862, Gesetz vom 30. März 1850, Finanzgesetz vom 18. März 1880.

20) Gesetze vom 20. August 1864, bezw. 21. Juni 1874, Art. 1 und Titel III; vgl. auch oben Gebühren.

wenn auch nach dem Wert des Gegenstandes abgestuften Sätzen erhoben[21]). In Württemberg beschränkt sich die den Verkehrssteuern angehörige Accise[22]) in der Hauptsache auf die Accise von Kauf- und Tauschverträgen über Liegenschaften, das Ausspielen von Waren durch Lotterien, und endlich die Darbietung von Schaustellungen. Neuerdings ist die früher unter den Sporteln begriffene Erbschafts- und Vermächtnissportel zu einer besonderen Erbschafts- und Schenkungssteuer[23]) ausgestaltet worden, während in der Absicht, gewisse Lücken und Mängel der übrigen Besteuerung auszufüllen und zu ergänzen, dem Sporteltarif[24]) einige ausgesprochene Verkehrssteuern bei der Erwerbung von liegenschaftlichem Vermögen durch Zwangsenteignung, ferner von Feuerversicherungsverträgen und von Gesellschaftsverträgen eingefügt wurden. Am weitesten geht in der steuerlichen Erfassung des Vermögensverkehrs Bayern[25]), welches den gesamten Verkehr mit Immobilien ohne Ausnahme mit Verkehrssteuern belastet hat, indem es alle Verträge über unbewegliche Gegenstände der ordentlichen Liegenschaftsgebühr und alle übrigen Besitzveränderungen — selbst diejenigen für den Todesfall, letztere eventuell neben der Erbschaftssteuer — der Besitzveränderungsgebühr unterworfen hat, während juristische Personen und Personengemeinschaften jeder Art nach dem Vorgange der österreichischen und französischen Gesetzgebung von dem vom Besitzwechsel ausgeschlossen gebliebenen Teil ihres Immobiliarbesitzes ein je von 20 zu 20 Jahren anfallendes Gebührenäquivalent zu entrichten haben. Aber nicht nur in der Besteuerung des Immobiliarverkehrs ist Bayern weiter gegangen als Baden und Württemberg, es hat auch das gesamte Mobiliarvermögen ausgesprochenen Verkehrssteuern unterworfen durch Erhebung meist prozentualer Abgaben von Verträgen und Rechtsgeschäften jeder Art in der Form von Gebühren für die Urkunden und Ausfertigungen der Notare und durch Erhebung besonders normierter Gebühren, wo die Mitwirkung der Notare für Ausfertigung von Urkunden keinen Raum findet, wie bei öffentlichen Versteigerungen, Quittungen, bei Lebens- und Feuerversicherungsverträgen und bei Lombarddarlehen[26]). Die Gebühren für Lombarddarlehen, für Quittungen und für auswärtige Loose werden in Form von Stempelabgaben erhoben, die übrigen Gebühren werden direkt eingezogen, diejenigen für Rechtsgeschäfte durch die hierbei mitwirkenden Notare unter Aufsicht der Finanzbehörden.

In Frankreich[27]) unterliegen die einzelnen Akte des Vermögensverkehrs, soweit sie durch Rechtsgeschäfte ihre bestimmte Form und Gestaltung erhalten, teils Stempelabgaben von den hierüber aufgenommenen Urkunden, teils bei der Einregistrierung der einzelnen Rechtsgeschäfte, in die hierfür vorgeschriebenen Bücher direkt erhobenen Abgaben von den steuerpflichtigen Akten selbst. Beiderlei Abgaben, die Stempelgebühr für die Urkunde und die Enregistrementsgebühr für den steuerpflichtigen Verkehrsakt, werden kumulativ erhoben. Der Stempel richtet sich, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, wo Spezialstempel erhoben werden, nach der Größe des zu der Urkunde verwendeten Papiers (Dimensionsstempel),

21) Beispiel: Schuldanerkenntnisse, nach dem Wert des Gegenstandes v. Stück: bis 2000 M.: 2 M., 2000—4000 M.: 3,50 M., 4000—8000 M.: 5 M., 8000—16 000 M.: 7 M., über 16 000 M.: 9 Mark.

22) Gesetze vom 18. Juli 1824 und 18. September 1852, ersteres mit der bemerkenswerten Definition: „Die Accise ist eine Auflage auf den inneren Verkehr bestimmter im Gesetz bezeichneter Gegenstände.“

23) Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz vom 24. März 1881 und vom 3. April 1885.

24) Sportelgesetz vom 24. März 1881 und 14. Juni 1887, Tarif Nr. 24, 32, 49.

25) Gesetz über das Gebührenwesen vom 18. August 1879 und vom 29. Mai 1886, 8. März und 22. Dezember 1889.

26) Die Gebühren für Wertpapiere und für Ausspielungen in Lotterieen sind infolge der Reichsbörsensteuer in Wegfall gekommen.

27) von Hock, Finanzverwaltung Frankreichs, S. 177 ff. und 193 ff.; detaillierte Quellennachweise bei Wagner, F.W. II 2. A. § 30 ff., eingehend ferner III. § 211 ff. 25%ige Zuschläge zu den alten Registergebühren durch die Gesetze vom 23. August 1871 und 30. Dezember 1873, 20%iger Zuschlag zu dem Stempel durch Gesetz vom 22. August 1871. Vgl. Schäffle, Steuerpolitik S. 469. von Kaufmann, Finanzen Frankreichs S. 263 ff., S. 301.

die Enregistrementsgebühr wird meist nach Prozenten des Werts, über welchen durch den Akt verfügt wird, erhoben und nur in hierzu nicht geeigneten Fällen, wie z. B. bei Adoptionsverträgen, Ehestiftungen, Kompromissen, Lehrverträgen, Zeugnissen, Vollmachten rc., in einfachen oder graduierten fixen Sätzen. Bei der Emission von Aktien, Obligationen von Gemeinden, öffentlichen Anstalten, Pfandbriefen, ausländischen Staatspapieren und anderen Effekten, sowie bei Wechseln, tritt an die Stelle des Dimensionsstempels und der Enregistrementsgebühr ein beides ersetzender Wertstempel, beim Umsatz von Wertpapieren eine bei den Emittenten direkt erhobene Umsatzsteuer. Zur Sicherung der direkt erhobenen Enregistrementsgebühr dient die mit civilrechtlichen[28]) und Strafnachteilen ausgestattete rechtspolizeiliche Vorschrift, daß die von Beamten-, Gerichts- oder Verwaltungsbehörden aufgenommenen Urkunden, ebenso Privatakte, sowohl schriftliche als mündliche, durch welche Eigentum, Nutzung oder Genuß von Liegenschaften übertragen wird, unbedingt, sonstige Privatakte wenigstens dann in gewissen öffentlichen Registern eingetragen werden müssen, wenn von ihnen vor Gericht oder Verwaltungsbehörden oder in öffentlichen Urkunden Gebrauch gemacht werden soll oder wo Urkunden fehlen, die Vorschrift, daß zur Herbeiführung der Registrierung „Erklärungen" abzugeben sind. Stempelabgaben und Registergebühren erstrecken sich in Frankreich auch auf die Vermögensübertragungen von Todes wegen. Ihre Ergänzung finden die Veränderungsgebühren durch die Taxen, welche für die Güter der toten Hand (der Departements, Gemeinden, Institute, Körperschaften, Aktiengesellschaften rc.), welche nie der Vererbung und selten der Veräußerung unterliegen, zu entrichten sind[29]). Abgesehen von den Abgaben von Rechtsgeschäften sind zu den Verkehrssteuern zu rechnen: der Verbrauchsstempel von Affichen und Ankündigungen aller Art[30]) und die Abgaben von Spielkarten[31]), ferner die Abgaben vom Personentransport auf Wagen und Schiffen[32]), und endlich der Aufschlag auf Eisenbahnfahrbillets.

In Oesterreich[33]) bietet die Verkehrssteuergesetzgebung bei mancher Abweichung im einzelnen, im ganzen doch viele Aehnlichkeit mit derjenigen Frankreichs. Verkehrssteuern unterliegen hier alle Rechtsgeschäfte über unbewegliche Sachen unbedingt, Rechtsgeschäfte über bewegliche Sachen dann, wenn eine Urkunde darüber zu dem Zwecke ausgefertigt wird, um gegen den Aussteller oder Vollmachtgeber zum Beweise zu dienen, ferner alle Vermögensübertragungen auf den Todesfall. Auch in Oesterreich wird von den wichtigeren Rechtsgeschäften neben einer nach der Bogenzahl bemessenen Stempelabgabe von der Urkunde noch eine direkt eingezogene, nach dem Wert des Gegenstandes bemessene Gebühr vom Rechtsgeschäft selbst erhoben. Aber der Urkundenstempel beschränkt sich in Oesterreich nicht bloß auf die Urkunden über Rechtsgeschäfte; er erfaßt außerdem auch die weder als Rechtsurkunde noch als amtliche Ausfertigung zu betrachtenden Privatschriften, wie privatschriftliche Zeugnisse über Eigenschaften oder thatsächliche Umstände, namentlich aber auch Bücher, welche über einen Handels- oder anderen Gewerbsbetrieb geführt werden. Auch in Oesterreich dient zur Sicherung der direkt eingezogenen Gebühren die mit civilrechtlichen und Strafnachteilen ausgestattete Vorschrift der Anmeldung der steuerpflichtigen Akte bei der Steuerbehörde, doch mit dem Unterschied, daß die Anmeldepflicht in erster Linie den öffentlichen Behörden, bei welchen das Geschäft vorgenommen wird, beziehungsweise den Notaren, Advokaten, öffentlichen Agenten oder Sachverwaltern, unter deren Mitwirkung das Geschäft abgeschlossen wird, obliegt und erst in zweiter Linie den Parteien. Das Gebührenäquivalent, welches Personen und Personengemeinschaften, Gemeinden, Kirchen rc. als Ersatz der dem Staate bei ihnen entgehenden Veränderungsgebühren zu entrichten haben,

---

28) Vgl. hierüber Hdb. III. F.W. Abh. IV.
29) von Hock, Finanzen Frankreichs S. 158.
30) Ibid. S. 193.
31) Ibid. S. 407.
32) Ibid. S. 410. von Kaufmann, Finanzen Frankreichs S. 252, 305, 445, 431.
33) Gebührengesetz vom 9. Februar 1850, Gesetz über den Verbrauchstempel vom 6. September 1850.

erfaßt in Oesterreich nicht nur das unbewegliche Vermögen, sondern teilweise auch das bewegliche. Außer dem Stempel und den Gebühren von Rechtsgeschäften, welche hier wie in Frankreich zum Teil auch die eigentlichen Gebühren für Amtsverrichtungen in sich begreifen, sind in Oesterreich noch zu den Verkehrssteuern zu rechnen, wohl ebenfalls im wesentlichen nach französischem Muster, der Verbrauchsstempel von Karten, Kalendern, ausländischen Zeitungen, sowie das Lotto [34]).

England [35]), wohin die Stempelabgaben von Holland kamen, erhebt in dieser Form hauptsächlich Verkehrssteuern von Rechtsgeschäften, welche es dem Urkundenstempel unterworfen hat. Derselbe besteht in dem allgemeinen Urkundenstempel von 10 sh, soweit nicht gesetzlich besondere Gradations-Wertstempel oder andere fixe Stempel Anwendung finden. Unter den Urkunden, welche Wertstempelabgaben unterliegen, sind hervorzuheben die Urkunden über Verkäufe von Mobilien und Immobilien, insbesondere von Wertpapieren über Schuld- und Pfandverträge, Schuldverschreibungen, über Pacht- und Mietverträge, Rentenaussetzungen, Lehrlingsverträge (wenn ein Lehrgeld verabredet wird) 2c. Einem Wertstempel unterliegen dann insbesondere auch Wechsel, Lebensversicherungen, Seeversicherungen, Banknoten, wogegen Frachtbriefe, Quittungen einem niedrigeren Fixstempel unterliegen, die letzteren dem Pennystempel, welcher auch für Sicht-Wechsel, oder -Anweisungen auf den Inhaber, für Checks, für Subskriptionscertifikate, Börsenschlußzettel, Versicherungspolicen (außer See- und Lebensversicherung) Vollmachten und dergl. Urkunden gilt.

Weitaus die wichtigste englische Verkehrssteuer ist die ebenfalls als Stempelabgabe erhobene Erbschaftssteuer. Von den weiteren Stempelabgaben haben verkehrssteuerartigen Charakter noch diejenigen von patentierten Heilmitteln und von Spielkarten, während die Stempelabgaben von Gold- und Silberwaren, von Erfindungspatenten zu den Gebührenstempeln als vorzugsweise dorthin gehörig gerechnet werden können. Von den Transportsteuern ist in England die Steuer auf den Personenverkehr der Eisenbahnen vertreten.

Die englische Verkehrsbesteuerung ist einfacher und weniger fiskalisch als die französische; unter den steuertechnischen Fortschritten ist die Zulassung der Benützung von Postmarken als Stempelmarken für kleine Beträge, insbesondere bei Quittungen, Anweisungen, Wechseln hervorzuheben.

Es entspricht durchaus dem Begriffe des Urkundenstempels, wenn es als ein wichtiger Rechtsgrundsatz gilt, daß nicht das betreffende Rechtsgeschäft als solches, sondern die Urkunde darüber stempelpflichtig ist. Trotz der großen Ausdehnung, welche der Pennystempel gefunden hat, sind die Anforderungen an das stempelpflichtige Publikum für richtige Stempelverwendung große. Es sind daher ausdrücklich Beamte aufgestellt, welche nach dem Gesetze um ihre Meinung befragt werden können, ob und in welcher Höhe eine Urkunde stempelpflichtig sei. Zur Sicherung des Urkundenstempels dient außer den angedrohten Defraudationsstrafen der Rechtsnachteil der Ungültigkeit, bezw. Unklagbarkeit nicht gestempelter Urkunden.

Belgien und Italien sind wie bei den Gebühren für Amtsverrichtungen, so auch bei den eigentlichen Verkehrssteuern im wesentlichen dem französischen Steuervorbild gefolgt.

II. System der Verkehrssteuern.

§ 5. Hat man die Stempelabgaben, die Accisen, Registergebühren als verschiedene Erhebungsformen für die eigentlichen Gebühren wie für die Verkehrssteuern erkannt [36]), so ergibt sich, daß die Einteilung der Verkehrssteuern nach der Form ihrer Er-

34) Auch die „Mauthen", Ertrag pro 1880: 2 508 000 fl., sind ohne Zweifel hierher zu rechnen.

35) Vocke, Geschichte der Steuern des britischen Reichs, S. 214 f. Wagner, F.W. III. § 119 bis 126.

36) Vgl. Hdb. III. F.W.Abh. IV. § 8 und oben § 3.

hebung für das System der Verkehrssteuern nicht zu verwerten ist und, da für mehrere Verkehrssteuerarten verschiedene Erhebungsformen denkbar sind und vorkommen [37]), zu zwecklosen Wiederholungen führen müßte. Insoweit der besteuerte Vermögensverkehr durch Rechtsgeschäfte seine bestimmte Form und Gestaltung erhält, könnte man an eine Einteilung der Verkehrssteuern nach der Art und Form jener Rechtsgeschäfte denken. Allein nicht alle Verkehrssteuern [38]) knüpfen sich an Rechtsgeschäfte. Die juristisch-logische Ausbildung des Gebührensystems ist nur ausreichend für diejenigen Verkehrssteuern, welche in der Form von Abgaben oder Stempeln von Rechtsgeschäften erhoben werden, sie erschwert die finanzwissenschaftlich und nationalökonomisch richtige Begründung und Begrenzung des Verkehrssteuerwesens, indem sie über die bloß äußerliche Form des Vermögensverkehrs nicht hinauskommt und führt überdies zu jener des inneren Zusammenhangs entbehrenden Zersplitterung der Verkehrssteuern, welche wir an den verschiedenen Stempeltarifen kennen, und welche bislang das wissenschaftliche Verständnis des Verkehrssteuerwesens so überaus erschwert hat. Tiefer würde man schon in das Wesen der Sache eindringen, wenn man die Systematik der Verkehrssteuern an ihre verschiedenen Aufgaben anknüpfen wollte, je nachdem sie in der Besteuerung einzelner Erwerbsakte, insbesondere des außerordentlichen, außerberuflichen, unregelmäßigen Erwerbs, in derjenigen des Konjunkturen- und Spekulationsgewinns, oder in der Besteuerung der plötzlichen Bereicherung durch Anfall und Glücksgewinn gefunden werden will [39]). Aber auch eine Einteilung der Verkehrssteuern nach diesen Gesichtspunkten stößt auf unüberwindliche Schwierigkeiten, da sie nicht das ganze Gebiet der Verkehrssteuern in sich begreifen vermöchte [40]), indem bei einer Reihe von Verkehrssteuern offenbar nicht der Erwerb, sondern der Verbrauch besteuert werden soll.

Unter diesen Umständen wird es sich empfehlen, das System der Verkehrssteuern teils an die verschiedenen Arten des Verkehrs, teils an die verschiedenen Arten der Vermögensbestandteile anzuknüpfen, welche in den Verkehr gelangen, und es liegt dies wohl auch ganz in der Konsequenz einer Auffassung, für welche die Verkehrssteuern eben nur als Steuern vom Verkehr mit Vermögenswerten in Betracht kommen. Je nachdem die Ursache des Vermögensverkehrs in der arbeitsteiligen Güterhervorbringung oder in dem Wechsel der Generationen liegt, ergeben sich als Hauptarten des Verkehrs der Tauschverkehr unter Lebenden auf der einen und der Verkehr von Todes wegen auf der anderen Seite, während sich bei den Verkehrsgütern, je nachdem sie zu den unbeweglichen oder beweglichen Sachen oder zu den sogen. Dienstleistungen gehören, hieraus durchgreifende Unterscheidungsmerkmale ergeben [41]).

Den Steuern vom Verkehre unter Lebenden und vom Verkehre von Todes wegen reiht sich sodann schließlich als eine eigentümliche Erscheinung der konsequenten Ausbildung des Verkehrssteuerwesens das sogen. Gebührenäquivalent (Taxen auf die Güter der toten Hand genannt in Frankreich) an, welches von juristischen Personen und Personengemeinschaften

37) Steuern vom Liegenschaftsverkehr in England in Stempelform, in Süddeutschland in Form direkt erhobener Accisen, in Frankreich in Form von Stempelabgaben und Registergebühren.

38) Z. B. Spielkartenstempel, Stempel von Zeitungen, Kalendern, patentierten Heilmitteln u. dgl.

39) Wagner, F.W. II. 2. A. § 232 ff. und teilweise auch Schäffle a. a. O.

40) Z. B. Verkehrssteuern von manchen Gebrauchsgegenständen, wie wiederum Spielkarten 2c.; aber auch Stempelabgaben von Wechseln, Checks, Anweisungen, Pachtverträgen 2c. 2c. lassen sich doch nur schwer als Besteuerung außerordentlichen Erwerbs 2c. darstellen.

41) Aehnlich von Scheel, Erbschaftssteuern, 1877, S. 19, nur daß wir noch den Verkehr mit Dienstleistungen einfügen.

Wo der Verkehr weder Sachen noch Dienstleistungen, überhaupt keine wirtschaftlichen Güter betrifft, sondern zum bloßen Gedankenaustausch wird, da hört nach unserer Auffassung, selbst wenn der Gedankenaustausch zur Willensäußerung wird und in rechtsverbindlichen Formen erfolgen sollte, wie z. B. bei Vollmachten, Aufträgen 2c., die vernünftige Möglichkeit einer Besteuerung auf — Gedanken sind zollfrei! — obwohl die thatsächliche Steuergesetzgebung namentlich über den Urkundenstempel nicht immer diese Grenze strenge eingehalten hat.

zwar als direkte Besitzsteuer erhoben wird, aber doch nur eben als „Aequivalent" oder Ersatzsteuer (Ausgleichungsabgabe) für die Abgaben vom Besitzwechsel verständlich wird, mit welchen dem Besitze dieser besonderen Vermögenssubjekte nicht beizukommen ist.

I. Steuern vom Verkehr unter Lebenden.

1. Immobiliarverkehrssteuern.

§ 6. Zu den Immobiliarverkehrssteuern gehören alle Abgaben von Besitz- und Eigentumsveränderungen in Beziehung auf Liegenschaften oder solchen gleich geachteten Rechten, wie Grundgefällen, ewigen Renten und Realgerechtigkeiten. Als steuerpflichtig erscheinen meist Liegenschaftsveränderungen infolge lästiger Verträge durch Kauf oder Tausch, bez. Hingabe an Zahlungsstatt. Mehr oder weniger regelmäßig werden aber auch die übrigen Liegenschaftsveränderungen mit der Verkehrsteuer belegt, in den Fällen der gerichtlichen Zusprechung (Adjudikation) und der Zwangsenteignung (Expropriation), ferner infolge von Ehe- und Erbverträgen, Heiratgutsbestellungen, Erbabfertigungsverträgen, Vermögensübergaben, Schenkungen und Stiftungen unter Lebenden. Wird die Mutationsgabe von Liegenschaften ausgedehnt auch auf die Besitzveränderungen infolge von Erbschaften, Vermächtnissen oder Schenkung für den Todesfall, sowie auf die Succession in Lehen, Familienfideikommisse, Majorate, Stamm- oder Erbgüter, so konkurriert die Mutationsgabe mit der Erbschaftssteuer, wobei zweierlei möglich ist, entweder daß sie die Erbschaftssteuer von Liegenschaften ersetzt, oder daß sie neben der Erbschaftssteuer zur Erhebung gelangt.

Gegen die Mutationsabgabe von Liegenschaften wird geltend gemacht: daß sie den einseitigen Druck der direkten Steuern auf den Grundbesitz vermehre; daß sie auf die schwächere, bei der Veränderung beteiligte, also weniger leistungsfähige Partei abgewälzt werde; daß sie sehr ungleich treffe, indem die wohlhabendsten Leute den Immobiliarbesitz am wenigsten wechseln; und daß sie den Uebergang des Bodens in die wirtschaftlich tüchtigsten Hände erschwere [42]).

So wenig die relative Bedeutung dieser Einwendungen zu bestreiten ist, so schwer wird es auf der anderen Seite doch fallen, dieselben für die Forderung einer gänzlichen Beseitigung dieser Abgaben zu verwerten. Der Vorwurf der Vermehrung des einseitigen Druckes der direkten Steuern auf den Grundbesitz weist doch eigentlich mehr teils auf eine Reform der direkten Steuern zur Beseitigung dieses einseitigen Druckes hin in der Richtung einer gleichmäßigeren Belastung auch des gewerblichen Einkommens, sowie des Einkommens aus Kapitalvermögen und aus Dienstleistungen, teils auf eine entsprechende Ausdehnung der Verkehrsbesteuerung auch auf das bewegliche Vermögen; der Vorwurf der ungleichen Belastung des städtischen und ländlichen Grundbesitzes, der schwachen und der starken Hände ist im wesentlichen nur bei der Beschränkung der Veränderungsabgabe auf Kauf- und Tauschverträge zutreffend; durch entsprechende Gestaltung dieser Abgabe, insbesondere durch Ausdehnung derselben auf alle Besitzveränderungen, auch diejenigen infolge des Wechsels der Generationen, und durch Einführung der Ersatzsteuer für juristische Personen und Personengemeinschaften kann einem Angriff von dieser Seite her in der Hauptsache vorgebeugt werden.

Die Unsicherheit darüber, wer infolge der Ueberwälzungsverhältnisse die Abgabe schließlich zu tragen habe, teilt die Immobiliarverkehrssteuer mit fast allen Verkehrssteuern, welche ihrem Begriffe nach das in den Verkehr gelangende Vermögen unmittelbar belasten, und die Rücksicht auf die persönlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen den Einkommensteuern zu überlassen haben. Von einer Erschwerung des Uebergangs des Bodens in die

42) Vgl. hierüber insbesondere Schäffle, Steuerpolitik S. 514—518.

wirtschaftlich tüchtigsten Hände aber kann bei mäßigem Steuersatz im Ernste doch wohl kaum die Rede sein.

Es ist richtig, der Grundbesitz wird bereits von den direkten Steuern, von der Grund- und Gebäudesteuer, getroffen. Wenn derselbe gleichwohl fast überall daneben mit einer Verkehrssteuer belastet ist, so ist das doch nicht lediglich dem Fiskalismus zur Last zu legen. Man kann sich hierfür wohl mit Recht darauf berufen, daß der Aufwand des Staats und der Gemeinden für die Ordnung und Förderung des Gemeinwesens in erster Linie und vorzugsweise dem Grundbesitz zu Gute kommt, welchem durch die auf Kosten aller Steuerpflichtigen sich vollziehenden Kulturfortschritte, durch die hiermit Hand in Hand gehende allgemeine oder örtliche Zunahme der Bevölkerung Gewinne in Form von Wert- und Rentensteigerungen ohne besonderes Zuthun des Eigentümers zuwachsen [43]), welche durch die direkten Steuern von Grund und Boden und von Gebäuden nicht oder nicht so leicht getroffen werden können. Denn diese Ertragssteuern sind ihrem ganzen Wesen nach auf die Bemessung der Steuer nach dem mittleren Ertrage angewiesen; auch können die als deren Grundlage dienenden Kataster nicht so oft erneuert werden. Die Grund- und Gebäudesteuer kann daher unmöglich den Wertzuwachs und die besonderen Gewinne, welche sich namentlich bei „bestimmt gelegenen" Grundstücken oder Gebäuden immer wieder einzustellen pflegen, steuerlich berücksichtigen. Auch die direkte Gewerbesteuer vermag nur diejenigen Gewinne an Liegenschaften zu erfassen, welche Güterhändler berufsmäßig durch Kauf und Verkauf erzielen. Die große Masse der übrigen Fälle, wo Private durch gelegentliche Kauf- und Verkaufsakte neben ihrem eigentlichen berufsmäßigen Erwerbe Kapitalgewinne erzielen, bleiben auch von der Gewerbe-, sowie von den übrigen direkten Steuern frei. Nur die Verkehrssteuern vom Vermögen können hier zweckmäßig in die Lücke eintreten, indem sie solche Wert- und Rentensteigerungen in dem Moment erfassen, wo sie beim Uebergang auf neue Besitzer kapitalisiert werden. Wenn hiernach in erster Linie der objektive Wertzuwachs [44]), der Besteuerungsgrund für die Immobiliarverkehrssteuer ist, so müßte folgerichtig die Steuer auch nur nach dem nachweisbar zugewachsenen Kapitalwert bemessen werden. Die Praxis verzichtet hierauf regelmäßig, sollte sich aber deshalb an der Stelle des sonst begründeten höheren Prozentsatzes vom Kapitalgewinn mit einem niedrigen Prozentsatz vom vollen Kapitalwerte der übergegangenen Liegenschaften begnügen.

Wofern die direkten Steuern eine genügende stärkere Belastung des Grundbesitzes nicht bereits involvieren, vermögen die nach dem Kapitalwert bemessenen Immobiliarverkehrssteuern auch zur stärkeren Belastung des in Liegenschaften fundierten Vermögens zu dienen, weil kein anderer Vermögensbesitz eine so dauernde und sichere Grundlage der ökonomischen Existenz zu gewähren vermag. Außerdem kann sich die Liegenschaftsabgabe bei veralteten Katastern für die direkte Besteuerung des Realbesitzes oder zur Vermeidung einer sonst notwendigen Erhöhung der direkten Steuern aus dessen Ertrage, also als Surrogatsteuer [45]) empfehlen. In beiden Fällen vermag sie eine durch die Verhältnisse gebotene Steuerlast für die subjektive Empfindung des Steuerdruckes zu erleichtern.

Die Beschränkung der Liegenschaftsabgabe auf Besitzveränderungen infolge von Kauf- und Tauschverträgen, wie sie bisweilen getroffen wird, führt zur stärkeren Belastung des

43) In den 20 Jahren 1857—1877 hat sich im Großherzogtum Hessen der mittlere Kaufwert des Ackerlandes von 521,5 Mill. Mark auf 823.5 Mill. Mark erhöht — also um 300 Mill. Mark und pro Hektar um 800 Mark, was wohl aus der Abnahme des Geldwerts und der Einwirkung von Meliorationen allein nicht erklärt werden könnte. Vgl. Ewald, Die mittleren Kaufwerte des Ackerlandes, der Wiesen und Weinberge im Großherzogtum Hessen.

Für Mecklenburg hat die amtliche Statistik die durchschnittliche Preissteigerung pro Hufe von 1770—1878 bei den Lehengütern auf 1195 M., bei den Allodialgütern auf 1441 M. jährlich berechnet; vgl. Z. f. St.W. 1880, S. 600 und S. 790.

44) Wagner, F.W. II. 2. A. § 229.

45) Schäffle, Steuerpolitik S. 517.

mobilisierteren städtischen Grundbesitzes gegenüber dem ländlichen und begünstigt gerade die steuerfähigsten Besitzer, welche ihren Besitz Generationen hindurch festzuhalten vermögen. Die Ausdehnung der Liegenschaftsabgabe, wo sie einmal besteht, auf alle Besitzveränderungen ist daher eine Forderung der Gerechtigkeit und gestattet überdies bei gleicher Höhe der Gesamtsteuerlast, dieselbe durch Verteilung auf den gesamten Verkehr mit Liegenschaften für die einzelnen Steuerpflichtigen zu erleichtern.

Die Liegenschaftsabgabe von Besitzveränderungen infolge von Erbschaften, Vermächtnissen oder Schenkungen für den Todesfall, sowie bei deren Succession in Lehen-, Familienfideikommisse, Majorate, Stamm- oder Erbgüter ist durch eine besondere Erbschaftssteuer nicht ausgeschlossen, nicht bloß weil die letztere vielfach nur vom Uebergang des Eigentums oder der Nutznießung auf entferntere Verwandtschaftsgrade erhoben wird, sondern auch weil neben der Erhebung einer Steuer von der subjektiven Bereicherung in der Form einer Erbschaftssteuer auch die Erhebung einer Steuer vom objektiven Wertszuwachs der übergangenen Liegenschaften, sowie zum Zweck der stärkeren Belastung des Uebergangs von in Liegenschaften fundiertem Vermögen zulässig erscheint.

Mit Rücksicht auf den Anteil des Aufwands der Gemeinden an den Wertserhöhungen für Liegenschaften, namentlich für den städtischen Grundbesitz, insbesondere durch ihre Ausgaben für Wege, Kanäle, Wasserleitungen, muß die Forderung von Gemeindezuschlägen zu den Immobiliarverkehrssteuern, soweit dadurch die überhaupt zulässige Höhe derselben nicht überschritten wird, prinzipiell für begründet erachtet werden.

Preußen: Kauf- und Tauschverträge, Stempel mit 1% des Preises bei inländischen Grundstücken und Grundgerechtigkeiten, bei ausländischen Immobilien 1 M. 50 Pf., für Auflassungserklärungen im Fall der freiwilligen Veräußerung eines inländischen Grundstücks ist, wenn keine in stempelpflichtiger Form abgefaßte Urkunde über das Veräußerungsgeschäft beigebracht wird, in den Landesteilen, in welchen die Gesetzgebung vom 5. Mai 1872 Geltung hat, eine Abgabe von 1% des Werts zu entrichten; Adjudikationsbescheide wie Kaufverträge nach dem Zuschlagsgebot, ebenso Angabe an Zahlungsstatt, ferner Uebertragsverträge zwischen Ascendenten und Descendenten (Vermögensübergaben). Sachsen: Kauf- und Tauschverträge, allgemeiner Vertragsstempel mit $^1/_{10}$% des Geldwerts des Vertragsgegenstands. Bayern: Gebührengesetz v. 18. Aug. 1879 und 29. Mai 1886. Der Liegenschaftsgebühr mit 2% der Gegenstandssumme unterliegen sämtliche (notarielle) Verträge, durch welche über Immobilien verfügt wird, ebenso Schenkungen oder Stiftungen unter Lebenden; bei Verträgen zwischen Verwandten oder Stiefverwandten in auf- und absteigender Linie, oder zwischen Ehegatten oder Geschwistern, bei Ehe-, Erb- und Erbteilungsverträgen, ferner bei Verträgen bis zu 300 M. einschl. wird die Abgabe nur zur Hälfte erhoben; alle sonstigen Besitzveränderungen in Bezug auf Immobilien unterliegen der Besitzveränderungsgebühr mit 1% beim Erwerb von Erbschaften, Vermächtnissen oder Schenkungen für den Todesfall, sowie bei der Succession in Lehen, Familienfideikommisse, Majorate, Stamm- oder Erbgüter, und mit 2% in den übrigen Fällen (Adjudikation, Expropriation); die Besitzveränderungsgebühr von Erbschaften wird neben der Erbschaftssteuer erhoben, doch sind Ehegatten und Verwandte in absteigender Linie auch von der Besitzveränderungsgebühr befreit; vgl. alleg. Ges. Art. 112, 211 und 212. Daneben Gebührenäquivalent s. unten. Württemberg: Accisegesetz v. 18. Juli 1824, Gesetz v. 18. Septbr. 1852. Der Liegenschaftsaccise mit 1,2% vom Wert des veräußerten Objekts unterliegen nur die zum gerichtlichen Erkenntnis zu bringenden Kauf- und Tauschverträge über Immobilien, auch diese nur mit mehrfachen Ausnahmen, wie z. B. der Veränderungen zum Zweck einer Markungs- und Gewänderegulierung, für Feldwegregulierungen und Wässerungsanlagen, ferner der Tauschverträge, wodurch die Vereinigung eines Grundstücks des einen Kontrahenten mit einem Grundstück des anderen bewirkt wird. Außerdem ist die Liegenschaftsabgabe auch noch zu erheben bei Erwerbung von liegenschaftlichem Vermögen durch Zwangsenteignung, Sportelgesetz v. 24. März 1881 bezw. 14. Juni 1887, Tarif Nr. 49. Schenkungen unterliegen der Erbschaftssteuer. Baden: Accisordnung v. 4. Januar 1812, Verordn. v. 18. Mai 1855. Der Liegenschaftsaccise mit $2^1/_2$% unterliegen hier nicht nur Kauf- und Tauschverträge, sondern auch sonstige Verträge und Rechtshandlungen, durch welche das Eigentum an Immobilien und diesen gleichgeachteten Rechten aus einer Hand in die andere übergeht; Erbschaften und Schenkungen unterliegen der Erbschafts- und Schenkungsaccise. Befreit sind von der Liegenschaftsaccise: Veränderungen infolge von Kauf und Tausch zwischen Ahnen und Abkömmlingen, zwischen Ehegatten, an öffentlichen Anstalten für Wohlthätigkeit und Unterricht u. dgl. Oesterreich: Gebührengesetz v. 9. Febr. 1850. Rechtsurkunden, wodurch das Eigentum, der Fruchtgenuß oder das Gebrauchsrecht einer unbeweglichen Sache entgeltlich übertragen wird, von jedem Bogen 50 kr., nebstbei die Gebühr vom Rechtsgeschäft mit $3^1/_2$% des Werts bei entgeltlichen Rechtsgeschäften (Kauf, Verkauf, Tausch), Versteigerungen, Ehepakten,

Gesellschaftsverträgen, Vergleich, gerichtlichen Erklärungen); ebenso bei richterlichem Spruch. Bei Schenkungen unter Lebenden, wie den Vermögensübertragungen von Todes wegen ist von unbeweglichen Sachen neben der Erbschaftsgebühr eine Veränderungsgebühr von 1½% zu entrichten. Bei Veränderungen innerhalb kürzerer Zeiträume (2–10 Jahren) wird ein Gebührennachlaß gewährt von ½–2½%. Daneben Gebührenäquivalent s. unten. Frankreich[46]): Dimensionsstempel von der Urkunde, daneben Enregistrementsgebühr, je exkl. des 25%igen Zuschlags bei der Erwerbung durch onerose Titel (insbesondere Kaufverträge, Versteigerung) 5½%, unter Miterben oder Miterwerbern 4%; durch Tauschverträge 2½% vom Werte der kleineren Realität neben 5½% von der Draufgabe, Ausnahmen für gerichtliche Verkäufe von Immobilien bis zu 2000 Fr., Gesetz v. 23. Okt. 1884; ferner für den Tausch landwirtschaftlich benützter Grundstücke, Gesetz v. 3. Nov. 1884 (Z. f. St.W. 41. S. 796); bei Uebertragungen durch Ehestiftungen, Eheverträgen, Schenkungen unter Lebenden, Vermögensübergaben von Ascendenten an Descendenten 1½–9%; Uebertragungen von Todes wegen 1–9%, s. Erbschaftssteuer[47]).

2. Steuern vom Verkehr mit Nutzungen unbeweglicher Sachen und mit beweglichen Sachen.

§ 7. Hier lassen sich die Verkehrssteuern einreihen, welche von der Uebertragung von Nutzungen unbeweglicher Sachen, vom Verkehre mit beweglichen Werten zum Zwecke des Warenumsatzes und der Kapitalansammlung, sowie von Spieleinlagen und vom Spielgewinne erhoben werden, oder welche sonst für bewegliche in den Verkehr gelangende Vermögensbestandteile mit Rücksicht auf ihre besondere Bedeutung für den menschlichen Gebrauch oder Verbrauch und die dadurch angezeigte Steuerfähigkeit zum Ansatz kommen.

1. Steuern vom Verkehre mit Nutzungen unbeweglicher Sachen.

§ 8. Steuern dieser Art in der Form von Abgaben für Pacht- und Mietverträge, Afterverpachtungen oder Aftervermietungen liegen zwar in der Konsequenz des Urkundenstempels; ein steuerwissenschaftlich haltbarer Grund vermochte bis jetzt hierfür nicht aufgestellt zu werden. Diese Abgabe belastet den Immobiliarbesitz, welcher durch die direkten Steuern von Grundstücken und Gebäuden und durch die Abgaben vom Eigentumsübergang vollständig genügend erfaßt werden kann, mit einer weiteren Verkehrssteuer, erschwert die volkswirtschaftlich oft wünschenswerte intensivere Bewirtschaftung des Großgrundbesitzes in kleineren Pachtbetrieben und die Parzellarverpachtung und wirkt überdies dadurch besonders drückend, daß der Stempel beim Abschluß von Pachtverträgen auch für die später erst fälligen Pachtzahlungen vorausentrichtet werden muß.

Preußen: Pacht- und Mietverträge ⅓% von dem ganzen Betrage der bestimmten Pacht oder Miete während der vereinbarten Pachtzeit, ebenso Prolongationen solcher Verträge. Sachsen: $^1/_{10}$%. Bayern: 3 pro mille, bei Verträgen auf unbestimmte Zeit oder Lebensdauer der 12½fache Betrag des 1jährigen Zinses. Elsaß-Lothringen: (wie in Frankreich) Dimensionsstempel, daneben Enregistrement bei Verpachtung auf bestimmte Zeit ⅕% des Gesamtzinses, auf Lebenszeit 4% des 10fachen des Jahreszinses, auf unbestimmte Zeit 4% des 20fachen Zinses, gegen immerwährende Rente 5½%. Desgl. Oesterreich: Bestandverträge, eine nach Wertklassen abgestufte Abgabe (nach Skala II).

2. Steuern vom Umsatz und von Schenkungen beweglichen Vermögens.

§ 9. Um die einseitige Belastung des Immobiliarvermögens zu vermeiden und die Steuerlast auch auf das bewegliche Vermögen zu verteilen, hat es nicht an Versuchen gefehlt, auch den Umsatz beweglicher Vermögenswerte mit Verkehrssteuern zu belegen. Allein da sich der Verkehr mit beweglichen Vermögensgegenständen meist der Oeffentlichkeit entzieht, selten an einzelnen steuerlich zu überwachenden Punkten zentralisiert ist, sehr häufig der formellen rechtlichen Gestaltung durch schriftliche Verträge und selbst

46) von Hock, Finanz-Verwaltung Frankreichs S. 183 und S. 193.

47) Vgl. auch von Czörnig, die Abgaben von den Uebertragungen unbeweglichen Eigentums, 1869, mit vergleichendem Gebührentarif für Oesterreich-Ungarn, Frankreich, Preußen, England, Rußland, Bayern und den Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft.

sonstiger schriftlicher Urkunden entraten kann, so gehört eine umfassende und gleichmäßige steuerliche Erfassung des Mobiliarverkehrs zu den steuertechnischen Unmöglichkeiten.

Von den an Urkunden über Rechtsgeschäfte sich anschließenden Verkehrssteuern gehören hierher die Abgaben von Kauf- oder Tauschverträgen über bewegliche Gegenstände, von Auktionsprotokollen, von Accords- und Lieferungsverträgen, von Uebergabsverträgen (Vermögensübergaben), soweit sie bewegliche Gegenstände betreffen, endlich von Schenkungen beweglichen Vermögens, soweit letztere nicht der Erbschaftssteuer unterstellt sind, was wohl zweckmäßiger ist, da Schenkungen von größerer Bedeutung der Regel nach denselben Verwandtschaftsverhältnissen angehören, in welchen auch die Erbschaftssteuern ihren Grund haben, und da die Schenkungssteuer der Erbschaftssteuer jedenfalls gleichgestellt werden muß, wenn die eine nicht zu Gunsten der anderen soll umgangen werden.

Die Steuer von Schenkungen beweglichen Vermögens unter Lebenden ist, wo der Uebergang von Todes wegen besteuert wird, als notwendige Ergänzung der Erbschaftssteuer prinzipiell gerechtfertigt und muß namentlich im Hinblick auf die korrespondierende Steuerpflichtigkeit des Immobiliarvermögens im Interesse der Gerechtigkeit und zur Verhütung einer einseitigen steuerlichen Begünstigung der städtischen Bevölkerung mit vorwiegendem Mobiliarvermögen gefordert werden. Dagegen sind für die wirkliche Erfassung des Mobiliarvermögens die übrigen oben angeführten Verkehrssteuern von Urkunden über Rechtsgeschäfte ein ganz unzureichendes Mittel, auf welches besser verzichtet wird. Nur Versteigerungen über bewegliche Sachen können steuerlich überwacht werden, weil sie der Oeffentlichkeit, insbesondere der Reklame bedürfen. Sie allein lassen daher auch eine direkte Erhebung mit vorausgehendem Anmeldezwang zu (z. B. Bayern).

Es ist daher nicht zu verwundern, wenn der Stempelfiskalismus über die Urkunden von derartigen Rechtsgeschäften überhaupt hinausgegriffen und auch die übrigen privatschriftlichen Urkunden vom Warenumsatz, insbesondere die Handels- und Geschäftsbücher, die Abschlüsse über erfolgte Waren- und Werteffektenumsätze, die sogen. Schlußscheine, als Dokumente über die aus den Geschäftsabschlüssen sich ergebenden Rechte und Verbindlichkeiten, und endlich die Rechnungen und Quittungen für stempelpflichtig erklärt hat.

Dem Quittungsstempel werden außer den Rechnungen und Quittungen bisweilen auch Geschäftsbriefe und selbst Privatnotizen unterworfen, wo sie als Rechnungen und Quittungen zu dienen scheinen. Als „die Massenurkunden des alltäglichen Verkehrs" (Schäffle) versprechen die Quittungen auch bei niedrigem Stempelsatz einen bedeutenden Ertrag. Aber außer diesem fiskalischen Grund läßt sich kein anderer Grund zur Rechtfertigung des Quittungsstempels aufstellen. Als Mittel zur Besteuerung des Mobiliarverkehrs schießt der Quittungsstempel weit über das Ziel hinaus, indem er alle Zahlungen, auch Zahlungen für Immobilien wie für empfangene wertvolle Dienstleistungen, zur Steuer heranzieht. Auf der anderen Seite vermag der Quittungsstempel den Mobiliarverkehr nicht umfassend genug steuerlich zu treffen, indem er den gerade bei beweglicher Ware so häufigen Umsatz gegen Barzahlung steuerfrei läßt. Als Fixstempel trifft er kleine Umsätze unverhältnismäßig hoch, als Wertstempel belästigt er Geschäfts- und Privatleute übermäßig und veranlaßt den großen Privathandel zur Defraudation. Bei der Zersplitterung des Zahlungsverkehrs ist eine wirksame Kontrolle unmöglich; überdies veranlaßt der Quittungsstempel zur Formlosigkeit des Zahlungsverkehrs und beeinträchtigt die Rechtssicherheit und die geschäftliche Ordnung, weshalb häufig auf die Bestempelung der Masse kleiner Wertbeträge verzichtet wird. Um so weniger ist der Quittungsstempel in diesem Falle zur vollen Erfassung des Mobiliarverkehrs geeignet. Soweit Geschäftsabschlüsse dem Stempel für Schlußscheine unterliegen, konkurriert der Quittungsstempel mit dem letzteren und trifft einen und denselben

Verkehrsakt ohne Grund doppelt im Moment des Geschäftsabschlusses und in dem darauf folgenden seiner Abwicklung durch die Zahlung.

Im Falle des unabweisbaren Bedürfnisses würden wir daher einer Reform oder Erhöhung der direkten Gewerbesteuer in Form von Zuschlägen oder in anderer Weise als dem einfacheren, sichereren und die Steuerpflichtigen, Private wie Geschäftswelt, weniger belästigenden Mittel den Vorzug vor dem Quittungsstempel einräumen. Der Quittungsstempel in der Beschränkung auf Zahlungen aus öffentlichen Kassen verfehlt entweder durch Abwälzung der Stempelabgabe auf die öffentlichen Kassen überhaupt seinen Zweck, oder ist er, wie bei Besoldungs- und Gehaltszahlungen, ein auch finanziell nicht zu empfehlendes Surrogat der viel einträglicheren, umfassenderen und gerechteren direkten Diensteinkommensteuer.

Die Stempelabgabe von Geschäftsbüchern, welche ohne Eindringen in die einzelnen Geschäftsverhältnisse nur als Dimensionsstempel erhoben werden kann, ist ebenfalls nur als ein kurzsichtiges und schwächliches, auch finanziell ärmliches Surrogat der Gewerbesteuer zu bezeichnen.

Etwas günstiger als für den Quittungsstempel ist das Urteil der neueren Finanzwissenschaft für den Schlußstempel ausgefallen, sofern die Schlußnoten, d. h. Aufstellungen über erfolgte Geschäftsabschlüsse, doch relativ vornehmere Erscheinungen des Großhandels, insbesondere des Börsenverkehrs, sind. Der Schlußnotenstempel läßt sich ungleich leichter kontrollieren als der Quittungsstempel, gestattet die Berücksichtigung der durch die Qualität des steuerpflichtigen Verkehrsobjekts angezeigten besonderen Gebührenfähigkeit, sollte aber in diesem Falle zur Vermeidung einer Begünstigung der größten, gebührenfähigsten Umsätze nicht als Fixstempel, sondern als Wertstempel angelegt werden. Er ist wohl zunächst meist als Extragewerbesteuer des Großhandels gedacht, wird jedoch ohne Zweifel in der Regel auf die Kundschaft abgewälzt und wirkt bei Belegung des Verkehrs mit Wertpapieren wie eine Zuschlagssteuer zu der Einkommensteuer aus Zinsen und Renten der Inhaberpapiere, welche sich der direkten Besteuerung leichter zu entziehen vermögen, sowie als Extrabesteuerung der Effektenspekulation.

Preußen: Kaufverträge über bewegliche Gegenstände 1/3 %, ebenso Tauschverträge, amtliche Auktionsprotokolle, Lieferungsverträge — Bauentreprise — u. a.; Verdingungsverträge sind in Ansehung der zu leistenden Arbeiten dem allgemeinen Vertragsstempel (1,50 M.) unterworfen (s. auch Gesetz v. 6. Juni 1884, betr. die Stempelsteuer für Kauf- und Lieferungsverträge im kaufmännischen Verkehr und für Werkverdingungsverträge, Z. f. St.W. 41. S. 795), Schenkungen wie Erbschaften. Sachsen: Kaufverträge 1/10 %, ebenso Tauschverträge, Lieferungsverträge, Uebertragsverträge, Ehestiftungen, Schenkungen an Personen, Anstalten oder für Zwecke, welchen Befreiung von der Erbschaftssteuer zusteht, sonst die Sätze der Erbschaftssteuer. Bayern: für notarielle Urkunden und Ausfertigungen der Notare in Beziehung auf Verträge über bewegliche Sachen 3 pro mille der Gegenstandsumme, ebenso Schenkungen oder Stiftungen unter Lebenden; für öffentliche Versteigerungen von beweglichen Sachen und Nutzungen, welche nicht den Immobilien gleich zu achten sind, ist auf vorausgegangene Anzeige eine direkt erhobene Gebühr von 1% des erzielten Gesamterlöses zu entrichten. In Württemberg unterliegen Schenkungen der Erbschaftssteuer, in Baden dieselben der Erbschaftsaccise. Elsaß-Lothringen: Kaufverträge und Versteigerungen: Stempelabgabe nebst 2 % des Kaufpreises Enregistrementsgebühr, bei Versteigerungen im großen durch Börsenmakler desgl. 1/10 %, Versteigerungen der zu Konkursmassen gehörigen Gegenstände desgl. 1/2 %, Kauf- und Lieferungsverträge unter Privatunterschrift, sofern sie seitens des Käufers oder Verkäufers ein Handelsgeschäft bilden, desgl. 1,60 M., Schenkungen, Ehestiftungen 1—9 % nach der Nähe der Verwandtschaft. Ebenso Frankreich, nebst 20 %igem Zuschlag zu den Stempel- und 25 %igem Zuschlag zu den Registergebühren, Gesetz v. 22. Aug. 1871, 23. Aug. 1871 und 30. Dezbr. 1873 [48]). Oesterreich: Kauf- und Tauschverträge, entgeltliche Cessionen und Verzichtleistungen, deren Gegenstand bewegliche Sachen sind, Lieferungsverträge, wenn sie als Verkäufe beweglicher Sachen sich darstellen, unterliegen einer nach Wertsklassen abgestuften Abgabe (Skala III); Schenkungen unter Lebenden einer Stempelabgabe von 50 kr. von jedem Bogen der Urkunde, nebstbei der direkt erhobenen Gebühr vom Rechtsgeschäft 1, 4 und 8% nach der Verwandtschaft (nebst 25% Zuschlag) wie bei den Vermögensübertragungen von Todes wegen.

Der Quittungsstempel war mit der Börsensteuer auch für das Deutsche Reich vor-

48) Schäffle, Steuerpolitik S. 469.

geschlagen, wurde aber glücklicherweise bei den Verhandlungen über dasselbe abgelehnt. Auch die Stempelabgabe von 20 Pfg. für Noten, Geschäftsbücherauszüge und sonstige Berechnungen bestehender oder ausgeglichener Guthaben oder Verpflichtungen, über Kauf- oder anderweitige Anschaffungs- oder Lieferungsgeschäfte, über Wechsel, ausländische Banknoten oder ausländisches Papiergeld, ferner Aktien, Staats- oder andere für den Handelsverkehr bestimmte Wertpapiere, oder über die aus solchen Geschäften hervorgegangenen Ansprüche, welche in das Reichsgesetz, betreffend die Erhebung von Reichsstempelabgaben, v. 1. Juli 1881 übergegangen ist, kam zufolge der Börsensteuergesetzesnovelle v. 29. Mai 1885 in Wegfall. Preußen hat seinen früheren Stempel für Quittungen, welche zum Rechnungsbelage bei Ablegung der Rechnung vor einer öffentlichen Behörde dienen (1/12 %), durch Gesetz v. 26. März 1873 aufgehoben. Sachsen erhob einen Quittungsstempel von 1/10 %, übrigens mit einer Unzahl von Ausnahmen, und auch in den stempelpflichtigen Fällen nur, wenn sie einer öffentlichen Behörde vorgelegt werden; aufgehoben durch Gesetz v. 17. März 1886. In Hessen und Braunschweig sind nur diejenigen Quittungen stempelpflichtig, von welchen ein gerichtlicher Gebrauch gemacht werden soll. Bayern erhebt eine Gradationssteuer (20 Pfg. bis 4 M. von Summen von 5–3000 M., von jedem weiteren 1000 2 M. mehr) von den Besoldungs-, Pensions- und übrigen Quittungen, welche aus öffentlichen Kassen geleistet werden, ebenfalls mit zahlreichen Ausnahmen unter 29 Ziffern; vgl. Gebührengesetz Art. 233. Elsaß-Lothringen: Dimensionsstempel neben 1/2 % Enregistrementsgebühr, jedoch bei Quittungen mit Privatunterschrift nur, wenn von denselben vor Gericht, Verwaltungsbehörden oder in öffentlichen Urkunden Gebrauch gemacht werden soll. Daneben von Quittungen über Zahlungen an öffentliche Kassen 0,16 M. Stempel; ferner Quittungen der Gläubiger über Dividendenzahlungen im Konkurse Stempel nebst Enregistrementsgebühr 1,60 M. (gebührenartig). Frankreich: neuerdings 10 Cent. Stempel für alle möglichen Formen der Schuldliberierung, sobald sie den Betrag von 10 Fr. übersteigen, 25 Cent. pro Stück für Quittungen von und an öffentliche Kassen[49]). Oesterreich: Empfangsbestätigungen, die als Rechtsurkunden zu betrachten sind, wenn der Wert der empfangenen Sache in der Urkunde ausgedrückt ist, von jedem Bogen 50 kr. Quittungen, dieselbe Skalagebühr von 7 kr. bis 25 fl. wie für Schuldscheine Tarifposition 47 des Gebührengesetzes; Empfangsbestätigungen über Beträge unter 2 fl. oder Sachen im Werte unter 2 fl. sind gebührenfrei. Soldierungen von mit dem Rechnungsstempel versehenen Rechnungen sind ebenfalls stempelfrei. Zahlreiche weitere Ausnahmen s. Tarifposition 48 „befreite Empfangsbestätigungen". England hat seit 1853 den Pennystempel für Quittungen mit Ausnahme jener über weniger als 2 £[50]).

Handels- und Gewerbebücher: Oesterreich von Haupt-Kontokorrent- und Saldokontobüchern der Kaufleute, Fabrikanten und Gewerbetreibenden vom Bogen 25 kr., von allen anderen Büchern, ausschließlich der Briefkopierbücher, 5 kr.; Besteuerung der Kontokorrente in Rußland mit 0,216 %[51]).

Nach dem oben angeführten Reichsgesetz vom 29. Mai 1885 unterliegen im Deutschen Reich Kauf- und sonstige Anschaffungsgeschäfte über ausländische Banknoten, ausländisches Papiergeld, ausländische Geldsorten, Effekten, ferner unter Zugrundlegung von Usancen einer Börse geschlossene Kauf- und sonstige Anschaffungsgeschäfte über Waren, die börsenmäßig gehandelt werden, dem Schlußnotenzwang und dabei einer Stempelabgabe von 1/10 p. mille, bei Wertpapieren 2/10 p. mille, bei Waren in Abstufungen von je 2000 M. und bei Geschäften im Werte von 10 000 M. und mehr in Abstufungen von je 10 000 M. des Werts. Frankreich hat für die Schlußzettel der Makler nur den Stempel von 0,50 Fr. für Beträge unter 10 000 Fr, und von 1,50 Fr. für höhere Beträge (nebst dem 20 %igen Stempelzuschlag). Zu erwähnen ist hier die von Napoleon III. 1857 zum Ersatz einer Steuer von Effektenumsätzen eingeführte, als direkte Steuer der Emittenten konstruierte Umsatzsteuer (droit de transmission) von Aktien und Obligationen von jeder Art (privater) Gesellschaften, inländischer wie ausländischer, ferner seit 1871 von Obligationen in- und ausländischer Korporationen (Departements, Gemeinden, öffentlicher Anstalten), also mit Ausnahme französischer und fremder Staatspapiere 1/2 % bei der Umschreibung inländischer Papiere auf den Namen, 2/10 % bei inländischen Inhaberpapieren und sämtlichen Effekten. Die erstere Abgabe wird im einzelnen Uebertragungsfalle für Rechnung des Staats von den Emittenten, die letztere als Jahresabgabe (Zwangsabonnement) erhoben. Der Abzug der Steuer bei der Zinsauszahlung ist gesetzlich zulässig, scheint aber thatsächlich nicht überall stattzufinden[52]). (Ertrag 1886 36,96 Mill. Fr.) Hieher gehört wohl auch der feste Stempel von 10 Cent. für Checks, von 20 Cent. für solche zwischen verschiedenen Plätzen[53]). Oesterreich: Schlußzettel der Sensale, für jedes Stück 5 kr. Wird jedoch ein gerichtlicher Gebrauch gemacht, so ist die für das Rechtsgeschäft entfallende Gebühr zu entrichten[54]).

3. Steuern vom Verkehr zum Zweck der Kapitalansammlung.

§ 10. Der Zweck einer ausgleichenden Belastung des mobilen Kapitals neben dem Im-

49) Wagner, III. S. 556. Schäffle, Steuerpolitik S. 521. v. Kaufmann, Finanzen Frankreichs S. 303.

50) Vocke, Geschichte der Steuern des britischen Reichs, S. 245.

51) Schäffle, in Z. f. St.W. 44 (1888) S. 828.

52) Wagner, F.W. III. § 220.

53) Wagner a. a. O. S. 556.

54) Vgl. insbesondere Schäffle, Steuerpolitik S. 524, S. 526 ff.

mobiliarvermögen wird wohl am sichersten und am leichtesten erreicht durch jene Verkehrssteuern, welche die Ansammlung von Geldkapitalien, sei es nun im Wege des Kredits — wie bei Darlehensverträgen — oder im Wege der Association, zum Gegenstand haben [55]). Hierher rechnen wir die Abgaben, welche von der Emission von Aktien, Renten und Schuldverschreibungen, welche auf den Inhaber lauten, aber auch von der Emission von Coupons und Banknoten erhoben werden, ferner die Abgaben von Darlehensverträgen und Schuldverschreibungen, Schuldbekenntnissen mit Hypothekenbestellung und Lombarddarlehen, von verzinslichen Depositen, von Bürgschaften, ebenso die Stempelabgaben von Wechseln, Checks und Anweisungen, die Gebühren von Urkunden der Versicherungsanstalten über Lebens- und Leibrentenversicherungen, endlich die Gebühren von der Association oder von Gesellschaftsverträgen, insbesondere über die Errichtung auf Gewinn berechneter Aktien-, Kommandit- und Handelsgesellschaften und von Genossenschaften.

Aehnlich wie der außerordentliche Wertzuwachs an Liegenschaften nur von den Immobiliarverkehrssteuern steuerlich getroffen werden kann, so vermögen auch die sonstigen Konjunkturengewinne, deren Erzielung die Aufgabe und der Zweck der Spekulation auf allen Gebieten des merkantilen und industriellen Lebens ist, nur von Verkehrssteuern vom beweglichen Vermögen erfaßt zu werden, sofern die direkte Gewerbesteuer, der sie eigentlich zuzuweisen wären, mit ihrem Prinzip der Besteuerung des durchschnittlichen mittleren Gewerbeertrags solche außerordentliche Gewinne grundsätzlich nicht berücksichtigt. Am besten eignen sich hierzu Verkehrssteuern von dem mobilsten Teil des beweglichen Vermögens eines Volks, von dessen Geldvermögen in Momenten, wo es für die Spekulation, sei es im Wege des Kredits oder der Association, angehäuft wird, da eben der spekulative Großbetrieb ohne solche Geldansammlungen nicht denkbar ist.

Nicht alle oben angeführten Geschäfte dienen ausschließlich der Geldansammlung oder der Geldansammlung in gleicher Weise. Schuldbekenntnisse mit Hypothekenbestellung haben häufig in der Uebertragung von Immobilien ihre Ursache, indem der Erwerber für einen Teil des Kaufschillings sein Grundstück verpfändet; ebenso häufig werden Immobilien durch Gesellschaftsverträge auf die neu gegründete Gesellschaft übertragen. In solchen Fällen und soweit dies der Fall ist, sollten derartige Rechtsgeschäfte unter Befreiung von der Geldansammlungsgebühr nur der Immobiliarverkehrssteuer unterworfen sein. Der Wechsel dient mehr nur als ein Ersatzmittel der Geldansammlung, indem er als Kredittauschmittel des Warenverkehrs eine Ermäßigung der sonst in höherem Maße erforderlichen Barmittel gestattet. Checks und Giroanweisungen, welche man als Surrogate des Wechsels für die Verkehrsbesteuerung in Anspruch genommen hat, wirken thatsächlich in einer der Geldansammlung entgegengesetzten Richtung, indem diese Urkunden im Gegenteil über angesammeltes Geldvermögen verfügen, die Ansammlung vermindern. Die Verkehrssteuern von Checks und Giroanweisungen können daher jedenfalls nicht als Geldansammlungssteuern gerechtfertigt werden und sollten um so mehr dann stempelfrei bleiben, wenn die vorausgegangene Geldansammlung durch die Depositensteuer bereits getroffen ist.

Dagegen erscheint die Abgabe von Lebensversicherungen als Ansammlungssteuer begründet, namentlich da, wo besondere Zinseinkommensteuern erhoben werden, sofern die aufwachsenden Zinseszinsen sich der Rentenbesteuerung in der Hand des Versicherten entziehen. Auch würde sich eine solche Abgabe deshalb empfehlen, weil sich in der Höhe der

55) In anderem Sinne bedient sich Schäffle in seiner Steuerpolitik sehr häufig des Begriffes Kapitalansammlung, worunter er nicht wie wir im Texte die Ansammlung von Bargeld, sondern die Ansammlung kapitalisierbarer Ueberschüsse versteht. Die Kapitalansammlung im Schäffle'schen Sinne könnte in vielen Fällen nur sehr uneigentlich als Motiv einer steuerlichen Belastung der oben genannten Verkehrsakte geltend gemacht werden, während die Ansammlung von Barmitteln, von Geldkapitalien in unserem Sinne, thatsächlich unzweifelhaft der letzte und eigentliche Zweck der im Texte ausgehobenen Geschäfte ist.

Versicherung die Höhe der Fähigkeit ausspricht, kapitalisierbare Ueberschüsse über den standesmäßigen Lebensunterhalt zu erzielen, eine höhere Versicherung daher auch auf ein höheres Reineinkommen und eine höhere Steuerfähigkeit schließen läßt; überdies dienen die Lebensversicherungen zur eventuellen Vermittlung oft sehr erheblicher Vermögensübertragungen und Gewinne. Die Bemessung der Abgabe nach der Versicherungssumme wirkt gleichmäßiger als die Bemessung nach der mit dem Risiko wechselnden Prämie.

Sofern derartige Steuern von den geldbedürftigen Unternehmungen getragen werden, wirken sie wie leicht getragene Zusatz- oder Surrogatsteuern zu den direkten Gewerbesteuern; sofern sie auf diejenigen abgewälzt werden, welche Geld fremden Unternehmungen zur Verfügung stellen, sind sie als Zusatz- oder Surrogatsteuern der Kapitalisten und Zinsrentner zu betrachten, welche namentlich bei Aktienemissionen gerechtfertigt erscheinen, da die Zeichnung von Aktien stets mehr oder weniger Spieleinlage ist. Emissionssteuern können nur von der Emission inländischer Inhaberpapiere erhoben werden, ausländische Inhaberpapiere müssen daher, wo Steuern von inländischen Emissionen erhoben werden, durch surrogierende Mutationsabgaben von der erstmaligen Aushändigung, Veräußerung, Verpfändung 2c. erfaßt werden. Zur fortlaufenden Belastung des in Effekten angelegten Kapitals können Emissions- bez. Mutationsgebühren von Coupons dienen.

In allen erwähnten Fällen verdient der Skala- oder Prozentualstempel den Vorzug vor dem Fixstempel.

Deutsches Reich: Wechselstempelsteuer, Reichsgesetze v. 10. Juni 1869 und vom 4. Juni 1879, von einer Summe bis zu 200 M.: 0,10 M., von 200—400 M.: 0,20 M., von 400 bis 600 M.: 0,30 M., von 600—800 M.: 0,40 M., von 800—1000 M.: 0,50 M., von jedem weiteren angefangenen 1000 M.: 0,50 M. mehr. Ueber die Wechselstempelgesetzgebung in den europäischen Staaten v. Czörnig, Die Besteuerung der Wechsel 2c. 1870. Emissionssteuer, oben angeführtes Reichsgesetz v. 1. Juli 1881, von inländischen und ausländischen Aktien, Aktienanteils- und Interimsscheinen vom Nennwerte 5 p. mille; von inländischen Renten- und Schuldverschreibungen auf den Inhaber 2 p. mille; bei solchen gewisser gemeinnütziger Institute nach vorgängiger staatlicher Genehmigung 1 p. mille. Befreit sind Renten- und Schuldverschreibungen des Reichs und der Bundesstaaten 2c. 2c. Auch die Steuer von den durch entsprechenden Barvorrat nicht gedeckten Banknoten nach § 9 des Bankgesetzes vom 14. März 1875 kann in gewissem Sinne hieher gerechnet werden. Preußen: Schuldverschreibungen jeder Art 1/12 %; Bürgschaften, Kautionsinstrumente 0,50 M. bis 1,50 M.; Lebensversicherungen (Policen) 1/2 % von der gezahlten Prämie mindestens 1,50 M., Prämien unter 1,50 M. sind frei; Gesellschaftsverträge 1,50 M.; Uebertragungen von Immobilien durch solche unterliegen der Immobiliarverkehrssteuer. Sachsen: Darlehens- und Anerkenntnisverträge 1/10 %, Verbürgungen, Verpfändungen und andere Sicherheitsleistungen 1/12 % des Werts, bis zu welchem Sicherheit geleistet wird: Lebensversicherungen 1/10 % der versicherten Summe; Gesellschaftsverträge 1/10 %. Bayern: Schuldverschreibungen mit Hypothekenbestellung 6 p. mille der Gegenstandssumme bei Beträgen bis zu 300 M., sowie sonstige Schuldbekenntnisse 3 p. mille; Lombarddarlehen 2/10 p. mille der dargeliehenen Summe; die Banken 2c. sind verpflichtet, die Gebühr für Lombarddarlehen auf Grund periodischer Nachweisungen an die Staatskasse im ganzen abzuführen. Lebensversicherungen 2 p. mille der versicherten Summe; Gesellschaftsverträge von Aktiengesellschaften, oder von Kommanditgesellschaften auf Aktien 15/10 % der Gegenstandssumme; bei Aktiengesellschaften, welche nicht den Gewinn der Teilhaber bezwecken, 3/10 %; Kommanditgesellschaften aus dem Gesamtbetrage der Vermögenseinlagen der Kommanditisten 3/10 %; Generalversammlungsbeschlüsse von Aktien- oder Kommanditgesellschaften 20 M. Württemberg: Gesellschaftsverträge, auf Gewinn berechnete Aktien- oder Kommanditaktiengesellschaften 1 % aus dem Grund- oder Aktienkapital; Kommanditgesellschaften 10—50 M.; offene Handelsgesellschaften 10—50 M.; auf Gewinn berechnete Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften 10—50 M. Die Uebertragung von liegenschaftlichem Vermögen durch Gesellschaftsverträge unterliegt der Accise. Elsaß-Lothringen: Aktien, Obligationen, Pfandbriefe der Bodenkreditbank, ausländische Staatspapiere 1 % des Nennwerts (Stempel); Darlehensverträge Dimensionsstempel, neben 1 % Enregistrement; Lombarddarlehen Dimensionsstempel, neben 1,60 M. Enregistrement; einseitige Schuldbekenntnisse unter Privatunterschrift Stempel 0,04 M. für je 80 M., neben 1 % Enregistrement; Ordrebillets und sonstige Handelseffekten, welche nicht unter das Reichsgesetz über die Wechselstempelsteuer fallen, Stempel 0,04 M. für je 80 M., daneben 1/4 %; Hinterlegungsverträge (Depositen) Dimensionsstempel, neben 1 % Enregistrement vom Werte der hinterlegten Gegenstände; Warrents (Lagerhausscheine) 0,04 M. für je 80 M., neben einer Enregistrementsgebühr von 0,80 M.; sofern sie indossiert werden, von 1/2 %; Bürgschaften Dimensionsstempel und 1/2 % Enregistrement; Versicherungsverträge Dimensionsstempel, neben 1 % der Prämie Enregistrement, in Kriegszeiten nur 1/2 %; Gesellschaftsverträge, sowie Ur-

kunden über Auflösung von Gesellschaften Dimensionsstempel und 4 M. Enregistrement; für Uebertragungen beweglichen oder unbeweglichen Guts wird die Vertragsgebühr besonders in Ansatz gebracht. Aehnlich auch in Frankreich mit den neueren Gebühren- und Stempelzuschlägen. Durch Gesetz v. 29. Dez. 1884 Art. 8 ist der Dimensionsstempel für Lebensversicherungsurkunden ersetzt worden durch ein obligatorisches Abonnement von 0,04 Cent. p. mille der versicherten Summe bei Prämien- und von 0,03 Cent. bei Gegenseitigkeitsgesellschaften [56]. Wechsel ½ p. mille der Wertsumme in Stufen von 5 Cent. für je 100 Fr. (Ertrag 1886: 11,10 Mill. Fr. [57]). Dem Emissionsstempel unterliegen in- und ausländische Aktien und Obligationen (Pfandbriefe) von Gesellschaften, Departements, Gemeinden, öffentlichen Anstalten und Korporationen, ferner fremde Staatspapiere. Der Emissionsstempel beträgt bei Aktien und Obligationen 1% vom Nennwert, bei den Obligationen (Pfandbriefen) des Crédit foncier ½ p. mille nebst dem 20%igen Zuschlag; bei fremden Staatspapieren 0,75 Fr. für Stücke bis zu 500 Fr., 1,50 Fr. für Stücke von 500—1000 Fr., 1,50 Fr. für jede weiteren 1000 Fr. ohne Zuschlag. Erhebung durch Jahresabonnement von ½ p. mille nebst 20% Zuschlag in Quartalsraten zahlbar, fakultativ für inländische Emittenten, obligatorisch bei ausländischen [58]). Ertrag 1886: 19,72 Mill. Fr. Oesterreich hat Gebühren für Gesellschaftsverträge über Errichtung von Aktien-Kommanditgesellschaften und anderen Gesellschaften mit Abstufungen nach den bedungenen Vermögenseinlagen, von Schuldverschreibungen auf den Inhaber und anderen Schuldverschreibungen. Jede Ausgabe von Coupons über die Darlehensinteressen schließt die Verpflichtung in sich, die Gebühr, welche für jeden einzelnen Coupon entfällt, nach ihrer Gesammtzahl zur jedesmaligen Verfallzeit unmittelbar zu entrichten, Gebühren für Lombarddarlehen (Urkunden über Vorschüsse auf Staats- und andere Wertpapiere und Waren), für Empfangsbestätigungen über erfolgte Depositen, von Wechseln, von Versicherungsverträgen 2c. 2c. Auch in England sind die Verkehrssteuern für die Ansammlung von Geldkapitalien vollzählig vorhanden. Besonders hervorzuheben ist: die Stempelabgabe von Schuld- und Pfandverträgen, Schuldverschreibungen ⅛% mit degressiven Stufensätzen von 300 £ abwärts, bei Collateral- oder Hilfssicherheiten ¼ p. mille; von Lebensversicherungen 10 sh für je 1000 £ der Versicherungssumme (½ p. mille) mit Degression bei Beträgen unter 1000 £; von Banknoten 8 d. bis 8½ sh. bei 50—100 £-Stücken nach der Höhe der Stücke, Entrichtung meist durch Pauschale (Bank von England 60000 £), sonst 3½ p. mille jährlich nach der Durchschnittshöhe der Notenzirkulation [59]); neuerdings Stempelabgabe vom Kapital von Gesellschaften mit beschränkter Haftbarkeit auf Einführung ausländischer Aktien, Obligationen, Staats- und Korporationspapiere 3 d. bis zu einem Wert von 25 £ und von 6 d. für je 50 £. (Finanzgesetz v. 16. Mai 1889.)

4. Verkehrssteuern von Spieleinlagen und vom Spielgewinne.

§ 11. Nicht immer dient die Ansammlung von Geldkapitalien der Spekulation und den legitimen Bedürfnissen von Handel und Gewerben; bisweilen ist sie auch ein Mittel, dessen sich der Spielgeist und die Glücksjagd bedient, um dieselben nach den Chancen des Glückes unter die Spieler wieder zu verteilen. Wenn auch die Mehrzahl der Spieler verliert, so muß doch ihre Besteuerung durch die Besteuerung der Spieleinsätze für zuläßig erachtet werden, da sie „eine größere subjektive Entbehrlichkeit und höhere Steuerfähigkeit für den Betrag der Spiel- und Spekulationseinsätze" (Schäffle) bekunden. Noch begründeter ist die Besteuerung der Spielgewinne, welche die vom Glücke Begünstigten plötzlich bereichern. Wo der Staat selbst den Spielunternehmer macht, kann er in den Erträgnissen des Lottos zugleich die Gebühren vom Spieleinsatz beziehen, indem er den Spieleinsatz von Anfang an um den Betrag der Steuer höher ansetzt, als was er dabei riskiert. Bei Privatlotterien wird der Spieleinsatz in der Form des Losstempels besteuert. Soweit die Veranstaltung von Lotterien nicht regalisiert ist, wird bisweilen auch der Gewinn der Spielunternehmer zum Gegenstand der Verkehrsbesteuerung, woneben in diesem Falle noch Gebühren für die Erlaubniserteilung, also eigentliche Gebühren zur Erhebung kommen [60]).

Deutsches Reich: Reichsgesetz v. 1. Juli 1881. Stempelabgabe von Losen öffentlicher Lotterien, sowie Ausweise über Spieleinlagen bei öffentlich veranstalteten Ausspielungen von Geld- oder anderen Gewinnen 5% bei inländischen Losen vom planmäßigen Preise sämtlicher Lose, bei ausländischen von dem Preise der einzelnen Lose. In Württemberg erstreckt sich die Accise auf die Spielunternehmung bei solchen, welche mit Lotterien, Glückshäfen zu Markte

56) Schäffle, in Z. f. St.W. 42 (1886) S. 862.
57) Hierüber sowie über die Stempelpflicht der Noten der Bank von Frankreich s. Wagner, F.W. III. § 231 S. 559 ff.
58) Siehe Wagner, F.W. III. § 231 S. 560 ff.
59) Vocke, Geschichte der Steuern des britischen Reichs S. 245, ferner Wagner, F.W. III. § 120.
60) Vgl. hierüb. Schäffle, Steuerpolitik S. 547 ff.

und auf Kirchweihen ziehen: täglich 8 M.; ferner auf die Verwertung von Gegenständen durch gewöhnliche Lotterien oder sonstiges Ausspielen: von Inländern 3⅓%, von Ausländern 5%. Hier dient die Verkehrssteuer von der Unternehmung wie sonst die Verkehrssteuer vom Glücksgewinnst als Ergänzung der direkten Erwerbsbesteuerung. Oesterreich besteuert unter Glücksverträgen bei Wetten den Wettpreis, bei Geldlotterien und Ausspielungen die in dem Lose oder im Spielplan angegebene Einlage, daneben die Gewinnste: beim Zahlenlotto für 1—4000 fl. Gradationsgebühr von 5 kr. bis 20 fl., vom Mehrbetrag ½%; bei Losen der Staatslotterien 20%, bei Losen der Privatlotterien 15% des Gewinnstes nach Abzug der Spieleinlage. Die Gebühr von Gewinnsten hat die Spielunternehmung von den nach dem Spielplan entfallenden Gewinnsten in Abzug zu bringen und zur Zeit der Fälligkeit der Gewinnste unmittelbar zu entrichten. Außerdem enthält der österreichische Gebührentarif Gebühren vom Hoffnungskauf und von Bodmereiverträgen; auch die Versicherungsverträge und Leibrentenverträge werden in Oesterreich als Glücksverträge behandelt.

5. Steuern vom Verkehre mit beweglichen Verbrauchs- oder Gebrauchsgegenständen.

§ 12. Zu den Verkehrssteuern, welche von beweglichen Sachen mit Rücksicht auf ihre besondere Bedeutung für den persönlichen Gebrauch oder Verbrauch und auf die darin angezeigte besondere Steuerfähigkeit zur Erhebung kommen, gehören vornemlich die Abgaben von Spielkarten, Kalendern, von Journalen und Zeitungen, aber auch die Abgaben von der Versicherung beweglicher Gegenstände (Realversicherungen) und von unverzinslichen Depositen. Auch Stempelabgaben von Gold- und Silberwaren, soweit sie den Betrag mäßiger Gebühren für die amtliche Beglaubigung des Feingehalts der Gegenständen aus edlen Metallen übersteigen, würden hierher zu rechnen sein. S. Hdb. Band III F.W. Abh. Gebühren S. 25. Anm. 96.

Mit Recht rechnet Vocke[61]) hierher zu den „Gebrauchssteuern in Stempelform" die nach dem Preise abgestufte Stempelabgabe von patentierten Heilmitteln von 1½ d. bis 20 sh. (seit 1802), sowie den Stempel von 1 sh. 6 d. für Silber und 17 sh. für Gold per Unze (seit 1817).

Steuern von Spielkarten[62]) sind volkswirtschaftlich ohne Nachteil und lassen sich als leicht getragene Aufwandsteuern wohl rechtfertigen. Doch werden sich hierfür nur mäßige Steuersätze empfehlen, einerseits um dem Reiz zur Defraude entgegenzuwirken, andererseits weil Spielkarten ebenso oft oder noch öfter als dem Spielgeist und der Zeitverschwendung auch dem Bedürfnis nach Erholung von angestrengter, insbesondere geistiger Arbeit in Haus und Familie dienen, in welchem Falle das Kartenspielen für eine besondere Steuerfähigkeit lediglich nichts beweist[63]).

Preußen hatte sich zur Sicherung der Einnahme früher den Alleinhandel mit Spielkarten vorbehalten. Durch Gesetz vom 16. Juni 1838 wurde der Handel freigegeben und eine Stempelabgabe eingeführt mit der für die Sicherung derselben nötigen Beaufsichtigung und Kontrollierung der Fabrikation und des Handels. Aehnlich war der Zustand in fast allen Staaten Deutschlands; durch Reichsgesetz vom 3. Juli 1878 wurde vom 1. Januar 1879 an der Spielkartenstempel zur Reichsabgabe erhoben. Die Abgabe beträgt für jedes Kartenspiel von 36 oder weniger Blättern 30 Pf., für jedes andere Spiel 50 Pf.[64]) In Frankreich[65]) besteht noch eine Art von Monopol, sofern die Einfuhr und der Gebrauch fremder Spielkarten verboten ist, während das Papier für die Hauptseite der Karten dem Staat abgekauft werden muß. Die Stempelabgabe beträgt ohne den 25%igen Zuschlag 50 Cent., für andere als die gewöhnlichen Pikettkarten 70 Cent. Daneben hat der Fabrikant eine jährliche Lizenz von 100 Fr. zu entrichten. Oesterreich: Gesetz über den Verbrauchsstempel vom 6. September 1850. Die Stempelabgabe beträgt für planierte oder auch nur aus geglättetem Papier verfertigte Spielkarten 10 kr., von allen übrigen 5 kr. England erhob Stempelabgaben von Karten und Würfeln; dieselben betrugen seit 1828 1 sh. für ein Spiel Karten, 1 £ für ein Paar Würfel; seit 1862 wurde der Spielkartenstempel auf 3 d. herabgesetzt, die Abgabe von Würfeln abgeschafft[66]).

---

61) Vocke, Geschichte der Steuern des britischen Reichs S. 249 und S. 253.

62) Vgl. hierüber J. G. Hoffmann, die Lehre von den Steuern 1880, S. 447; Rau, III. § 441; Pfeiffer, Staatseinnahmen II. S. 448 ff.; Schäffle, Steuerpolitik S. 396.

63) Vgl. die Uebersicht der in den deutschen Bundesstaaten bestehenden Spielkartenabgaben, Reichstagsdrucksache Nr. 10 der II. Session von 1878, S. 87.

64) Vgl. v. Aufseß, Die Zölle und Steuern des Deutschen Reichs, Hirth's Annalen 1880, S. 744 ff.

65) Vgl. v. Hock, S. 407 ff., v. Kaufmann, Finanzen Frankreichs S. 445 ff.

66) Vgl. Rau III. § 441 Anm. a; Pfeiffer, Staatseinnahmen II. S. 449; Vocke, a. a. O. S. 251 ff.

Vielfach werden auch Stempelabgaben von Kalendern und von Zeitungen[67]) erhoben. Beiderlei Abgaben treffen Gegenstände, welche der Befriedigung geistiger Bedürfnisse dienen, wobei der Kalenderstempel mehr die Lektüre der großen weniger steuerfähigen Masse, der Zeitungsstempel mehr die Bildungs- und Belehrungsmittel der höheren das öffentliche Leben mit Interesse verfolgenden Klassen belasten. Als Mittel einer stärkeren Heranziehung des beweglichen Vermögens zu den öffentlichen Lasten im Interesse einer gleichmäßigen Verteilung des Steuerdrucks auf bewegliches und unbewegliches Vermögen können diese Abgaben nicht empfohlen werden, da sie die Besitzer beweglichen und unbeweglichen Vermögens gleichmäßig treffen. Als allgemeine Aufwandsteuern haben sie aus naheliegenden Gründen die öffentliche Meinung gegen sich. Wird der Zeitungsstempel zu einem Inseratenstempel ausgedehnt, so wird er zu einer irrationellen Zusatzsteuer zur Gewerbesteuer für die neu unternommenen und daher noch schwachen Gewerbebetriebe, welche der Reklame bedürfen, um eine Kundschaft an sich zu ziehen oder sonstige Geschäftsbeziehungen anzuknüpfen.

Für das deutsche Reich wurde der Zeitungsstempel durch das Preßgesetz vom 7. Mai 1874 aufgehoben. In Oesterreich (Gesetz über den Verbrauchsstempel vom 6. September 1850) beträgt die Kalendergebühr 6 kr., die Gebühr für ausländische Zeitungen 2 kr. für jedes Exemplar — Erhebung durch die Zollämter bezw. die Postverwaltung; der Inseratenstempel und der Stempel von Ankündigungen wurde durch Gesetz vom 29. März 1874 aufgehoben; dagegen wurden durch Gesetz vom 23. Oktober 1857 dem Zeitungsstempel auch inländische Zeitschriften unterworfen, mit Ausnahme der amtlichen Zeitungen und derjenigen, welche der Besprechung rein wissenschaftlicher, künstlerischer, technischer oder anderer Fachgegenstände gewidmet sind. Die Stempelgebühr für inländische Zeitschriften beträgt 1 kr. Ausländische, in den mit Oesterreich einen gemeinschaftlichen Postverein bildenden Staaten erscheinende Zeitungen sind in Absicht auf die Gebühr wie inländische zu behandeln, wenn sie im Wege des Abonnements durch die k. k. Postanstalten bezogen werden. In Frankreich unterliegen Affichen (mit Ausnahme jener der öffentlichen Autoritäten), Ankündigungen aller Art (mit Ausnahme der Adressen und derjenigen über Wohnungsveränderungen) einem speziellen Dimensionsstempel von 5, 15 und 20 Cent. für Anschläge auf Papier, ½ und 1 Fr. für gemalte u. dgl. Maueraffichen. In England unterliegen dem Zeitungsstempel seit 1855 nur noch die durch die Post versendeten Blätter mit 1 d., wogegen das Blatt bis zu 4 Unzen Gewicht portofrei bleibt[68]).

Eine größere Bedeutung für das Steuersystem ist den Stempelabgaben von Realversicherungen zuzuerkennen und zwar insbesondere den Abgaben von Mobiliarfeuerversicherungen als Mittel zur Besteuerung des beweglichen Nutzvermögens jeder Art, woneben zum gleichen Zwecke noch etwa die Abgaben für unverzinsliche Depositen bei der Uebergabe von Wertgegenständen für Zwecke der Verwahrung in Frage kommen können, soweit nicht im Falle der Deponierung bei öffentlichen Behörden Verwaltungsgebühren erhoben werden.

Während derjenige Teil des Volksvermögens, welcher eine produktive Verwendung findet, von Einkommen- und Ertragssteuern, und das dem Verbrauche dienende Verbrauchsvermögen durch die indirekten Steuern von Verbrauchsgegenständen zur Genüge steuerlich erfaßt werden kann, unterliegt das dem persönlichen Genusse dienende Nutzvermögen für gewöhnlich nur insofern der Besteuerung, als es wie in Benutzung des Eigentümers stehende Wohngebäude, Villas, Lustgärten und Parks zu den direkten Grund- und Gebäudesteuern herangezogen wird. Dagegen bleibt der bewegliche Teil des Nutzvermögens, Mobiliar, Pretiosen, Gemälde, Tafelgeräte, Kleidung, Weißzeug, in der Hauptsache steuerfrei, obwohl gerade in diesem Teil des Volksvermögens der feinere Lebensgenuß und der Luxus und damit auch die Steuerfähigkeit des Besitzers einen besonders verständlichen Ausdruck zu gewinnen pflegt, und obwohl mit steigendem Wohlstande ein verhältnismäßig immer größerer Teil des Volksvermögens dauernd zum Stamm des beweglichen Nutzvermögens geschlagen wird[69]). Die steuerliche Erfassung des beweglichen Nutzvermögens mit einer direkten Steuer

67) J. G. Hoffmann, a. a. O. S. 448 und 449; Rau, III. § 441; Pfeiffer, Staatseinnahmen S. 449; Schäffle, Steuerpolitik S. 396 ff.; Stein, F.W. II. S. 287 ff.

68) Bocke a. a. O. S. 250 ff.

69) In Württemberg waren z. B. am 31. De-

müßte auf die größten Schwierigkeiten stoßen, weil sie ohne amtliches Eindringen in das Innere der Familien und der Haushaltungen nicht ausführbar wäre, die Fiktion eines nicht vorhandenen Ertrags oder Einkommens daraus zur Voraussetzung hätte, oder bei Bemessung nach dem Vermögenswerte für die Taxierung desselben überhaupt und insbesondere wegen Ermittlung der allmählichen Wertsminderungen durch Abnützung und infolge Veraltens unlösbare steuertechnische Aufgaben stellen würde. Auch hier läßt sich die vorhandene und nicht zu leugnende Lücke des Steuersystems nur durch Verkehrssteuern ersetzen, am besten durch Abgaben von Mobiliarfeuerversicherungsverträgen. Die meisten Stempelabgabengesetze gehen weiter, indem sie Versicherungsverträge überhaupt für gebührenpflichtig erklären. Die Besteuerung der Gebäudebrandversicherungsverträge liegt jedoch nicht im Bedürfnis, da das Vermögen an Gebäuden durch die direkten Gebäudesteuern und die Immobiliarverkehrssteuern genügend erfaßbar ist. Hagel- und Viehversicherungsgebühren treffen Vermögensbestandteile, welche schon in den Grundsteuern zur Tragung der öffentlichen Lasten herangezogen sind. See- und Transportversicherungen mit Verkehrssteuern zu belegen, liegt ebenfalls weniger im Bedürfnis, da solche in der Hauptsache als Gewerbesteuern wirken, ohne jedoch Gewerbesteuern ersetzen zu können.

Die Gebühr für Feuerversicherungen ist jedenfalls mäßig zu halten, da sie sonst der volkswirtschaftlich wünschenswerten Ausdehnung und Verallgemeinerung der Versicherungsgeschäfte im Wege steht. Bei Beschränkung der Steuerpflicht auf Mobiliarfeuerversicherungen verdient die unmittelbare Erhebung der Steuer bei den Versicherungsanstalten den Vorzug vor der Erhebung der Abgabe in Stempelform. Die Bemessung der Steuer nach dem versicherten Vermögenswerte verdient den Vorzug vor der Bemessung nach der mit der Verlustgefahr wechselnden Prämie. Rückversicherungsverträge sind frei zu lassen, da sie nur zur Deckung des Unternehmers dienen, die Versicherungskapitale aber nicht vermehren.

Preußen: Assekuranzpolicen 1/2 % von der gezahlten Prämie, mindestens 1,50 M., bei Prämien unter 150 M. frei (Stempel). Sachsen: (Real-) Versicherungen mit Ausnahme der Transportversicherungen 1/50 pro mille der versicherten Summe, mindestens 0,20 M. pro Jahr (Stempel). Bayern: Mobiliarfeuerversicherungsverträge 1/20 pro mille der versicherten Summe für jedes angefangene Jahr der Versicherungsdauer — direkte Erhebung durch Vermittlung der Versicherungsanstalten. Württemberg: Feuerversicherungsverträge über im Lande befindliche bewegliche Gegenstände für jedes Jahr der Versicherungsdauer und jedes angefangene Tausend der versicherten Summe 0,05 M., mindestens 0,10 M. — Erhebung wie in Bayern. Elsaß-Lothringen: Realversicherungen Dimensionsstempel, daneben 1 % der Prämie. Frankreich: Feuerversicherungsverträge Dimensionsstempel, daneben Enregistrement 8 % von der Prämie [70]). Statt des Dimensionsstempels ist ein Abonnement gestattet, wonach vom Gesammtbetrag der versicherten Summen 4 pro mille bei Prämien-, 3 pro mille bei gegenseitigen Gesellschaften zu entrichten sind, nebst den neueren Zuschlägen. Oesterreich erhebt bei Transportversicherungen 1 %, bei allen sonstigen Versicherungen 1 1/2 %, bei Rückversicherungsgeschäften 1/2 % des Preises, gegen den die Versicherung stattfindet, daneben eine Gebühr von 1 % von den zur Auszahlung an die Versicherten gelangenden Versicherungssummen [71]); beides mit direkter vierteljährlicher Erhebung bei den Versicherungsanstalten. England hat den ehemaligen Stempel von 1 1/2 sh. von 100 £ Versicherungswert (seit 1865 im Jahre 1869 aufgehoben. Die Police zahlt jetzt nur den Pennystempel, auf Versicherungspolicen. Besondere Stempelabgaben bestehen noch für Seeversicherungen [72]). Belgien: Stempel auf Versicherungspolicen 2—6 pro mille der Prämie [73]).

5. Steuern vom Verkehr mit Dienstleistungen und von Gütern der Geselligkeit.

§ 13. Auch der Verkehr mit Dienstleistungen, in welchen die Nationalökonomie, sofern sie wie Sachgüter als Mittel zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse dienen und gegen Entgelt Dritten dargeboten und von diesen begehrt werden, eine eigentümliche Art wirtschaftlicher Güter erkannt hat, ist zum Gegenstand der Verkehrsbesteuerung gemacht worden. Die Stempelabgabengesetze erfassen diesen Verkehr mit ihren Abgaben von Engagements-

zember 1879 1 586 209 782 M. in 308 364 Urkunden bei 22 Gesellschaften versichert.

70) Wagner, F.W. III. S. 526 und 554.

71) Schäffle in Z. f. St.W. 40. S. 868.

72) Wagner, F.W. III. S 264.

73) Schäffle in Z. f. St.W. 40. S 867.

und Honorarverträgen, den Abgaben von Lehrbriefen, von Lehrlings-, Gesellen-, Dienstbotenverträgen ꝛc.

Der Erwerb aus Dienstleistungen läßt sich umfassender, allgemeiner und gleichmäßiger durch direkte Steuern, insbesondere durch Gewerbesteuern oder, soweit er den Gewerbesteuern nicht unterliegt, durch besondere Einkommensteuern vom Dienst- und Berufseinkommen der liberalen Berufsarten zur Tragung der öffentlichen Lasten heranziehen.

Bei einzelnen Arten von Dienstleistungen, soweit sie zur Belustigung, Erheiterung gegen Entgelt dargeboten werden und gewissen „Bedürfnissen der Geselligkeit, Bildung und Unterhaltung“ (Schäffle) dienen, für welche vom Publikum ein Aufwand gemacht wird, würden sich besondere Verkehrssteuern auch als indirekte Aufwandsteuern rechtfertigen lassen, für diejenigen, welche sich besondere geistige Genüsse dieser Art erlauben können, da der Aufwand hierfür, für Schaustellungen aller Art, für Theatervorstellungen, Konzerte, Aufführungen, oder auch nur für gesellige Vereinigungen (Klubs) ꝛc., ohne Zweifel besser als der Aufwand für notwendige Lebensbedürfnisse als Maßstab qualifizierter Steuerfähigkeit angesehen werden kann.

Hierher gehört die Accise von Schaustellungen in Württemberg mit 5% der erzielten Einnahme; derselben unterliegen indessen, abgesehen von theatralischen Vorstellungen, nur die Repräsentanten der niederen Kunst, wie Seiltänzer, Taschenspieler, Gaukler, auch Menageriebudenbesitzer, Musikanten mit spielenden Uhren, Orgeln und anderen derartigen Instrumenten, bei welchen sie zum Teil zugleich die direkte Erwerbsbesteuerung zu ersetzen hat.

In Frankreich besteht seit 1871 eine Abgabe von geselligen Vereinen im Betrage von 20% der Beiträge der Mitglieder; gelehrte und wohlthätige Vereine sind frei [74]).

4. Steuern vom Transportverkehr.

§ 14. Eine eigentümliche Form der Belastung des beweglichen Vermögens mit Verkehrssteuern bilden die Steuern vom Transportverkehr. Da bei fortschreitender Arbeitsteilung immer mehr alle wirtschaftlichen Güter als Waren in Umlauf kommen und hierbei der Ortsveränderung durch den Transport bedürfen, so würde eine allgemeine Transportbesteuerung dem volkswirtschaftlichen Prinzipe möglichster Verteilung der Steuerlast auf alle Bestandteile des Volksvermögens, wenigstens für die beweglichen unter ihnen, am meisten entsprechen — wenn nicht die Ausführung einer solchen, zugleich auch den übrigen Prinzipien der Besteuerung entsprechenden allgemeinen Transportsteuer unüberwindlichen Schwierigkeiten begegnen würde. Diese Schwierigkeiten sind doppelter Art und bestehen einerseits in der steuertechnischen Schwierigkeit der Erfassung des gesamten Warenverkehrs an sich, dann aber insbesondere in der Schwierigkeit einer Erfassung desselben mit einer nach dem Maße der jeder Warengattung zukommenden Leistungsfähigkeit entsprechend abgestuften und verschieden tarifierten Transportverkehrssteuer. Noch schlimmer für die Idee einer allgemeinen Transportbesteuerung ist aber der Umstand, daß diese Aufgaben, soweit sie überhaupt steuertechnisch lösbar sind, durch die übrigen Steuern thatsächlich bereits gelöst erscheinen, so für den Transport ausländischer Produkte durch die Zölle, welche die Waren beim Ueberschreiten der Grenzen steuerlich erfassen, für den binnenländischen Verkehr mit einheimischen Erzeugnissen durch die sonstigen Aufwandsteuern, indem man sich, um der unlösbaren Aufgabe einer steuerlichen Kontrolle des gesamten inneren Verkehrs für alle Waren aus dem Wege zu gehen, genötigt gesehen hat, diejenigen Waren herauszugreifen, welche Artikel des Massenverbrauchs sind, also der Steuerverteilung möglichst weiten Raum geben, und dieselben, sei es während des Transports mit Versandt-, Einlage-, Thorsteuern, Uebergangssteuern, sei es schon vorher bei der Erzeugung, mit Produktionssteuern, oder nachher beim Händler und Detailleur, mit Handelssteuern in Momenten zu erfassen, wo dieselben den Verkehr am wenigsten belästigen.

74) v. Kaufmann, Finanzen Frankreichs S. 259.

Aber eine umfassende, ausnahmslose Belegung des gesamten inneren Transportverkehrs, wie es in der Idee einer allgemeinen Transportbesteuerung eigentlich liegen würde, ist überhaupt nicht möglich, und noch weniger eine der konkreten Steuerfähigkeit der einzelnen Waarenartikel entsprechend verschieden tarifierte Besteuerung des gesamten inneren Transportverkehrs.

Jede allgemeine Transportbesteuerung müßte daher eigentlich das Bekenntnis vorausschicken, daß sie ihre Aufgabe nur sehr unvollkommen zu lösen vermag, und daß sie sich aus diesem Grunde zum voraus damit begnügt, nur denjenigen Teil des Transportverkehrs zu erfassen, der sich eben erfassen läßt, und daß sie sich, um nicht die bereits durch andere Steuern genügend getroffenen Artikel zu hoch zu belasten und andererseits gegen die Forderungen der Gerechtigkeit nicht allzusehr verstoßen, genötigt sieht, so mäßige und geringe Steuersätze in Anwendung zu bringen, daß sie auch von den am wenigsten steuerfähigen Artikeln noch getragen werden können, — was, da manche derselben oft kaum die Transportkosten ertragen, herzlich wenig sein wird.

Zu diesen allgemeinen, „des Maßes und des Verhältnisses zu der im Konsum jeder besonderen Warengattung geoffenbarten Leistungsfähigkeit" (Schäffle) entbehrenden Transportsteuern gehören von den Stempelabgaben von Urkunden die Stempel auf Transportbegleitpapiere, auf Frachtbriefe, Fakturen, Aufgabsrezepisse, Konnossemente 2c. Von den unmittelbar erhobenen Verkehrssteuern sind es die Fähren-, Ueberfuhr-, Brücken- und Wegegelder, die Abgaben für innere Schiffahrt, für öffentliches Fuhrwerk 2c. Die moderne Entwicklung der Verkehrsanstalten hat als ein weiteres Glied den Abgaben dieser Art noch den Aufschlag auf Eisenbahnfahrbillets[75]) hinzugefügt. Werden diese Transportverkehrssteuern nicht auf den Warentransport beschränkt, sondern wie bei dem letzterwähnten Aufschlag auch auf den Personentransport ausgedehnt, so bieten sie, ein sprechendes Beispiel der wahrhaft universalen Verwendbarkeit der Verkehrssteuern, das Bild einer Personal- und Kopfsteuer in Verkehrsteuerform.

Das bekannteste Beispiel von Transportverkehrssteuern ist wohl der Sundzoll. Wir sind geneigt, diesen Transportverkehrssteuern oder Passagezöllen[76]) Brücken-, Wegegelder und Flußzölle auch da zuzuzählen, wo solche angeblich für die Unterhaltung der Land- und Wasserstraßen gezahlt werden sollen. Das Vorhandensein von Landstraßen, Brücken 2c. und deren Unterhaltung liegt nicht bloß im Interesse derer, welche sie für ihre Transporte benützen, sondern ebenso derer, für welche sie mit Transporten in Anspruch genommen werden. Das Wegewesen ist m. a. W. ein allgemeines öffentliches Interesse und sollte nach dem Prinzip der reinen Staatsausgabe behandelt werden, was selbstverständlich eine Kostenbeteiligung der Provinzial- und Kommunalfonds und besonders interessierter Anlieger bei Anlage und Unterhaltung nicht ausschließt. Aber Wegegelder 2c. sind für uns bis zum Beweise des Gegenteils Reste mittelalterlicher Passagezölle.

Am entwickeltsten sind die Transportverkehrssteuern heute wohl noch in Frankreich mit seinen Abgaben für öffentliches Fuhrwerk, für innere Schiffahrt, und dem Aufschlag auf Eisenbahnfahrbillets. Diesen zunächst den Passagiertransport belastenden Steuern unterliegen jedoch auch die von Reisenden in öffentlichem Fuhrwerk mitgenommenen Güter, sowie die Waren, welche durch die Eisenbahn mit Personenzügen befördert werden. Die Transportsteuer beträgt mit Zuschlägen für Eisenbahnen, für öffentliche Fahrzeuge zu Land und zu Wasser mit regelmäßigem Fahrdienst $22\frac{1}{2}$% der Nettoeinnahmen aus Fahrpreisen von 50 Cent. und darüber, und 12% derjenigen aus Fahrpreisen unter 50 Cent. Für Fahrzeuge auf Bestellung, sowie für den städtischen Omnibus- und Pferdebahnverkehr besteht die Transportsteuer in einer festen Jahresabgabe für Wagen von 1—6 Plätzen im Betrage von $50—137\frac{1}{2}$ Fr. nach der Größe der Wagen, für größere Wagen nach der Zahl der Plätze im Betrage von $3\frac{1}{8}$ bis $12\frac{1}{2}$ Fr. (mit Degression der Sätze für größere Wagen bezw. Schiffe). Hiezu kommen noch Lizenzgebühren von $6\frac{1}{4}$ Fr. pro Waggon, Wagen, Schiff (Ausnahmen für zweirädrige Wagen, sowie für Wagen auf Bestellung) nebst 2 Fr. für die an jedem Fahrzeug anzubringende Klappenkontrollemarke (estampille). Gesamtertrag 1887 (Anschlag) 90,64 Mill. Fr., darunter von Eisenbahnen 85,82 Mill. Fr.[77]). Eine im Jahr 1874 eingeführte Steuer von 5% auf die im Inland zirkulierende Warenfracht der

75) Dieser Aufschlag setzt selbstverständlich voraus, daß das Aktivsteuersubjekt nicht zugleich auch Unternehmer des Eisenbahnbetriebs ist, da sonst, wie bei Staatsbahnen, die Erhebung des Aufschlags, welche für I. und II. Wagenklasse und für Schnellzüge bisweilen vielleicht ganz begründet wäre, einfacher durch entsprechende Erhöhung des Personentarifs erfolgen würde.

76) Vgl. J. G. Hoffmann a. a. O. S. 450 ff.

77) Wagner, F.W. III. § 238 ff.

Eisenbahnen in Güterzügen wurde im Jahr 1878, die Schiffahrtsgebühr vom Warentransport auf Flüssen und Kanälen im Jahr 1879 wieder aufgehoben, die vom Staate erhobenen Brücken- und Wegegelder im Jahr 1880. Unberührt blieb jedoch, was den Warentransport anbelangt, die Stempelabgabe von Eisenbahnempfangsscheinen (Frachtbriefen), welche für Güterzugsrezepisse 70 Cent., für Schnellzugsrezepisse 35 Cent. beträgt, ferner die Stempelabgabe von Frachtbriefen für den gewöhnlichen Landtransport, soweit solche ausgestellt werden, und für Seefrachtbriefe oder Konnossemente, für welche als Minimum das kleinste Stempelpapier von 60 Cent. genügt [78]).

Auch in England waren allgemeine Transportverkehrssteuern von jeher vertreten. Es sind dies die bisweilen zu den Gewerbesteuern gerechneten Steuern der Londoner Fiaker, der Landkutschen (Omnibusse, Diligencen), der Mietpferde und Mietkutschen, sowie die Eisenbahnabgabe. Die Abgabe von Fiaker, Landkutschen, Mietkutschen und Mietpferden wurde aufgehoben seit 1870. Die Eisenbahnabgabe ist eine Ertragssteuer von 5% der Gesamteinnahme aus der Personenbeförderung (pro 1882—83 810 467 £) [79]). Vom Warentransport wird in England wie ähnlich in Frankreich eine Transportverkehrssteuer in der Form einer Stempelabgabe von Frachtbriefen, Schiffs-, Miete- oder Befrachtungskontrakten im Betrage von 6 d. erhoben [80]).

Rußland hat eine Auflage auf die Plätze der Passagiere auf Eisenbahnen, sowie auf die mit der Eisenbahn beförderten Eilgüter auch die „Taxe“ auf Erträgnisse der Eisenbahnen in Italien ist ohne Zweifel hieher zu rechnen.

2. Steuern vom Vermögensverkehr von Todes wegen.

J. G. Hoffmann, Die Lehre von den Steuern. 1840. S. 421 ff. Rau III. Erbschaftsgebühr § 237; Erbschaftssteuer § 405. Pfeiffer, Die Staatseinnahmen. 1866. II. S. 305—331. Stein, F.W. II. S. 161 (sehr kurz). Wagner, F.W. II. 2. Aufl. § 241 ff. Schäffle, Steuerpolitik S. 508—512. v. Scheel, Erbschaftssteuern und Erbrechtsreform, 2. Aufl. 1877. Baron, Zur Erbschaftssteuer in Hildebrands J. 26, S. 275 ff. F. H. Geffcken, Erbrecht und Erbschaftssteuer in J. f. G.V. V. S. 189 ff. Bacher, Die deutschen Erbschafts- und Schenkungssteuern. 1886. Krüger, Die Erbschaftssteuer. 1889. Roscher, S. IV. 1. Abt. § 76.

§ 15. Den Steuern, welche vom Vermögensverkehr von Todes wegen erhoben werden, den Erbschaftssteuern, hat sich im letzten Jahrzehnt Theorie und Praxis in Deutschland mit besonderem Interesse zugewendet. Die größeren deutschen Staaten haben fast ohne Ausnahme dieses Gebiet des Steuerwesens neu geordnet, indem sie teils nach dem Vorgange Preußens [81]) wie Sachsen [82]), Bayern [83]), Württemberg und Hessen [84]) ganz neue Erbschaftssteuergesetze erlassen, teils wie Baden [85]) wenigstens die Erbschaftssteuersätze erhöht haben. Und die Theorie suchte mit der legislatorischen Thätigkeit auf diesem Gebiete gleichen Schritt zu halten; ja sie ist ihr sogar, wenn auch vielleicht durch die Praxis zu ihren Untersuchungen veranlaßt und angespornt, mit schnellem Gedankenfluge erheblich vorangeeilt, sofern sie beim ersten Anlaufe mit ihren Forderungen sogleich bei einer allgemeinen Verkehrssteuer vom Vermögensanfall von Todes wegen anlangte, wofür sie sich allerdings auf die Steuergesetzgebung in England, Frankreich, Italien und Oesterreich berufen kann, während die deutsche Steuergesetzgebung [86]) die Erbschaftsteuer auch in ihrer neuesten Gestaltung über die Bedeutung einer bloß vom Erbesübergang an Seitenverwandte zu entrichtenden „Kollateralsteuer“ nicht hinausgebracht hat. Namentlich die socialpolitische Richtung der nationalökonomischen und finanzwirtschaftlichen Schriftsteller hat sich um die wissenschaftliche Behandlung der Erbschaftssteuer Verdienste erworben, indem sie dieselbe von ihrem Standpunkte aus sowohl im systematischen Zusammenhang mit der übrigen Besteuerung als in einzelnen Monographien in vorzüglicher und erschöpfender Weise behandelt hat [87]). Freilich hat die Erbschaftssteuer dabei zum Teil eine eigentümliche Be-

78) v. Hock a. a. O. S. 410 ff., 424 ff., 428 ff.; v. Kaufmann, Finanzen Frankreichs S. 431 ff., 460, 304 ff.

79) S. auch Wagner, F.W. III. § 121.

80) Vgl. auch Vocke a. a. O. S. 424 ff., S. 237.

81) Gesetz vom 30. Mai 1873.

82) Gesetze vom 13. November 1876 und 9. März 1880.

83) Gesetz vom 18. August 1879.

84) Württemberg, Gesetz vom 24. März 1881, ferner Gesetz vom 3. April 1885; Hessen, Gesetz vom 30. August 1884.

85) Finanzgesetz vom 18. März 1880.

86) Die französische Steuergesetzgebung in Elsaß-Lothringen selbstverständlich ausgenommen.

87) v. Scheel a. a. O., Baron a. a. O. in Hildebrand Jb. 26, S. 275 ff.; ferner Leser, Die britische Erbschaftsbesteuerung, Z. f. St.W. 37, S. 323 ff. und S. 496 ff.; F. H. Geffcken in J. f. G.V. V. S. 189 ff.

gründung erfahren, indem man glaubte, die Erbschaftssteuer als eigentümliche Steuerart und als Steuer überhaupt finanzwissenschaftlich verwerfen und sie dafür als sozialpolitische Maßregel und als ein Mittel zur Beschränkung des privaten Erbrechts durch Inanspruchnahme eines staatlichen Erbanteils als Miterben in jeder Familie rekonstruieren zu können[88]. Sofern man sich dabei darauf beruft, daß Privateigentum und Erbrecht staatliche Schöpfungen seien, welche nach Zweckmäßigkeitsrücksichten beliebig gemodelt und geändert werden können, setzen wir diesem politischen Rationalismus mit seinen übertriebenen Begriffen von der Omnipotenz des Staats und der jeweils am Ruder befindlichen Parteien die Anschauung gegenüber, daß Privateigentum und Erbrecht nicht Schöpfungen des Staats, sondern Forderungen der allgemeinen Rechtsüberzeugung und Rechtsanschauung sind, und daß sich die Aufgabe des Staats darauf beschränkt, diese Rechtsüberzeugungen durch die Rechtsgesetzgebung zu formulieren und zum allgemein kenntlichen Ausdruck zu bringen, sowie durch Rechtssprechung und Rechtsverwaltung die Anerkennung des Eigentums und Erbrechts als allgemein gültiger Norm gegen den widerstrebenden Einzelwillen und destruktive Tendenzen zu erzwingen. Weiter aber sind wir insbesondere der Ansicht, daß privates Erbrecht und das sogenannte staatliche Erbrecht sich gegenseitig ausschließende Gegensätze sind: entweder besteht kein durch die allgemeine Rechtsüberzeugung anerkanntes privates Erbrecht, wie bei Nichtverwandten oder bei sehr entfernten Verwandten, im Mittelalter auch bei auswärtigen Erben (jus albinagii), dann fällt die Hinterlassenschaft in ihrem ganzen Betrage, aber nicht als Erbschaft sondern als herrenloses Gut dem Staate anheim, oder aber besteht ein solches privates Erbrecht und wird von der allgemeinen Rechtsüberzeugung als Ausfluß des Willens des Erblassers und seiner im Begriffe des Eigentums begründeten Dispositionsbefugnisse oder als Ausfluß der Familiengemeinschaft anerkannt, dann ist die Hinterlassenschaft kein herrenloses Gut, dann besteht keine Erbfolge des Staats, sondern nur eine private Erbfolge. Der Staat kann in diesem Falle für Erfüllung der Staatszwecke Zwangsbeiträge aus dem Privatvermögen der Erben erheben, er kann dasselbe besteuern, aber er ist nicht Miterbe.

Man muß daher die Erbschaftssteuer als Steuer finanzwissenschaftlich zu begründen vermögen, oder man muß auf die Erbschaftssteuer überhaupt verzichten.

Wir unterscheiden zunächst Erbschafts**steuern** und Erbschafts**gebühren**.

Erbschaftsgebühren sind Gebühren für amtliche Verrichtungen öffentlicher Behörden bei Regulierung des Nachlasses Verstorbener. Wir sind denselben schon früher begegnet. Sie gehören zu den Gebühren auf dem Gebiete der nicht streitigen Rechtspflege oder der Rechtspolizeiverwaltung und bilden einen wesentlichen Bestandteil der Notariatssporteln. Ihr Zweck ist die volle Vergütung der dem Staate für Nachlaßregulierungen erwachsenden Kosten.

Dem gegenüber ist die **Erbschaftssteuer** eine nach dem im Todesfalle auf Dritte übergehenden Vermögen bemessene Abgabe zu Deckung des allgemeinen Staatsaufwands. Die Erbschaftssteuer ist also eine **Vermögenssteuer**. Aber sie ist keine Steuer von einzelnen Vermögensbestandteilen, sondern eine **allgemeine** Vermögenssteuer, welche das **ganze** im Todesfalle auf andere übergehende Vermögen erfaßt. Dadurch unterscheidet sich

88) **Wagner**, F.W. II. 2. A. § 241, anerkennt und fordert zwar die socialpolitische oder „eigentumspolitische“ Begründung der Erbschaftssteuer als staatlichen Erbanteils als möglich und zulässig, hält aber auf der anderen Seite doch im wesentlichen die Erbschaftssteuern für **Steuern** vom Erbanfall als einem Erwerb ohne persönliche Leistung und glaubt, daß diese Betrachtung nicht minder zu einer richtigen prinzipiellen Begründung der Erbschaftssteuer führe, während **Schäffle**, wie wir glauben, mit Recht fürchtet, daß die socialpolitische Begründung der Erbschaftssteuer als einem staatlichen Miterbrecht dieselbe kaum werde zur Anerkennung bringen können (a. a. O. S. 510); auch **Geffcken** a. a. O. (F. f. G.V. V) spricht sich nachdrücklich gegen die Ableitung der Erbschaftssteuer aus einem staatlichen Miterbrecht aus.

die Erbschaftssteuer von allen anderen zu den Vermögenssteuern gehörigen Aufwands- und Verkehrssteuern, welche stets nur bestimmte einzelne Vermögensbestandteile, bewegliche oder unbewegliche, erfassen. — Die Vermögenssteuer ist ferner eine Verkehrssteuer; sie ist keine Besitzsteuer vom ganzen Vermögen, sondern eine Steuer vom Vermögensanfall von Todes wegen, oder m. a. W. sie ist eine allgemeine Vermögenssteuer in Verkehrssteuerform.

Aus diesem Charakter der Erbschaftssteuer ergeben sich von selbst auch ihre Eigenschaften und ihre Funktion im Steuersystem.

Als Steuer vom ganzen Vermögen gestattet die Erbschaftssteuer, wie keine andere Steuer für sich allein, eine umfassende Verteilung des Steuerdruckes auf das gesamte Volksvermögen, das Erwerbsvermögen so gut wie das Verbrauchsvermögen und das Nutzvermögen, und auf alle Klassen von Staatsangehörigen ohne Ausnahme. Eben deshalb ist die Erbschaftssteuer bei richtiger Behandlung und Veranlagung sehr einträglich[89]); auch stellt sie dem Wachstum des allgemeinen Volkswohlstands entsprechend, auch ohne Erhöhung der Steuersätze, dem stets wachsenden Staatsbedarf gegenüber von selbst wachsende Einnahmen zur Verfügung[90]). Sie vereinigt die Vorzüge der indirekten Besteuerung in finanzieller Hinsicht mit denjenigen der direkten Steuer, sofern sie in Staatsnotlagen eine Erhöhung durch außerordentliche Zuschläge gestattet, ohne daß eine Beeinträchtigung des Steuerertrags durch Verbrauchseinschränkungen zu befürchten wäre. In beiderlei Hinsicht entspricht sie wie wohl keine andere Steuer dem finanziellen Steuerprinzip.

Die Erbschaftssteuer ist aber nicht bloß einträglich, sondern auch leicht erträglich, „weil sie unmittelbar einen unentgeltlichen, unverdienten Vermögenszuwachs trifft und mehr oder weniger nur die Minderung eines mit Bestimmtheit nicht zu erwartenden Gewinnes ist; sie fordert den Steuerpflichtigen in dem Augenblicke an, wo er erwirbt und zahlungsfähig ist"[91]).

Von den übrigen Verkehrssteuern unterscheidet sich die Erbschaftssteuer zu ihrem Vorteil dadurch, daß sie eine Ueberwälzung der Steuer von den starken Steuerkräften auf die schwachen in keinem Falle befürchten läßt und mit absoluter Sicherheit die unmittelbare Verteilung der Steuerlast auf alle nach der durch den Vermögensanfall angezeigten Steuerfähigkeit gestattet. Ueberdies belästigt die Erbschaftssteuer weniger als die anderen Verkehrssteuern den Verkehr, da sie die Steuer an den Todesfall anknüpft, auf welchen wegen der nunmehr vorzunehmenden Teilung, auch ohne daß eine Steuer erhoben würde, doch in der Regel eine Inventarisierung und Taxierung aller Vermögensbestandteile vorzunehmen ist und meist auch die Mitwirkung öffentlicher Behörden hierfür in Anspruch genommen wird.

Außerdem gestattet die Erbschaftssteuer eine sichere Erfassung namentlich des beweglichen Vermögens, welches sich anderen Steuern leichter zu entziehen weiß, insbesondere aber auch die Nachholung umgangener und defraudierter Steuern und die nachträgliche Belastung der von den direkten Steuern nicht genügend und von den Verbrauchssteuern gar nicht getroffenen kapitalisierbaren Ueberschüsse und Reingewinne in der Hand des neuen Erwerbers.

Hierdurch wird sie zur unentbehrlichen Ergänzung aller übrigen direkten und indirekten Steuern und des gesamten Steuersystems.

Gegen die Erbschaftssteuer wird hauptsächlich eingewendet, sie verstoße gegen die richtige Steuerregel, daß sie nur aus demjenigen Einkommen gezahlt werden soll, welches dem

---

89) England pro 1879/80: Testament- und Erbsteuer 6 399 000 £ = ca. 128 000 000 M., Frankreich 1869: 116 347 949 Fr. (v. Scheel, a. a. O. S. 4), Italien 1880: Anschl. 26 000 000 Fr., Preußen 1880/81: Anschl. nur 5 000 000 M.

90) Die englische Erbschaftssteuer ist von 3,8 Mill. £ oder 25,6 Mill. Thlr. im Jahre 1864 bis zum Jahre 1874 auf 40 Mill. Thlr. gestiegen; vgl. Baron a. a. O. S. 277.

91) H. Wintterlin, Das württembergische Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz vom 24. März 1881. Vorwort S. III.

Steuerpflichtigen innerhalb der Steuerperiode (Jahres) für seine und seiner Familie persönlichen Bedürfnisse oder zur Kapitalisierung übrig bleibt (Reinertragstheorie), indem sie von der Erbschaft als Vermögenskomplex und aus der Wertsubstanz desselben getragen werde [92]). Ferner: man vermisse das Streben einer genauen Abmessung der Erbschaftssteuer nach der Leistungsfähigkeit [93]).

Der erste Vorwurf würde einen Verstoß der Erbschaftssteuer gegen das volkswirtschaftliche Steuerprinzip der Verhältnismäßigkeit begründen, so wie dasselbe von der Reinertragstheorie verstanden wird. Wir haben dem gegenüber darauf zu verweisen, daß thatsächlich alle Steuern aus dem Vermögen und zwar aus dem roh einkommenden Vermögen zu tragen und zu entrichten sind, und daß es bei allen Steuern von der Größe der Gesamtsteuerlast und den übrigen mitwirkenden Verhältnissen abhängt, ob der Steuerpflichtige durch Mehrarbeit oder Wenigerverbrauch in der Lage ist, im Verlauf der wirtschaftlichen Reproduktion seines Vermögens eine Vermögensminderung zu vermeiden. Die Erbschaftssteuer ist in dieser Beziehung in keiner anderen Lage als alle übrigen Steuern, insbesondere auch die nach dem Einkommen bemessene, thatsächlich aber doch aus dem roh einkommenden Vermögen bestrittene Einkommensteuer. Im Gegenteil läßt sich gerade in dieser Beziehung als ein Vorzug der Erbschaftssteuer anführen, daß sie stets eine absolute Vermögensvermehrung für den besteuerten Erben zurückläßt, und daß sie, da die Erbschaftssteuer nicht wie eine Besitzsteuer von Jahr zu Jahr, sondern nur von Erbfall zu Erbfall und von jedem Erben nur einmal zu entrichten ist, die Möglichkeit einer Ergänzung des in seiner Wertsubstanz angegriffenen Vermögensstammes im Laufe der Jahre und von Generation zu Generation in Aussicht nehmen läßt.

Der andere Vorwurf, daß eine genauere Abmessung der Erbschaftssteuer nach der Leistungsfähigkeit vermißt werde, mag gegen die positive Gestaltung der Erbschaftssteuer in einzelnen Ländern begründet sein, im Wesen derselben liegt nichts, was eine Abmessung nach der Leistungsfähigkeit, soweit sie überhaupt möglich ist, ausschließen würde. Es kommt freilich darauf an, welche Vorstellung man von der Abmessung einer Steuer nach der Leistungsfähigkeit oder von einer dem Prinzip der Gerechtigkeit entsprechenden gleichmäßigen Austeilung der Steuerlast hat.

Nach der von uns vertretenen Ansicht ist eine Steuer dann nach den Forderungen der Gerechtigkeit gleichmäßig verteilt, wenn sie als gleichmäßig verteilt von allen anerkannt wird, oder was dasselbe ist, wenn das in dem entzogenen Vermögen liegende Opfer von den Besteuerten gleich schwer empfunden wird. Das Vermögen ist nun einerseits Ziel und Ergebnis des Erwerbs. Je entfernter der Verwandtschaftsgrad ist, desto weniger ist die Hinterlassenschaft von den Erben durch eigene Anstrengung oder Entbehrung miterworben, desto leichter fallen die in der Steuer dem Interesse des Ganzen gebrachten Vermögensopfer, desto höher muß die Steuer gegriffen werden, um als gleich empfunden zu werden. Das Vermögen ist aber andererseits das Mittel einer selbständigen und unabhängigen Existenz. Je entfernter die Verwandtschaft mit dem Erblasser ist, desto weniger wird, wie bei Frauen und Kindern, der Todesfall als Ursache einer Zertrümmerung des Vermögens und einer Einkommensminderung empfunden, desto mehr erscheint die Erbschaft wie ein Glücksfall und wie eine reine Vermögensvermehrung, desto leistungsfähiger sind die Erben.

Die Progression der Erbschaftssteuer nach Verwandtschaftsgraden, welche meist nur als juristische Konsequenz des Erbrechts hingenommen worden ist, erscheint, sobald man den Begriff der Leistungsfähigkeit in seine Elemente aufzulösen gelernt hat, als eine der Forderung der Gerechtigkeit entsprechende Progression nach der Steuerfähigkeit, wie sie reiner

92) v. Scheel, a. a. O. S. 23; vgl. insbesondere auch Rau III. § 237 und § 405. 93) v. Scheel a. a. O. S. 21.

keine andere Steuer aufzuweisen vermag. — Auch einer Progression der Erbschaftssteuer nach der Größe des Vermögens würde an und für sich ein Hindernis nicht im Wege stehen. Doch würden wir befürchten, durch derartige Vorschläge [94]) der Anerkennung der Erbschaftssteuer Hindernisse in den Weg zu legen, zumal nach unserer Auffassung die Leistungsfähigkeit nicht mit der absoluten Größe des Vermögens, sondern erst mit dem Verhältnis des Vermögens zu der mit seiner Erwerbung verbundenen Schwierigkeit und Anstrengung einerseits und zu der Größe des darauf angewiesenen Bedarfes andererseits gegeben ist. Zu weit geht der Vorschlag bei der Abstufung auch auf die wahrscheinliche Lebensdauer des Erben Rücksicht zu nehmen. Der Sorge, daß durch die Erbschaftssteuer nicht dauernd der Vermögensstand vermindert, wird besser dadurch Rechnung getragen, daß überhaupt die Erbschaftssteuersätze nicht allzu hoch gegriffen werden. Bei Vererbung von Leibrenten und anderen auf die Lebenszeit des Erben beschränkten Nutzungen oder Leistungen aber versteht sich die Berücksichtigung der wahrscheinlichen Lebensdauer von selbst.

Soll aber die Erbschaftssteuer ihre eigentliche Funktion und ihre hervorragende Stellung im Steuersystem erfüllen, so gestalte man sie auch wirklich als allgemeine Vermögenssteuer in Form einer Steuer vom Vermögensverkehr auf den Todesfall; man unterwerfe ihr alles Vermögen, welches im Todesfall auf andere Besitzer übergeht, bewegliches wie unbewegliches, gleichviel ob es ab intestato nach der gesetzlichen Erbfolge oder infolge testamentarischer Bestimmung übergeht, und gleichviel ob es in das volle Eigentum oder nur in die Nutznießung des neuen Besitzers übergeht, wie bei der Succession in Nutzungen von Familienfideikommissen oder Stammgütern; man unterwerfe ihr aber auch alle Erben und höre auf, die große Masse der Erbanfälle zwischen Ascendenten und Descendenten von der Erbschaftssteuer auszunehmen.

Für die nächsten Verwandtschaftsgrade, für Dienstboten und andere Personen, welche dem Hausstande des Erblassers angehört haben, und etwa auch für Vermögenszuwendungen zu kirchlichen, wohlthätigen, gemeinnützigen Zwecken ist ein niedriger Steuersatz begründet; auch lassen sich für Erben dieser Kategorie gänzliche Steuerbefreiungen für gewisse Minimalbeträge, bei erwerbsunfähigen Frauen und bei unmündigen, der Erziehung noch bedürftigen Kindern selbst für etwas höher gegriffene Erbportionen rechtfertigen; als Grundlage für die Steuerbemessung gelte überall der reine für den einzelnen Erben entfallende Vermögenszuwachs also nach Abgang etwaiger Schulden.

Im Interesse der Vermeidung von Konflikten mit der Steuergesetzgebung anderer Länder und zur Erleichterung der Kontrolle gelte als steuerpflichtig jeder Vermögensübergang auf Grund einer im Inlande vorgenommenen Verlassenschaftsteilung. Nur bei Immobilien halte man an der Steuerpflicht für im Inlande gelegene fest, gleichviel ob die Teilung im Inlande oder Auslande vorgenommen wird [95]).

Der Ansatz der Steuer erfolge auf Grund der unter Mitwirkung öffentlicher Behörden errichteten Teilungsgeschäfte, bei Privatteilungen nach den Angaben der Erben (Fassionen) unter Umständen und im Zweifelsfalle auf Grund amtlicher Ermittelungen und Taxationen.

Zur Sicherung der Abgabe ist vor allem die Stellung aller Schenkungen unter Leben-

94) Wagner, F.W. II. 2. A. § 242, auch Schäffle, Steuerpolitik S. 511 empfiehlt eine Gradation nach der Wertgröße, Geffcken a. a. O. S. 197 und 203 begnügt sich dagegen mit der Progression nach Verwandtschaftsgraden. Roscher S. IV. 1. Abt. § 76 würde eine mäßige Progression nach der Größe des Vermögens zulassen, verlangt aber jedenfalls die Progression nach Verwandtschaftsgraden; die Ableitung der Progression nach der Verwandtschaft aus den Forderungen einer gerechten Steuerverteilung nach der Steuerfähigkeit nennt Roscher (Anm. 10) „sonderbar", obwohl gerade die von ihm citierte Autorität: Plin. Paneg. 37; »tributum tolerabile et facile extraneis, domesticis grave« in prägnantester Weise dasselbe besagt. Die größere oder geringere Leichtigkeit mit der eine Steuer getragen wird, ist doch nur Ausdruck und Folge der größeren oder geringeren Leistungsfähigkeit.

95) Siehe hierüber auch Böhm, Handbuch der internationalen Nachlaßbehandlung. 1881.

den unter die Erbschaftssteuer erforderlich unter ausdrücklicher Einbeziehung der Erklärung jedes Erben über die Summe der von dem Erblasser früher empfangenen Schenkungen und mit Anfechtbarkeit aller innerhalb eines gewissen Termins nach dem Tode des Schenkers nicht besteuerten Schenkungen seitens der Miterben.

Ertrag der Erbschaftssteuern (s. Schanz, Finanzarchiv II. S. 288 ff.; ferner Krüger, Die Erbschaftssteuer, insbesondere S. 3)

	in den Jahren				pro Kopf
England	1881—88	(durchschnittlich)	152 150 000	M.	4,50 M.
Belgien	1887		16 447 200	"	2,74 "
Holland	1880—84	(durchschnittlich)	7 429 900	fl.	3,02 "
Frankreich	1884	Erbschaftssteuer	132 528 000	Fr.	2,85 "
		Schenkungssteuer	17 987 500	"	0,39 "
Italien	1887		33 000 000	"	0,58 "
Dänemark	1885		1 390 024	Kronen	0,74 "
Norwegen	1882—83		224 700	"	0,74 "
Deutschland	1880—84	(durchschnittlich)	13 375 418	M.	0,29 "
Hierunter:					
Hamburg			80 484	"	1,77 "
Lübeck			110 676	"	1,74 "
Bremen			244 014	"	1,56 "
Elsaß-Lothringen			1 957 291	"	1,25 "
Baden			659 896	"	0,42 "
Bayern			1 775 833	"	0,34 "
Königr. Sachsen			796 237	"	0,27 "
Württemberg			462 501	"	0,24 "
Preußen			5 387 119	"	0,19 "

In Deutschland ist die Erbschaftssteuer mit einziger Ausnahme von Elsaß-Lothringen überall Kollateralsteuer mit Steuerbefreiung für Descendenten, meist auch für Ascendenten. Doch sind Eltern, Großeltern und weitere Ascendenten steuerpflichtig in Bayern (4—6%), Hessen (4—5%), Württemberg (2 bezw. 3%), Hamburg 2½%); wenigstens die Großeltern und weitere Ascendenten werden herangezogen in Baden 10% und in Sachsen-Altenburg 4—6%; auch die Ehegatten sind in Deutschland meist ebenfalls von der Erbschaftssteuer befreit, hier jedoch mit Ausnahme von Lauenburg (1%), Baden (1⅔%), Sachsen-Koburg-Gotha (1% von Witwern), Schwarzburg-Sondershausen (3%).

Keine Progression nach Verwandtschaftsgraden findet statt in Schwarzburg-Sondershausen mit seinem einfachen Steuersatz von 3%, ferner im Herzogtum Lauenburg, welches außer dem Steuersatze von 1% für Ehegatten nur noch den Steuersatz von 5% für die übrigen steuerpflichtigen Erbfälle kennt. Abgesehen von diesen Ausnahmen sind die deutschen Erbschaftssteuern Progressivsteuern mit Progression nach Verwandtschaftsgraden, mit dem Höchstbetrage für entfernte Verwandte (Seitenverwandte vom 7. Grade an) und Nichtverwandte bis zu 10%. Die höchsten Sätze von 10% erheben in Deutschland Baden, Hamburg und Lübeck.

Eine Progression nach Höhe der Erbschaft kennt die deutsche Steuergesetzgebung nicht. An Steuerbefreiungen kennt dieselbe die Befreiung von Dienstboten bis zum Höchstbetrag von 1000 M. (Württemberg, Sachsen, Hessen, Sachsen-Meiningen, Preußen 900 M., Bayern 600 M.); diejenige ganz kleiner Erbschaften (50—1500 M., Württemberg läßt nur bewegliches Vermögen bis zu 100 M. frei); Zuwendungen zu kirchlichen, wohlthätigen, Unterrichts- oder sonstigen gemeinnützigen Zwecken 2c.

Eine prinzipielle Besteuerung sämtlicher Verwandtschaftsgrade, auch der Descendenten, findet statt z. B. in England, Frankreich, Holland, Italien und Oesterreich, sowie in einigen Schweizer Kantonen: Genf, Basel, Thurgau, Solothurn, Zug. England hat im wesentlichen dreierlei Abgaben von Erbschaften: die probate duty bezw. statt dieser die account-duty, eine in der Form des Urkundenstempels zur Erhebung gelangende Abgabe vom Uebergang beweglichen und diesem gleichgestellten Vermögens, mit 3% abzüglich Schulden und Beerdigungskosten, mit Degression bei Erbschaften von 1000 £ und weniger, ohne Berücksichtigung des Verwandtschaftsgrades, Vermögen bis 100 £ sind frei; die legacy duty, eine direkt erhobene Erbschaftssteuer auf hinterlassenes bewegliches u. dgl. Erbgut in Prozenten je nach dem Verwandtschaftsgrad (1% Descendenten und Ascendenten, 3—10% für Seitenverwandte und Nichtverwandte, steuerfrei Vermögen bis zu 100 £, ferner Ehegatten, endlich neuerdings Descendenten und Ascendenten für das bereits von der probate oder account duty getroffene Erbgut); die succession duty, eine Erbschaftssteuer auf das der legacy duty nicht unterliegende unbewegliche Vermögen abzüglich der Schulden und Servituten nach dem Genußwert während der wahrscheinlichen Lebensdauer des Erben, in Prozenten nach dem Verwandtschaftsgrad (Progression wie bei der legacy duty; neuerdings soll die Steuer für die direkte Linie um ½%, die der übrigen Grade um 1½% erhöht werden; Befreiungen wie bei der legacy duty). Das der succession duty unterliegende Vermögen wird nur ausnahmsweise auch von der probate bezw. account duty getroffen

z. B. die leaseholds — Nutzungsrechte an fremdem Grund und Boden für bestimmte Jahre, hauptsächlich Häuser auf fremdem Grund und Boden — welche als Mobiliarvermögen der probate duty unterliegen, seit 1853 der legacy duty entzogen und der succession duty unterstellt wurden. Während daher das eigentliche unbewegliche Vermögen nur der succession duty unterliegt, besteht für das bewegliche und demselben gleichgestellte Vermögen in der Regel eine formelle und materielle Doppelbesteuerung. Ergebnisse pro 1887—88 probate und account duty 4 554 000 £; legacy duty 2 825 000 £; succession duty 820 000 £; zusammen 8 199 000 £ [96]). Zusätze zur Erbschaftssteuer von 1853 s. Finanzgesetz v. 16. Mai 1889. — Frankreich [97]): Enregistrement beim Uebergang in gerader Linie 1%, an Ehegatten 3%, an die Seitenlinie 6½—8%, an Nichtverwandte 9% nebst dem 25prozentigen Zuschlag zu den Registergebühren; keine Steuerbefreiung für kleine Vermögen, kein Abzug der Lasten und Schulden. Ertrag pro 1886: 176,73 Mill. Fr. — Holland [98]): Erbschaftssteuer von unbeweglichem und beweglichem Vermögen jeder Art 1% von Descendenten und Ehegatten, wenn Kinder vorhanden sind, 3% von Ascendenten, 4% von kinderlosen Ehegatten, 4—10% von Seitenverwandten und Nichtverwandten; daneben Uebergangssteuer 1) von den unter dem Erbgut begriffenen Effekten und Renten-gebenden Schuldforderungen ¼% von der direkten Linie und von Ehegatten mit Kindern, 2% in allen anderen Fällen; 2) vom unbeweglichen Vermögen 1% von der direkten Linie und von Ehegatten mit Kindern, 5% in allen anderen Fällen. Die Erbschaftssteuer wird erhoben vom Wertbetrage nach Abzug von Schulden und Lasten; kein Schuldenabzug bei der Uebergangssteuer. Befreit sind Erbschaften von Descendenten und Ehegatten mit Kindern bis zum Nettobetrag von 1000 fl., sonst bis zum Betrage von 300 fl. — Dänemark [99]): Erbschaften an Gatten, Kinder oder Eltern 1%; an Geschwister oder deren Kinder 4%, alle übrigen 7%. Ertrag pro 1884—85: 1 390 024 Kronen. — Italien: Erbschaftssteuer 1,44% direkte Linie, 3,6% Ehegatten, 6% Geschwister und milde Stiftungen, 7,2% Onkel und Neffen, 9,6% Geschwisterkinder, 10% Seitenverwandte bis zum 10. Grade, 12% entferntere Verwandte und Nichtverwandte. Die Schulden werden bei der Wertfeststellung berücksichtigt; keine Steuerbefreiungen. Ertrag 1887: 33 Mill. Lire. — Oesterreich: Gebührengesetz vom 9. Febr. 1850, Tarif Nr. 106 B. Vermögensübertragungen von Todes wegen, von Eltern an eheliche oder uneheliche Kinder und umgekehrt 1% (ebenso für Dienstboten bei einer Rente von nicht über 50 fl. oder einem Kapital von nicht über 500 fl.), an andere Verwandte bis einschließlich Geschwisterkinder 4%, in anderen Fällen 8%. Ueber die mit der Erbschaftssteuer konkurrierende Mutationsgebühr von 1½% vom Uebergange von Immobilien s. oben § 6. — Genf: 2% direkte Linie und Ehegatten, wenn Kinder vorhanden sind, 5% kinderlose Ehegatten, Geschwister, Onkel, Neffen und Großneffen, 10% Vettern, 15% in allen anderen Fällen. Befreit sind: Erbschaften in direkter Linie bis 3000 Fr., in andern Fällen bis 50 Fr., Alimentationen, die jährlich nicht über 300 Fr. betragen, Legate, welche öffentlichen und milden Anstalten vermacht sind. — Basel: 1% Kinder, Großkinder und Ehegatten, 2% weitere Nachkommen und Eltern, 4% Großeltern, weitere Ascendenten und Geschwister, 6% Oheime und Neffen, 9% Geschwisterkinder, Großoheime und Großneffen, 12% weitere Verwandte und Nichtverwandte. Befreit sind: Erbschaften der Descendenten bis 2000 Fr., Vermächtnisse an Angestellte und Bedienstete bis 2000 Fr., Vermächtnisse zu gunsten öffentlicher, gemeinnütziger oder wohlthätiger Zwecke. — Ueber die Entwicklung der Erbschaftssteuer in den übrigen Kantonen der Schweiz s. Krüger, Erbschaftssteuer S. 16 ff. Die Erbschaftssteuern sind hienach dort meist Kollateralsteuern (Ausnahmen s. oben). Progression nach der Verwandtschaft und nach der Größe des Vermögens in Bern, Zürich, Solothurn und Thurgau. — Rußland [100]): Erbschafts- und Schenkungssteuer seit 1882 für Erbbezüge von Ehegatten, Ascendenten, Adoptivkinder 1%, für Erbbezüge der Schwiegersöhne und Schwiegertöchter, der Geschwisterkinder, der Kinder vorverstorbener Brüder und Schwestern 4%, für die Seitenverwandten im 3. und 4. Grade 6%, für alle andern Fälle 8%. Befreit sind Erbteile bis zu 3000 Rubel, Vermächtnisse an den Staat, Grundstücke und Häuser im Erbgang von Bauern zu Bauern, ertragloses Hausgeräte [101]).

III. Das Gebührenäquivalent.

Schäffle, Steuerpolitik S. 513. F. H. Geffcken, Erbrecht und Erbschaftssteuer in J. f. G.V. V. S. 204.

§ 16. Eine konsequente Durchführung der Verkehrsbesteuerung, welche in ausgedehntem Maße und in eingreifenderer Weise Vermögenssteuern in der Form von Verkehrssteuern

96) Vgl. Krüger, Erbschaftssteuer S. 5 ff., ferner Wagner, F.W. III. §§ 122, 125.

97) Ueber die französische Erbschaftssteuer, Beurteilung und Statistik s. Wagner, F.W. III. § 218 und § 241 ff.

98) Schanz, Finanzarchiv V 2. Bd. S. 537.

99) Schanz, Finanzarchiv II. S. 292 ff.; Krüger, Erbschaftssteuer S. 29.

100) Schäffle in Z. f. St.W. 39. S. 789.

101) Weitere Notizen über die Erbschaftssteuer der außerdeutschen Staaten siehe Geffcken a. a. O. S. 200 ff.; v. Scheel, a. a. O. S. 80 ff.; Baron a. a. O. S. 109 ff.; über die britische Erbschaftsbesteuerung insbesondere Leser a. a. O., ferner Schanz, Finanzarchiv II. S. 288 ff., Krüger a. a. O. 1889.

erhebt, sieht sich notwendig zur Erhebung von Vermögenssteuern in der Form von Besitzsteuern veranlaßt bei solchen Vermögenssubjekten, bei welchen die Erhebung einer Steuer für die Regel an einen Eigentumsübergang nicht angeschlossen werden kann, weil sie wie bei juristischen Personen, öffentlichen Korporationen, Handels- und Versicherungsgesellschaften, Genossenschaften, Vereinen, (die todte Hand im weiteren Sinne des Wortes,) ihr Vermögen, indem sie Generationen überdauern, fortwährend in ihrem Besitz festhalten. Diese Besitzsteuer vom Vermögen wird in der Regel nur vom Immobiliarvermögen der genannten Personengemeinschaften erhoben und ist hier nicht nur als Ergänzung und Surrogat der Erbschaftssteuer, sondern auch als Aequivalent der Steuern vom Immobiliarverkehr unter Lebenden aufzufassen, da die Liegenschaften solcher Personengemeinschaften nicht nur dem Besitzwechsel infolge des Wechsels der Generationen und damit den Erbschaftssteuern, sondern großenteils auch dem Besitzwechsel im Wege des gewöhnlichen Tauschverkehrs entrückt sind. Aber auch vom Mobiliarvermögen der todten Hand wäre mäßige Besitzsteuer als Aequivalent der Erbschaftssteuer prinzipiell gerechtfertigt.

Diese Ausgleichungsabgabe (Gebührenäquivalent, Taxe von der todten Hand) besteht, wo sie erhoben wird, entweder in einem besonderen Jahressteuerzuschlag oder in einer nach längeren, der durchschnittlichen Dauer des ruhenden Besitzes entsprechenden Zwischenräumen periodisch erhobenen Gebühr.

Bayern (Gebührengesetz vom 18. Aug. 1879, Art. 216 ff.) erhebt ein Gebührenäquivalent vom unbeweglichen Vermögen der toten Hand alle 20 Jahre vom Tage des letzten Anfalls der Immobiliarverkehrssteuer mit einem Normalsatz von 1% des Werts des Immobiliarbesitzes ohne Abzug der Schulden. Oesterreich (Gebührengesetz vom 9. Febr. 1850, T.P. 106 B e) erhebt ein Aequivalent für jede Besitzdauer von 10 Jahren. Dasselbe beträgt bei Stiftungen, Benefizien, Kirchen, geistlichen und weltlichen Gemeinden, Vereinen, Anstalten und anderen Korporationen und Gesellschaften, deren Mitgliedern ein Anteil an dem Vermögensstamme der Gemeinschaft nicht zusteht, von unbeweglichen Sachen 3% des Werts, von beweglichen Sachen 1/2%; bei Aktienunternehmungen und anderen Erwerbsgesellschaften von unbeweglichen Sachen 1 1/2% des Werts. Frankreich (Gesetz vom 20. Febr. 1849) erhebt für die Güter der toten Hand als Ersatz des Enregistrements eine Jahrestaxe vom Reinertrage der betreffenden Güter in gewissen Quoten der Grundsteuer[102]). Steuersubjekte sind die im Gesetze speziell genannten: Departements, Gemeinden-Hospitäler, Seminare, Kirchen, religiöse Kongregationen, Konsistorien, Wohlthätigkeits-Anstalten, anonyme Gesellschaften (Aktien-), öffentliche gesetzlich autorisierte Anstalten. Steuerobjekte sind die diesen Subjekten „gehörenden" der Grundsteuer unterworfenen Immobilien. Man ging davon aus, daß Immobilien einmal in 20 Jahren im Besitz wechseln, dann ca. 5% Besitzwechselabgaben vom Kapitalwert oder einen 1jährigen Ertrag (diesen zu 5% gerechnet) als Steuer zu tragen hätten. Hieraus ergab sich als Betrag der Jahrestaxe 5% des Ertrags, oder bei einem Anschlag des jährlichen Ertrags des betreffenden Besitzes von 66 Mill. Fr. ein Steuerbetrag von 3,3 Mill. Fr. im ganzen, oder ein Zuschlag von 62,5% zum Grundsteuerprinzipal; seit 1872 erhöht auf 70%, dazu der 25%-Zuschlag zu den Register-Gebühren, daher Zuschlag zur Grundsteuer seither 87,5%. Eine eigenartige Ergänzung hat die Besteuerung der toten Hand neuerdings gefunden durch die im Anschluß an die partielle Kapitalrentensteuer (taxe sur le revenu des valeurs mobilières) 1880 und 1884 eingeführte Gesamteinkommensteuer gewisser Gesellschaften und Associationen, welcher die Bezüge solcher Gesellschaften unterliegen, bei welchen die Erträge nicht ganz oder nur teilweise unter ihre Mitglieder verteilt werden müssen, und welche ausdrücklich (1884) auf alle religiösen Kongregationen, Gemeinschaften und Associationen, autorisierte wie nicht autorisierte, ausgedehnt worden ist. Als steuerpflichtiges Einkommen werden 5% des zu fatierenden und abzuschätzenden Bruttowerts der beweglichen und unbeweglichen Güter der betreffenden Gesellschaft angenommen. Der Steuersatz beträgt wie bei der Kapitalrentensteuer 3% vom Einkommen. Italien erhebt als Verkehrssteueräquivalent 1,60% der Einkünfte von Wohlthätigkeitsinstituten unter Aufsicht des Staats, 4,80% der Einkünfte anderer juristischer Personen; Ertrag 6,5 Mill. Lire pro 1887[103]).

102) Vgl. v. Hock, a. a. O. S. 158; Geffcken a. a. O. S. 204; v. Kaufmann, Finanzen Frankreichs S. 252, ferner Krüger a. a. O. S. 28. Wagner, F.W. III. § 206 ff.

103) Vgl. Krüger a. a. O. S. 30; Schanz, Finanzarchiv II. S. 292 ff.

X.

Die Ordnung der Finanzwirtschaft und der öffentliche Kredit.

Rau, F.W. II. § 463—529, auch 530—569. Stein, F.W. 4. A. I. S. 51—129, 252; II. S. 346—552; 5. A. I. S. 188—476; II. 1. Abt. S. 1—81, II. 3. Abt. (Staatskredit). Umpfenbach, Finanzwissenschaft, 1. A. II. S. 81 ff., 2. A. Buch 3. v. Hock, Oeffentliche Abgaben, § 35—45. Wagner, F.W. I. 2. A. § 50—67, auch passim § 30—49. Eingehender in der 3. Aufl. I. (1. Buch), Kap. 3, materielle Ordnung, Kap. 4 formelle Ordnung). Roscher, S. IV. Buch 5 u. 6. Cohn, F.W. B. 1 Kap. 6, B. 4. Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances vol. II (sehr reichhaltig). Schäffle, 3. Artikel „Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfs", Z. f. St.W. 1883—84. — Von den älteren systematischen Werken besonders v. Malchus, F.W. I. § 80—98. — Nebenius, Oeffentlicher Kredit, 2. A. 1829 (älteres Hauptwerk; die Bearbeitung des öffentlichen Kredits in Knies' Werk [s. B. I des Handbuchs S. 379 und überhaupt die dortige Abhandlung über Kredit] steht noch aus). Neuere Litteratur über die Prinzipienfrage, „Steuern oder Schulden?": Dietzel, System der Staatsanleihen. 1855. A. Wagner, Ordnung des österreichischen Staatshaushaltes. 1865. S. 1—64. Ders., Art. Staatsschulden in Bluntschli's St.W. X. S. 1—58. Laspeyres, Art. Staatswirtschaft ebendaselbst. Soetbeer, Ueber Staatsschulden, V. f. V. 1865. Nasse, Steuern und Staatsanleihen, Z. f. St.W. B. 24. Cohn, F.W. — G. Ricca-Salerno, teoria generale dei prestiti pubblici. 1879. Adams, Public debts. 1887. — Ueber die Formen der Schulden, Geschichte, Statistik s. die Litteratur unten vor Abschn. II. — v. Czörnig, Darstellung der Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung, Kontrolle in Oesterreich, Preußen, Sachsen, Bayern, Württemberg, Baden, Frankreich, Belgien. 1866. Sonst die staatsrechtlichen Werke, so besonders Gneist über England, v. Rönne und Laband über das Deutsche Reich, v. Rönne über Preußen. — v. Gneist, Gesetz und Budget. 1879. Seidler, Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der konstitutionellen Monarchie. 1885. (finanzwissenschaftlich-staatsrechtliche Monographie). — Litteratur über Etats-, Kassen-, Rechnungs-, Kontrollwesen unten vor den betreffenden Abschnitten.

I. Die Ordnung der Finanzwirtschaft.

1. Formelle Ordnung[1]).

1. Die formelle Ordnung im Allgemeinen.

§ 1. Zur Ordnung der Finanzwirtschaft und damit zur Erfüllung der Aufgaben, welche dieser Wirtschaft im Dienste des Staats und des betreffenden öffentlichen (sogenannten Selbstverwaltungs-)Körper, dem sie angehört, gestellt sind, gehört ein Doppeltes: einmal eine Reihe allgemeiner und besonderer **Einrichtungen und Maßregeln**, welche die Finanzwirtschaft als **eigentümliche** Einzelwirtschaftsart und speziell gerade als Einnahme- und Ausgabewirtschaft eines Körpers von Natur, Wesen, Organen und Aufgaben eines **öffentlichen Körpers** zur Erfüllung ihrer spezifischen Aufgaben braucht,

1) Seit dem Erscheinen dieser Abhandlung in der 1. Auflage dieses Werkes habe ich diesen Gegenstand, die „formelle Ordnung", eingehend und systematisch in der 3. Auflage des 1. Bandes meiner F.W. (1883—84) bearbeitet. Die vorliegende Abhandlung hatte in diesem Abschnitt schon in der 2. Auflage Erweiterungen erfahren. Doch mußte ich mich dabei und muß mich auch jetzt noch in dieser 3. Auflage auf eine knappe Zusammenfassung der umfangreichen Darlegungen in meiner F.W. beschränken. S. daselbst S. 183—336, besonders für das Detail, Geschichtliches, Statistisches, Gesetzgebung, Litteratur. Sachlich ist die Behandlung hier dieselbe wie in m. F.W.

sodann eine Reihe von Maßregeln, durch welche der Finanzbedarf eines öffentlichen Körpers seiner thatsächlichen Befriedigung entgegengeführt wird, d. h. die „Ausgänge“ (Ausgaben) ihre „Deckung“ in „Eingängen“ (Einnahmen) wirklich finden [2].

Alles was sich auf den ersten Punkt bezieht, fassen wir hier unter dem Ausdruck „formelle Ordnung“ (der Finanzwirtschaft, des Staatshaushalts, Kommunalhaushalts ꝛc.), alles was sich auf den zweiten Punkt bezieht, unter der Bezeichnung „materielle Ordnung“ zusammen. Als Gegenstand der theoretischen Behandlung in der Finanzwissenschaft hat die Lehre von der formellen Ordnung die thatsächlichen Einrichtungen und Maßregeln, welche dieser Ordnung dienen, in ihrer Entwicklung und ihrem Bestande darzulegen, die Verschiedenheiten der Zeiten und Länder darin zu konstatieren und zu vergleichen, die Leistungen jener Einrichtungen und Maßregeln kritisch zu prüfen und in Anknüpfung an solche Schilderung und Kritik Forderungen nach Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit an sie für ihre erste Einrichtung wie für ihre Fortbildung zu stellen. In der Lehre von der materiellen Ordnung der Finanzwirtschaft sind dann die möglichen und die thatsächlichen Deckungsverhältnisse darzulegen und Grundsätze für die richtige bez. jeweilig und je örtlich relativ richtigste Deckung des Finanzbedarfs zu ermitteln.

M. a. W. es kehren hier, wie bei allen Gegenständen der Finanzwissenschaft, sowohl in der Lehre von der formellen als in derjenigen von der materiellen Ordnung die beiden zu unterscheidenden, aber mit einander zusammenhängenden Aufgaben dieser Wissenschaft wieder: die Darstellung des Thatsächlichen und seines Werdegangs und die wissenschaftliche Lösung praktischer Finanzprobleme, die Beantwortung der Fragen: was ist? wie ward es? Und wie fungiert es? Wie soll es sein? [3]). Die erste Aufgabe wird jedoch hier und besonders in dieser Abhandlung — namentlich bei der „materiellen Ordnung“ — nur kurz berührt, die zweite Aufgabe dagegen mehr als die eigentlich hierhergehörige aufgefaßt.

Folgendes sind die einzelnen Angelegenheiten der formellen Ordnung der Finanzwirtschaft, welche hier zu behandeln sind: 1) Die Einrichtung der Finanzverwaltung, ihres Behördenwesens und des Finanzdienstes; 2) die Aufstellung von Voranschlägen für künftige Finanzperioden („Etatswesen“); 3) die Vollziehung des Voranschlags und die Dienstzweige dafür oder das Anweisungs-, Zahlungs-, Kassen- und Rechnungs- und Buchführungswesen; 4) das Kontrollwesen in der und über die Finanzwirtschaft; 5) der Rechnungsabschluß über Ein- und Ausgänge, Einnahmen und Ausgaben der Finanzperiode (des Jahres), die Einrichtung der Jahresdienste, die Rechnungen über Bestand, Ab- und Zugang und die Inventarisierungen des öffentlichen (Finanz- und Verwaltungs-)Vermögens.

2. Die Einrichtung der Finanzverwaltung.

1. Entwicklung.

§ 2. In unseren heutigen Kulturstaaten ist diese Einrichtung das Produkt einer langen, im einzelnen manchfach verschiedenen geschichtlichen Entwicklung, welche jedoch im ganzen große Uebereinstimmung unter dem Einfluß gleichartiger Bedürfnisse zeigt. Es ist hier, wie in der gesamten Verwaltungsorganisation des Staates, allmählich, dem Umfang und der technischen Verschiedenheit der Geschäfte gemäß, das Prinzip der Arbeitsteilung zur Geltung gelangt, im oberen Dienst, je mehr sich die Staatsgeschäfte centralisierten, im mittleren und unteren, je größere und mannigfaltigere öffentliche

2) Siehe das allgemeine Schema der Aus- und Eingänge für jede Wirtschaft in Wagner, Grundlegung, 2. A. § 67—73; für die Finanzwirtschaft Wagner, F.W. I. 3. A. § 60 ff.; die mitunter, z. B. von Held bezweifelte praktische Bedeutung solcher Unterscheidungen zeigt sich gerade auf dem Gebiete der formellen Ordnung des Staatshaushalts, namentlich im Etats-, Rechnungs-, Buchführungswesen. Siehe darüber z. B. das italienische System der „Logismographie“ und Bocke, Finanzarchiv IV. S. 455 ff.

3) Wagner, F.W. I. 3. Aufl. § 12, 18.

Geschäfte sich ausbildeten. Eine größere Centralisierung der Finanzgeschäfte speziell erfolgte mit dem Uebergang von der Naturalwirtschaft zur Geldwirtschaft und mit der Erstarkung der Staatsgewalt und deren Emporhebung über die lokalen städtischen, die sonstigen kommunalen und grundherrschaftlichen Gewalten immer mehr. Die Vermehrung der Staatsthätigkeiten, die Umgestaltung der Wehrverfassung, die neuen Soldheere führten insbesondere seit dem Ausgang des Mittelalters und in den darauf folgenden Jahrhunderten zu einem größeren Finanzbedarf, welcher zugleich vornehmlich Geldbedarf wurde. Regelmäßige Staatsämter mit fest in Geld besoldeten Staatsdienern bildeten sich. Eine Geldausgabe-Wirtschaft mit eigenen Kassen oder mit der Benutzung der Einnahmekassen für ihre Zwecke entstand. Die älteren Einnahmezweige, Domänen, Gebühren bei der Ausübung der Hoheitsrechte, einzelne Regalien, die älteren direkten (Grund- und dgl.) und indirekten Steuern (Zölle) reichten nicht mehr aus. Ihre Verwaltung verlangte gleichzeitig Umänderungen. Neue Steuern wurden nötig (indirekte, Grenzzölle, Accisen, Monopole, Stempel, direkte) und erheischten zur Auflegung und Einhebung eigene Behörden und Beamte, während früher im lokalen Dienste wie an der Centralstelle, soweit überhaupt schon eine Centralisation der Ausgaben und Einnahmen hier, beim Fürsten, stattgefunden hatte, die allgemeinen Verwaltungsbeamten zugleich mit für die Finanzgeschäfte gedient hatten. So entstand und entwickelte sich dann mit der weiteren Vermehrung der Staatsthätigkeiten, der Ausgaben, Einnahmen, mit dem Siege der Geldwirtschaft und analog wie in den übrigen Zweigen des öffentlichen Dienstes als ein eigenes großes Glied des letzteren die staatliche Finanzverwaltung mit ihrer centralen Spitze, dem jetzt meist sogenannten Finanzministerium, mit ihren Mittel-(Provinzial-) und ihren Unter-(Lokal-)behörden, d. h. Finanzämtern für den Einnahme- und Ausgabedienst und einzelnen Finanzbeamten.

Die Geschichte der Finanzverwaltung ist in der früheren Zeit ein Teil der allgemeinen inneren Verwaltungsgeschichte und nach Lage der Dinge damit aufs engste verquickt. Es ist daher hier auf die Litteratur über die Geschichte der Verwaltung und des Verwaltungsrechts Bezug zu nehmen, wo einzelne Werke dann wieder die Finanzverwaltung öfters näher behandeln. Hier kann darauf nicht weiter eingegangen werden. Es ist u. a. z. B. auf Gneists Werke über England, auf G. Schmollers Studien über Preußen, auf Isaacsohns Geschichte des preußischen Beamtentums, auf d'Elverts Werke über Oesterreich, auf Adlers Organisation der Zentralverwaltung unter Maximilian I. (1886) zu verweisen. Abrisse gewöhnlich in den neueren, mehr auf historischer Grundlage stehenden staatsrechtlichen Werken. Vgl. im übrigen über die allgemeine und besonders die innere Verwaltung, deren Organisation und die Entwicklung der letzteren in diesem Werke die Abh. III. der V.L. von Georg Meyer Näheres über die Finanzverwaltung und die Grundzüge ihrer Entwicklung Wagner, F.W. I. 3. Aufl. S. 188—204, mit kurzen Ausführungen über Altertum, Mittelalter, Neuzeit, hier besonders Brandenburg-Preußen. Stein a. a. O. 4. A. I. S. 188 ff., 5. A. 2. Abt. S. 371 gibt hier und überhaupt im 1. Bande wesentlich nur die kritische Darstellung der Gegenwart, nicht die Geschichte der Finanzverwaltung.

Gewisse Einrichtungen des Finanzdienstes sind gewöhnlich besonders deutlich von spezifischen Verhältnissen des öffentlichen Rechts beeinflußt gewesen. Unter diesen Einrichtungen verdient wegen ihrer Eigentümlichkeit, ihrer praktischen Bedeutung gerade für deutsche Länder und weil sie in Resten noch bis in unsere jüngste Zeit (in Kleinstaaten bis in die Gegenwart) hereinragt, auch hier die sogen. Kassentrennung im deutschen territorialen Finanzwesen eine besondere Erwähnung [4]). Im ständischen Patrimonialstaate der späteren Zeit und des Mittelalters und im „Uebergangsstaat", welcher jenem in der Neuzeit folgte, knüpfte sich nämlich an die zwei Hauptarten der öffentlichen Einkünfte und der darauf angewiesenen Ausgaben ein zweifaches Kassenwesen, zum Teil überhaupt eine zweifache Finanzverwaltung. Zur „Kammerkasse" gehörte die Verwaltung des territorialen (fürstlichen) Kammerguts und der Einkünfte desselben, d. h. der Domänen, Forsten, Gewerksanlagen, Regalien, Zölle, alten Steuern, Sporteln und mancher anderer Gebühren und ähnlicher Einkünfte. Aus diesen, der ständischen Bewilligung entzogenen Einkünften waren der fürstliche Hofhalt und, soweit sie reichten, die sonstigen Ausgaben zu decken, wobei an die damalige praktische Vermengung der fürstlichen Privat- und der öffentlichen Quasi-Staatsausgaben zu denken ist. Mit der Entwicklung der landständischen Ver-

4) Rau, III. I. § 90 ff. Wagner, F.W. I. 2. A. § 151, 153, 159, 3. A. § 90. II. 1. A. § 355 ff., 2. Aufl. § 115 ff.

fassung erlangen die Stände dieser Kammerkassen-Verwaltung gegenüber nur das Recht einer gewissen Einsichtnahme, wenn Anforderungen zur Steuerhilfe 2c. an sie gestellt werden, auch das Recht der Zustimmung zur Veräußerung, Verpfändung von Teilen des Kammerguts. Für die neuen von den Ständen bewilligten Steuern, anfangs regelmäßig nur für bestimmte Zwecke (z. B. Schuldentilgung) und für bestimmte Zeiträume, später, wenn auch mit periodischer Neubewilligung, thatsächlich dauernd, bildet sich dann, teils in näherer Verbindung mit der landesfürstlichen, teils auch völlig getrennt von ihr eine eigene ständische Finanz-, insbesondere Steuerverwaltung mit eigener „landständischer Steuerkasse" („Landeskasse"), thatsächlich später immer mehr für die Deckung eigentlicher Landesausgaben, namentlich für das Kriegswesen, die Soldheere (preußische „Kriegskasse"). Mit dem Siege der fürstlichen Gewalt über die Stände vermischte sich die Bedeutung dieser Unterschiede der zwei Kassen praktisch sehr, aber doch nicht überall, und selbst in absoluten Monarchien blieb wenigstens der formelle Unterschied wohl bestehen, wenn auch die Verwaltung vereinigt wurde (Preußen). In deutschen Mittelstaaten sind Ueberbleibsel der älteren Einrichtung noch bis in unser Jahrhundert zu finden gewesen (Württemberg, Hannover), in Württemberg wird bei den Einnahmen im Etat noch jetzt zwischen denen „aus dem Kammergut" und „aus Steuern" unterschieden und in Haushalten von Kleinstaaten (z. B. Braunschweig, Koburg-Gotha, dann in den eigentümlichen Finanzeinrichtungen Mecklenburgs) hat die alte Einteilung noch heute eine größere rechtliche Bedeutung. S. unten in § 5 weiteres hierüber und über getrennte Provinzialetats und Finanzverwaltungen.

2. Die gegenwärtige Organisation der Finanzverwaltung.

§ 3.—1. Das Finanzministerium ist regelmäßig jetzt eine den anderen obersten Staatsbehörden („Ministerien") koordinierte Centralbehörde, unter einem dem Staatsoberhaupte wie in unseren „Verfassungsstaaten" auch dem Parlament verantwortlichen Chef, dem Finanzminister. Die Funktionen des Finanzministeriums sind die oberste Leitung, Verwaltung und Kontrolle der ganzen Finanzwirtschaft, wobei aber einzelne Gebiete der letzteren, besonders im Einnahmedienst (z. B. die Domänen, Forsten, Bergwerke, Eisenbahnen), hie und da auch im Ausgabedienst andern Ministerien direkt unterstellt sein können; ferner die Vorbereitung der organischen Gesetze rein oder vorwiegend finanzwirtschaftlichen Inhalts, so insbesondere der Steuergesetze; weiter die Entwerfung des Staatsvoranschlags für die künftige Finanzperiode; endlich die Vollziehung desselben nach erfolgter Genehmigung durch die gesetzgebenden Faktoren im Verordnungswege.

Die Organisation und Einteilung des Finanzministeriums ist in jedem Staate analog derjenigen der anderen Ministerien, stimmt aber in unseren Staaten, namentlich auf dem europäischen Kontinent vielfach überein. Manches einzelne richtet sich nach der Größe des Staatshaushalts, daher dem Umfang der Geschäfte der Art der Staatseinnahmen, der etwigen Uebertragung der Verwaltung einzelner der letzteren auf andere Ministerien. In Großstaaten bestehen daher gewöhnlich einige Hauptabteilungen (Departements) für die nach sachlichen und technischen Gesichtspunkten des Arbeitsteilungsprinzips zusammengehörigen Angelegenheiten, unter eigenen Abteilungsvorständen (Direktoren) und mit ähnlichen weiteren Unterabteilungen. Teils aus speziellen technischen, teils auch aus staatsrechtlichen Gründen werden diese Hauptabteilungen mitunter zu zwar von dem Finanz- oder einem der wirtschaftlichen Ministerien mit abhängigen, aber selbständiger gestellten „Direktionen" u. dgl. m. ausgebildet, z. B. für die Staatsschuldenverwaltung, die Staatsbahnen, die Bergwerke, die Monopolverwaltungen. Eine auch dem Finanzministerium gegenüber unabhängigere oder ganz unabhängige Stellung nimmt der moderne Oberste Rechnungshof als höchstes Kontrollorgan ein (§ 12).

Mit um die staats- und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkte den rein fiskalischen in der Verwaltung voranzustellen, sind, besonders wieder neuerdings, öfters wichtige Einnahmezweige in ihrer ganzen Verwaltung vom Finanzministerium weg unter andere Ministerien gestellt, so die Domänen und Forsten unter das landwirtschaftliche Ministerium (Preußen, West-Oesterreich, Frankreich, hier die Forsten), Staatsbahnen, Posten, Telegraphen, Bergwerke stehen gewöhnlich unter einem anderen Ministerium.

Beispiele. Deutsches Reich: als Finanzministerium fungiert das Reichsschatzamt, unter einem Staatssekretär, wie die anderen „Reichsämter" (Auswärtiges, Inneres, Justiz 2c.) eine der „unter unmittelbarer Leitung des Reichskanzlers stehenden Behörden". Da die Finanz-

geschäfte des Reichs großenteils von den Behörden der Einzelstaaten geführt werden, namentlich im Einnahmedienst, bedarf es hier keines so entwickelten Behördenorganismus, wie in Einheitsstaaten. — Preußen. Finanzministerium mit drei Abteilungen (Etats- und Kassenwesen, direkte, indirekte Steuern) und mit einer Anzahl besonderer, ihm unterstehender Zentralbehörden, darunter die „Hauptverwaltung der Staatsschulden", General-Lotteriedirektion, Münzanstalten, Seehandlung, Hauptstempelmagazin u. a. m. In den Ministern gegenüber selbständiger Stellung, unmittelbar dem König untergeordnet, die Oberrechenkammer. Domänen und Forsten jetzt unter dem landwirtschaftlichen, Staatsbahnen, bisher auch Staatsbergwerke, Salinen unter dem Ministerium der öffentlichen Arbeiten, letztere beiden Zweige jetzt (1890) unter dem Ministerium für Handel und Gewerbe. — Bayern, K. Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen mit eigenen Finanzministerien; Verkehrsanstalten (Bahnen, in Bayern und Württemberg auch Post und Telegraph) in Bayern und Württemberg unter anderen Ministerien, in Bayern in zwei Generaldirektionen („Staatsbahnen" und „Posten und Telegraphen") unter dem Ministerium des K. Hauses und des Aeußern, in Württemberg alle drei unter dem Departement der auswärtigen Angelegenheiten, in Sachsen und Baden die Bahnen unter den Finanzministerien. — Oesterreich-Ungarn hat ein gemeinsames Reichsfinanzministerium und einen gemeinsamen Obersten Rechnungshof, West-Oesterreich dann ein eigenes Finanzministerium mit drei Sektionen (für Budget- und Kreditwesen; für indirekte Abgaben und unbewegliches Staatseigentum; für Pensionswesen, direkte Steuern und leitende Finanzbehörden), dann eine Reihe besonderer Direktionen (für Staatsschuld, Lotto, Tabakmonopol 2c.). Der oberste Rechnungshof auch hier den Ministerien koordiniert, Domänen und Forsten unter landwirtschaftlichem, Staatsbahnen, Post, Telegraph, Bergwerke unter Handelsministerium. — Italien: ein eigenes „Ministerium des Schatzes" neben dem Finanzministerium; in letzterem Generaldirektionen für Zölle, für Domänen und Taxen, für direkte Steuern; für Staatsschuld, für allgemeine Staatsbuchführung; besonderes Ministerium für Post und Telegraph, Eisenbahnen unter Ministerium der öffentlichen Arbeiten. — Frankreich: Finanzministerium mit verschiedenen Abteilungen für die Zentralverwaltung und sechs Generaldirektionen für die großen Zweige der Staatseinnahmen (direkte Steuern; Stempel, Enregistrement, Domänen; Zölle; indirekte, innere Steuern; Staatsmanufakturen, besonders Tabaksmonopol), doch Forsten jetzt unter dem landwirtschaftlichen Ministerium, Post und Telegraphie bisher unter einem eigenen Ministerium dafür, jetzt mit unter dem des Handels, Staatsbahnen unter dem Ministerium der öffentlichen Arbeiten. — Rußland. Neben dem Finanzministerium ein eigenes Ministerium für Domänen; Posten und Telegraphen unter Ministerium des Innern; andere Verkehrsanstalten (Bahnen) unter einem eigenen Ministerium; Reichskontrolle eine den Ministerien koordinierte Behörde. — Großbritannien. Der Schatzkanzler und das nominell zunächst dem „ersten Lord des Schatzes", dann dem Schatzkanzler unterstehende Schatzamt repräsentieren im wesentlichen das kontinentale Amt des Finanzministers und das Finanzministerium. Post und Telegraphie unter eigener Zentralbehörde.

2. Mittlere und untere Finanzbehörden. Auch hier sind in unseren Staaten regelmäßig jetzt eigene Unter-Behörden und Beamte der Finanzverwaltung vorhanden, doch mitunter in organischer Verbindung mit den Behörden der allgemeinen (inneren) Landesverwaltung, als Abteilungen dieser Behörden für die Finanzgeschäfte, namentlich so öfters bei der Verwaltung der direkten Steuern, der Domänen. Aus finanztechnischen Gründen ist ein eigener Behördenapparat für die indirekten Steuern und für die sogenannten Betriebsverwaltungen (Post, Telegraphie, Eisenbahnen, Bergwerke, Fabriken, Banken, Forsten, Monopolverwaltungen) gegenwärtig allgemein üblich und durch die Verhältnisse, auch durch Art und Umfang der Geschäfte geboten. Er spezialisiert sich weiter nach einzelnen Dienstzweigen. Im entwickelten Staate findet sich dann regelmäßig eine dreifache Einteilung der mittleren und unteren Finanzbehörden: nach fachlichen Verwaltungsgegenständen, nach dem räumlichen Wirkungskreis (wesentlich im Anschluß an die sonstige territoriale Verwaltungsorganisation) und nach der Rangordnung, indem die Behörden ein System über-, unter-, und nebengeordneter Aemter bilden.

Wagner, F.W. 3. A. I. § 95, 96 ff. Beispiele: Preußen. Mittelbehörden die betreffenden Abteilungen der Bezirksregierungen (d. i. in den sogen. Regierungsbezirken) für die Verwaltung der direkten Steuern, Domänen, Forsten; dagegen selbständige „Provinzial-Steuerdirektionen" für die Verwaltung der indirekten Steuern und Zölle. Unterbehörden für letztere Verwaltung sind die Zoll- und Steuerämter verschiedenen Rangs. Sonst die Kreiskassen und Kreissteuereinnehmer; in den Provinzen, wo die direkten Steuern nicht durch die Kommunen verwaltet werden, eigene lokale Steuerempfänger. Das Deutsche Reich verwaltet die Zölle und inneren Reichssteuern nicht selbst, hat aber eigene Kommissariate zur Kontrolle bei den Verwaltungen der Einzelstaaten. — Bayern. Mittelbehörden sind die Finanzkammern als Abteilungen der Kreis- (d. i. Regierungs-, bezw. Provinzial-) Regierungen. Hauptsächliche

allgemeine Unterbehörde die Rentämter. Ein eigenes Aemtersystem auch hier für die bayerischen und Reichs-indirekten Steuern und Zölle. — West-Oesterreich. Besondere mittlere und untere Finanzbehörden, zum Teil in näherer Verbindung mit dem Aemtersystem der inneren Verwaltung. Die eigene Mittelbehörde ist für jedes Kronland die Finanzlandesdirektion (bezw. Finanzdirektion), für direkte und indirekte Steuern und alle zum Finanzministerium ressortierenden Finanzsachen. Im unteren Dienst die direkten Steuern von den übrigen Finanzsachen getrennt. Für jene in den Hauptstädten eigene Behörden, sonst nur besondere Finanzbeamte im Organismus der inneren Verwaltungsbehörden. Für die anderen Finanzsachen (indirekte Steuern) eigene Bezirks-Finanzbehörden, bezw. Beamte. Als eigene Unterbehörden die Steuerämter (für direkte Steuern, aber auch für andere Einnahmen), die Zollämter, die speziellen Aemter der inneren indirekten Steuern und der Betriebsverwaltungen. — Frankreich. Haupt-Mittelbehörde der Finanzverwaltung: die Generaleinnehmer in jedem Departement, unter diesen die Arondissements-Einnehmer, unter diesen die Lokaleinnehmer (diese speziell für die direkten Steuern), also im Anschluß an die sonstige Verwaltungseinteilung der Generaleinnehmer die Zentralstelle für alle Einnahmen und Ausgaben im Departement. Manches sonstige Eigentümliche. (S. v. Kaufmann, Finanzen Frankreichs, Kap. 3. Wagner, F.W. III. bei den einzelnen großen Steuergruppen.)

Für die Grenzzölle, zum Teil auch zugleich für die inneren Verbrauchssteuern und Monopolverwaltungen (Tabak, Salz) besteht in unseren Staaten regelmäßig ein großes Wachpersonal („Grenzwache und Finanzwache" in Oesterreich u. dgl. m.), so in Frankreich von 20000 Mann, in Preußen an 7000 „Grenz- und Steueraufseher".

3. Das Etatswesen.

Wagner, F.W. I. 3. A. S. 219 ff. (daselbst Spezialliteratur). Stein, F.W. 4. A. I. S. 51, 73, 5. A. I. S. 191. Die Artikel Budget in Block's Dict. de l'administr. francaise und besonders in Say, Dict. de fin. René Stourm, Le budget. 1889. Staatsrechtliches und Politisches besonders bei Gneist, Gesetz und Budget, in Seidlers genanntem Werk, sowie die Werke über das Staatsrecht einzelner Staaten. — Finanztechnische Litteratur: über Preußen: G. Herrfurth, Etats-, Kassen-, Rechnungswesen. 1881. Meißner, Preußische Verwaltungskunde I. 1882; über Bayern: Stockar v. Neuforn-Hock, Handbuch der bayerischen Finanzverwaltung I S. 18, 387; über Württemberg: Widenmayer, Etats- und Kassenwesen Württembergs. 1885; auch Riecke, Württembergs Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt, 2. A. 1889; über Baden: v. Philippovich, Badens Staatshaushalt. 1889; über Sachsen: Löbe, Staatshaushalt Sachsens. 1889. Manches über verschiedene Länder auch in den unten beim Kontrollwesen genannten Arbeiten, besonders Bocke's. — Ueber Oesterreich: Blonski, Finanzgesetzkunde II. S. 350, 362. — Ueber Frankreich: v. Hock, Finanzen Frankreichs S. 185 ff., 511 ff. v. Kaufmann, Finanzen Frankreichs Kap. 4, Kap. 21; die genannten Artikel in den beiden Diktionäres und Stourm's Werk. — Ueber England: Gneist, Englisches Verwaltungsrecht 2. A. II. § 68 ff., 3. A. II. § 46 ff., 103. Bocke, Deutsche und englische Finanzverwaltung, Finanzarchiv I. S. 159 ff.

1. Das Bedürfnis eines Etats im öffentlichen Haushalte.

§ 4. Wie jede Wirtschaft ist auch die Finanzwirtschaft des Staats (und Reichs) und der Selbstverwaltungskörper oder sind die sogenannten „öffentlichen Haushalte" zur Durchführung ihrer und damit der Aufgaben des öffentlichen Körpers, dem sie angehören, darauf angewiesen, Sachgüter, bez. Geld zunächst — als „Eingänge" — in ihre Verfügung und alsdann — als „Ausgänge" — zu den festgestellten Verwendungen zu bringen. Mit der allgemeinen Einbürgerung der Geldwirtschaft an Stelle der Naturalwirtschaft in unseren Volkswirtschaften ist in den öffentlichen Haushalten die Geldwirtschaft so gut wie vollständig, in noch höherem Grade als in vielen Privathaushalten durchgedrungen. Die Eingänge und Ausgänge bestehen daher regelmäßig in Geldbeträgen.

Wo ausnahmsweise noch Natural-Ein- und Ausgänge vorkommen, können diese wenigstens in Geld verrechnet werden, was im Prinzip auch meist geschieht, nur nicht immer mit hinlänglicher Konsequenz[5]). Im folgenden wird der Normalfall der vollständigen Geldwirtschaft im öffent-

5) Mängel z. B. bei der Gewährung von Dienstwohnungen an die Beamten. Hier müßten eigentlich die Wohnungswerte in Einnahme und Ausgabe eingerechnet werden. Aehnliches gilt von sonstigen unentgeltlichen Naturalleistungen des Staats, der Gemeinden, z. B. Quartiergewähr, Transport (Eisenbahn-Freifahrt); im Grunde auch von Rechnungszinsen größerer Barkapitalien (Staatsschatz, eiserne Kassenbestände), Nutzungen der öffentlichen Gebäude, Sammlungen u. dgl. Dem entsprechende Rechnungen werden teilweise in Italien geführt (Rechnung für Mietzinsen vom Staatseigentum). Siehe Bocke, Finanzarchiv III. S. 463 (Hermanns „verdeckter Staatsaufwand").

lichen Haushalt vorausgesetzt, daher namentlich auch angenommen, daß der sogen. Realbedarf an unmittelbar für die Verwaltungszwecke gebrauchten („naturalen") Sachgütern —, wie es heute die Regel ist, nicht direkt selbst erzeugt, sondern daß die betreffenden Güter mit Geld von anderen Wirtschaften eingekauft werden, es sich also auch zu diesem Zweck um die Verfügung über Geldsummen handelt.

Die Höhe der Geldsummen, die Zeitpunkte, zu welchen, und die Orte, an welchen der öffentliche Haushalt über die Summen zu seinen „Ausgängen" verfügen muß, ergeben sich aus den in Geld berechneten Kosten aller der Thätigkeiten, welche der betreffende öffentliche Körper übernommen hat und aus den Zahlungsverpflichtungen, welche er in dieser Beziehung eingegangen ist. Daraus ist für die Ordnung der öffentlichen Haushalte das oberste Postulat abzuleiten: nach der Höhe und der zeitlichen und örtlichen Verteilung dieser Ausgangssummen muß sich auch die Höhe und die zeitliche und örtliche Verteilung der Eingangssummen richten, oder m. a. W. in dieser Hinsicht muß ein Gleichgewicht zwischen den Geld-Ein- und Ausgängen in der Finanzwirtschaft bestehen, wenn letztere selbst und damit der öffentliche Körper, zu dem sie gehört, ordentlich fungieren, alle übernommenen Ausgaben ordentlich ausgeführt und die damit verbundenen Zahlungsverpflichtungen sicher erfüllt werden sollen. In der Herstellung und Erhaltung dieses Gleichgewichts liegt eine Hauptaufgabe in Bezug auf die formelle Ordnung der Finanzwirtschaft.

Das bedingende und bestimmente Moment sind dabei die Ausgangssummen und deren Zahltermine und Zahlungsorte, das bedingte und davon abhängige Moment die Eingangssummen. Daher eben jenes oberste Postulat: ein eigentlich selbstverständlicher, scheinbar trivialer, gleichwohl sehr wichtiger, öfters mit Unrecht bestrittener Satz [6]). Es ist dabei nur nicht zu vergessen, daß wieder das Bedingende und Bestimmende in Betreff dieser Ausgangssummen in Art, Umfang, Kosten der von dem resp. öffentlichen Körper einmal übernommenen Thätigkeiten liegt.

Wird das Gleichgewicht zwischen Ein- und Ausgängen in der ganzen Finanzperiode, welche als Zeiteinheit den Berechnungen und Aufstellungen zu Grunde gelegt wird (regelmäßig das Finanzjahr), oder auch in einzelnen Zeitpunkten dieser Periode nicht erreicht, indem die Eingänge hinter den erforderlichen Ausgängen zurück bleiben, so entsteht ein sogenanntes Kassendefizit (oder („Defizit" im weitesten Sinne [7]). Uebertreffen umgekehrt in gleicher Weise die Eingänge die Ausgänge, so entsteht ein Kassenüberschuß: auf die Dauer auch eine Anomalie und insofern eine Störung des Gleichgewichts, wenn auch eine praktisch weniger wichtige und unbedenklichere als das Kassendefizit. Kann letzteres nicht sofort durch Eröffnung neuer vermehrter Eingänge oder durch Verminderung der Ausgänge beseitigt werden, so ergeben sich die größten Störungen für die Finanzwirtschaft und weiter wirkend für den Staat rc. Es stockt eventuell ein Teil der ganzen Staatsthätigkeit. Daher ist es eine Aufgabe von größter praktischer Bedeutung, den Eintritt eines solchen Kassendefizits zu verhüten.

Das unbedingt erforderliche formelle Mittel dazu ist die Aufstellung eines Voranschlags (Budgets, Etats) [8]) für das bevorstehende Finanzjahr, d. h. einer ziffer-

6) Ueber die Terminologie und deren Anwendung auf die Finanzwirtschaft (Ein- und Ausgänge als der weitere Begriff, zu denen außer den Einnahmen und Ausgaben, d. h. den zugleich das Vermögen der Wirtschaft vermehrenden und vermindernden Ein- und Ausgängen, auch die durch Kreditoperationen, durch Substanzwechsel in den Vermögensbestandteilen — z. B. bei Verkäufen von Domänen, alten Waffen u. dgl. — bewirkten, gehören), siehe Wagner, G. § 63—72, F.W. I. 2. Aufl. § 50—53, 3. A. § 131. Ueber Realbedarf eb. 2. A. § 68, 88—90, 3. A. § 150, 151, 168, 169. Siehe auch dafür das italienische Rechnungswesen und Bocke's gen. Abh. im Finanzarchiv III. S. 455 ff.

7) Darüber Wagner, Ordnung des österreichischen Staatshaushalts S. 1, 22, F.W. I. 3. A. § 162.

8) Wagner, F.W. I. 3. A. § 77. v. Philippovich, Finanzarchiv I. S. 583.

mäßigen, bestimmt geordneten Uebersicht einerseits der Ausgangssummen, welche teils aus festen Zahlungsverpflichtungen sicher bekannt, teils mutmaßlich erforderlich sind, anderseits der mutmaßlich verfügbaren Eingangssummen, und die Ziehung einer Bilanz zwischen diesen Summen. Ergibt sich dann schon hier ein „budgetmäßiges" Defizit, so ist, falls an den Ausgangssummen nichts vermindert werden kann oder soll, gleich hier auf Eröffnung weiterer Eingangssummen Bedacht zu nehmen (Ausgleichungs- und Deckungsmaßregeln schon im Etat in Bezug auf das budgetmäßige Defizit).

Da aber auch innerhalb der Finanzperiode aus der verschiedenen zeitlichen Verteilung der Ein- und Ausgänge zeitweilige Kassendefizite hervorgehen wie anderseits überflüssig hohe Kassenbestände eintreten können, so handelt es sich zugleich darum, Vorkehrungen dagegen zu treffen. Das hierzu dienende materielle Mittel ist eine zweckmäßige Geldverwaltung der Finanzwirtschaft. Technisch am geeignetsten, wenn auch nicht ganz ohne sozialpolitische Bedenken, je nach der Verwendung von öffentlichen Geldern durch die betreffende Bank, ist für unsere Zeit wohl die Verbindung des Staats (auch großer Gemeinden) mit Banken [9]), sowie zur Vermeidung von solchen Kassendefizits außerdem die Ermächtigung der Finanzverwaltung zur Aufnahme einer schwebenden Schuld für eine gewisse Zeit, die dann wieder innerhalb der Finanzperiode aus den normalen butgetmäßigen Eingängen zurückgezahlt wird. Der Voranschlag der Ein- und Ausgänge rechnet aber nicht in allen Posten mit ganz feststehenden, nur vom Willen der Finanzverwaltung oder überhaupt des betreffenden öffentlichen Körpers (Staats), der Regierung und der Volksvertretung, 2c. abhängigen Größen. In vielen Fällen weichen daher die wirklichen Ergebnisse in Ein- und Ausgängen von den Voranschlägen ab. Ergeben sich hier namentlich Mindereingänge oder Mehrausgänge oder beides zugleich, so entsteht gegen den Voranschlag ein Kassendefizit. Auch dafür muß von vornherein eine eventuelle Vorkehrung getroffen werden, in der Weise, daß hier wiederum die Finanzverwaltung ermächtigt wird, in diesem Falle sich in der und der Art Kasseneingänge zu eröffnen (abermals durch Verbindung mit Banken oder auch hier durch Aufnahme einer schwebenden Schuld ad hoc, die alsdann aber in die folgende Finanzperiode hinüber gehen wird) oder etwa in anderen Teilen des Haushalts gegen das Budget ersparte Summen mit zur Deckung des Defizits, namentlich der anderweiten Ueberschreitungen der Ausgänge, zu verwenden (Frage der Uebertragung von Krediten, „Virements", innerhalb des sogenannten Ausgabeetats — § 7).

Das Bedürfnis von Voranschlägen oder Etats, die Vorkehrungen zur Beseitigung von Kassendefizits (im Etat selbst wie gegen den Etat) sind die notwendige Folge der größeren Entwicklung selbständiger öffentlicher Haushalte, namentlich des Staatshaushalts und der Einbürgerung der Geldwirtschaft. Solange auch die Finanzwirtschaften ihre Haupteinnahmen in Naturalien haben und diese unmittelbar verwenden (so im System von Naturalgehalten, von Ueberweisung von Landgütern zur Bewirtschaftung und zum Fruchtgenuß an Beamte), solange der Wehrdienst nicht zum Soldwesen führt, ergibt sich zwar wohl auch das Bedürfnis nach Uebersichten oder Verzeichnissen über die dem Staate, bez. dem Fürsten regelmäßig zur Verfügung stehenden Landgüter, Gefälle, Abgaben 2c. und der regelmäßigen Verwendungen, und mehrfach sind solche Verzeichnisse mit zum Zweck der Ordnung der Finanzen schon im früheren und späteren Mittelalter gemacht. Aber Voranschläge oder Etats im eigentlichen Sinne konnten das nicht sein und waren es nicht.

9) Siehe darüber v. Philippovich's Abhandlung im Finanzarchiv I. S. 588 ff. über staatliche Geldverwaltung und desselben Verfassers Schrift über die Bank von England im Dienst der Finanzverwaltung des Staats. 1884. Auch meine F.W. I. 3. A § 262 und meine Zettelbankpolitik S. 385 ff. v. Philippovich hat aber die Sache mit Recht allgemeiner und prinzipieller behandelt. Nur das „sozialpolitische" Bedenken: abermalige Stärkung des Privatkapitalismus durch all dergleichen, berücksichtigt er nicht.

Diese sind erst möglich und erst ein wahres Bedürfnis bei wenigstens vorwaltender Geldwirtschaft in der Finanzwirtschaft: wo Einnahmen und Ausgaben auf den Generalnenner „Geld“ zurückgeführt und wo demgemäß erst eine genauere Vergleichung beider Seiten möglich, notwendig und nützlich ist. Sie sind daher allgemeiner und regelmäßiger erst seit dem 17. Jahrhundert und später geworden. (Sully in Frankreich, v. Seckendorf in Deutschland).

Im übrigen hat man es aber hier bei den Voranschlägen und den erwähnten, damit zusammenhängenden Punkten und Fragen zunächst an sich mit reinen und wahren Finanzverhältnissen, daher mit Rechnungsoperationen u. dgl. zu thun. Ob die landesherrlichen und die eigentlichen Staatsfinanzen hier bereits völlig getrennt sind oder, wie auch in den Zeiten der Uebergangsstaatsformen vom 15., 16. bis 18., 19. Jahrhundert noch nicht, ob und welche „verfassungsmäßige Rechte“ des Volks oder gewisser Stände dem Landesherrn, der Regierung gegenüber auch in Finanzsachen, namentlich betreffs der Besteuerung bestehen, das ist zwar von großer praktischer Bedeutung für die Finanzen und namentlich auch für die formelle und materielle Ordnung der Finanzwirtschaft und für alles, was sich auf die Voranschläge 2c. bezieht. Aber diese Seite der Sache ist eine staats- bezw. öffentlichrechtliche mit bestimmten finanziellen Konsequenzen, auch für die Aufstellung und Innehaltung der Voranschläge und für die Vorkehrungsmittel gegen Kassendefizite, nicht direkt eine finanzielle Seite. Daher gehören auch viele Spezialfragen des Budgetrechts und manche weitere in Bezug auf die Vorbereitung, Votierung, Ausführung, Kontrolle des Etats nicht in die Finanzwissenschaft als solche, sondern in die Disziplinen des Staatsrechts und der Politik. Die Finanzwissenschaft hat nur anzugeben, einmal, welche Anforderungen formeller und materieller Art von ihrem Standpunkte aus hier zu stellen sind, sodann wie gewisse öffentlichrechtliche Einrichtungen des Budgetwesens 2c., auch der Kontrolle, wieder auf das Finanzwesen, den öffentlichen Kredit zurückwirken. Bei Stein (4. A. I. S. 72—124, vollends 5. A. I. S. 191) wird dies etwas verkannt, die finanzrechtliche Behandlung der Fragen als solcher des öffentlichen Rechts — de lege lata, wie de lege ferenda — verdrängt hier, wie vielfach sonst, aber selbst noch mehr wie sonst bei ihm, zu sehr die finanzwissenschaftliche, die finanzpolitische und die nationalökonomische, ein Fehler, den Leroy-Beaulieu (II. livre 1) vermeidet. Bei dem engen Zusammenhang der staatsrechtlichen und finanziellen Punkte des Etatswesens und weiter des Zahlungs-, Kassen-, Rechnungs-, Kontrollwesens kann es sich freilich mehr nur um die Verschiedenheit des leitenden Standpunkts der Betrachtung, als um diejenige des Stoffs selbst handeln. Die mir in der Finanzwissenschaft geboten erscheinende Behandlung habe ich jetzt in der dritten Auflage meiner F.W. B. I. Kap. 4 des 1. Buches zu geben versucht.

Auch in der absoluten Monarchie sind die Aufgaben für die Aufstellung der Voranschläge, für die formelle Obsorge in Betreff ihrer Innehaltung und für die Beseitigung der Kassendefizite prinzipiell finanzwissenschaftlich betrachtet ganz dieselben wie in der konstitutionellen und wie in der Republik. Nur die öffentlich-rechtlichen Formen, in denen jene Aufgaben vollzogen werden, sind verschieden und geben im allgemeinen — von Ausnahmen abgesehen — mehr Bürgschaft dafür, daß diese Aufgaben bei verfassungsmäßiger Mitwirkung von Volksvertretungen (Kammern, Ständen, Parlamenten, wie anderseits von Provinzial-, Kreis-, Gemeindevertretungen) richtig erfüllt werden; das ist die wertvolle Folge der neueren „konstitutionellen Budgetwirtschaft“ für Finanzen und Staatskredit. Hier liegen wichtige Garantiemittel öffentlichrechtlicher Art für die Ordnung der Finanzwirtschaft, aber die budgetrechtlichen, die Kontrollfragen 2c. sind nicht die Fragen der Ordnung der Finanzwirtschaft an sich. Mit Recht schickt Seidler a. a. O. der staatsrechtlichen Erörterung des Budgetrechts die finanzwissenschaftliche des Budgets voraus. Auch Stourm in seinem neuesten Werke über das Budget behandelt den Gegenstand wesentlich finanzwissenschaftlich, Gneist dagegen natürlich staatsrechtlich und politisch.

2. Einzelne finanzwissenschaftliche Fragen bezüglich der Voranschläge.

§ 5.—1. Das Prinzip der fiskalischen Kasseneinheit [10]). Dem Wesen der modernen Finanzwirtschaft entspricht nur ein solcher Voranschlag (wie anderseits Rechnungsabschluß § 14), welcher möglichst vollständig alle, Geld (bez. Sachgüter) in die Verfügung der Finanzwirtschaft einführenden Eingänge und alle durch Verwendungen Seitens dieser Wirtschaft erfolgenden Ausgänge umfaßt. Dabei laufen daher alle Ein- und Ausgänge mindestens rechnungsmäßig durch die Bücher des betreffenden öffentlichen

10) Wagner, F.W. I. 3. A. § 112. v. Philippovich, Finanzarchiv I. S. 572 ff. in der genannten Abhandlung; Vocke, Finanzarchiv III. S. 455 ff. über die doppelte Buchführung in der italienischen Staatsbuchhaltung. Stourm, Budget 1. partie, 6. chap. (über »universalité« des Budgets, vornehmlich im politischen, staatsrechtlichen Sinne).

Haushalts und werden hier in einer Kasse zusammengefaßt: das Prinzip der fiskalischen Kasseneinheit. Dasselbe ist wesentlich erst in der neueren Zeit seit der Periode der französischen Revolution zur Geltung gelangt, jetzt aber auch mehr und mehr und fast allgemein in den Staatshaushalten wie in denjenigen der Selbstverwaltungskörper eingebürgert, wenn auch kaum noch bis in alle seine letzten Konsequenzen vollständig durchgeführt noch durchführbar: Ein charakteristischer Begleiter auch der „staatsbürgerlichen" Finanzepoche, im Staatshaushalte speziell auch eine Konsequenz des Prinzips der Staatseinheit und Zentralisation gegenüber der früheren provinziellen Autonomie, der Dezentralisation und der Zusammenfassung der einzelnen Landesteile etwa nur im Landesherrn, ferner namentlich eine Konsequenz der Einrichtung von gesamtstaatlichen Vertretungskörpern („Nationalrepräsentation") an Stelle der etwa noch vorhandenen altständischen Provinzialvertretungen und in konstitutionellen Staaten eine staatsrechtliche Konsequenz der „Budgetbewilligung" durch die Vertretungskörper, speziell der erforderlichen Genehmigung aller Ausgaben, Einnahmen, Steuern, Schulden durch diese Kassen oder mittelst „Gesetz". Daher früher, soweit überhaupt schon Etats aufgestellt wurden, besonders drei wichtige Verschiedenheiten verglichen mit den gegenwärtigen Etats.

Einmal in den Ländern mit älterer landständischer Verfassung, insbesondere in den deutschen Territorien zwei Kassen und demgemäß zwei Etats: für die landesherrlichen Einkünfte und die darauf angewiesenen Ausgaben (namentlich für den Hof, aber auch für Anderes, auch eigentliche Staatsbedürfnisse mehr), die Kammerkasse und deren Etat, dann die landständische Steuerkasse mit ihren Steuereinnahmen (besonders, aber nicht allein, direkten) und den daraus zu bestreitenden Ausgaben (für Militär u. a. m., in Preußen die „Kriegskasse") mit einem eigenen Etat. Zwischen beiden Kassen je nachdem Herüber- und Hinüberzahlungen, auch aus Darlehen.

S. oben § 2. Diese Kassen- und Etatstrennung hat sich, wie schon bemerkt, in deutschen Mittelstaaten (Hannover: bis 1834 und wieder 1841—51) und in Kleinstaaten zum Teil bis in die neuere Zeit und in die Gegenwart erhalten (Braunschweig: Staatshaushaltsetat, daneben der von der Landesvertretung auch jetzt noch nur zu begutachtende, nicht zu genehmigende Etat der Kammerkasse, auf dem u. a. die herzogliche Civilliste ruht und dessen Ueberschuß an den Staatshaushaltsetat übertragen wird, daneben noch zwei Klostergutsetats [11]). Mecklenburg-Schwerin: drei Etats, landesherrlicher Etat, gemeinsamer landesherrlich-ständischer Etat, rein ständischer Etat [12]); Sachsen-Koburg-Gotha: für jedes der zwei Herzogtümer getrennt je ein Domänenkassen- und ein Staatskassen-Etat; Sachsen-Meiningen: kombinierter Voranschlag für den Staat aus der Domänenkasse und Landeskasse; Lippe: nur ein Etat, der Landeskasse, unter ständischer Mitwirkung, der Domanialetat allein unter fürstlicher Verwaltung). Auch die älteren Schulden waren so als Kammer- und Landesschulden getrennt.

Zweitens bestanden für die einzelnen selbständigeren Landesteile (Provinzen) längere Zeit oft noch getrennte Etats und Kassen, historisch zu erklären als Rest der ehemaligen vollen Selbständigkeit vor der Vereinigung unter einer und derselben Landesherrschaft. Infolge der Beibehaltung einer mehr oder weniger weitgehenden Autonomie solcher Landesteile überhaupt in der Zeit vor der französischen Revolutionsperiode erhielt sich diese Einrichtung getrennter Provinzialetats, Kassen und Finanzverwaltungen auch mehrfach noch im Zeitalter des Obsiegens der absoluten Monarchie über die alten Stände trotz der hier zugleich hervortretenden Tendenz größerer Zentralisation. Nur wurden etwa einzelne Verwaltungszweige („Real-" neben „Provinzial-Departements") schon mehr zentralisiert, aus den Provinzialetats ausgeschieden und für solche „gemeinsame Ausgaben" des Gesamtstaats teils gemeinsame Einkünfte beschafft, teils Zahlungen der Provinzialkassen in eine Zentral-Staatskasse mit eigenem Etat eingerichtet. In den Provinzialetats begegnet dann wohl die Trennung von Kammer- und Domänenkasse wieder [13]).

11) Siehe Kybitz, Staatshaushalt Braunschweigs 1833–86, Finanzarchiv V. S. 721; Statistisches S. 742.

12) Siehe Balck, Finanzverhältnisse in Mecklenburg-Schwerin I. 1877, bes. Abtl. 1.

13) Siehe über Preußen die Materialen bei Riedel, brand.-preuß. Staatshaushalt, bes. die finanzstatistischen Beilagen am Schluß; über die

Das Analogon dieser älteren Provinzialetats sind heute in Bundesstaaten die Etats der Einzelstaaten neben denen des Bundes, in Staatenverbindungen wie der österreichisch-ungarischen Monarchie neben dem Etat für den Gesamtstaat („gemeinsame Angelegenheiten": Ministerium des Aeußeren, Kriegsministerium, gemeinsames Finanzministerium, Rechnungshof als Ausgabeposten, anderseits als Einnahmeposten: die gebührenartigen Einnahmen dieser vier Departements, die Nettoeinnahmen aus den Zöllen, die Matrikularbeiträge der zwei Reichshälften) die drei Etats für „die im Reichsrat vertretenen Länder" (Deutsch-Oesterreich, nebst Galizien, Bukowina und Dalmatien), für „die Länder der ungarischen Krone" und für die „autonome Verwaltung von Kroatien und Slavonien". Auch der ganz abgesonderte Etat Finnlands neben dem russischen Reichsetat ist ein Beispiel. Reste des alten Provinzialetatwesens finden sich übrigens auch in Einheitsstaaten und deren Etats selbst jetzt noch (bis vor einigen Jahren für Polen im russischen Etat, für Transkaukasien; für die Insel Man im britischen Etat (bei den Einnahmen); für die Hohenzollernschen Lande im preußischen Etat (für die dortigen direkten Steuern). Das Staatsbudget Algiers ist erst kürzlich in das französische Staatsbudget einverleibt worden.

Drittens sind ehemals vielfach, in den ersten Zeiten der Uebergangstaatsformen und des Etatwesens sogar in den einzelnen Ländern als Regel, statt der Generaletats und Kassen der Staaten und Landesteile Spezialetats für bestimmte Verwaltungszwecke von Ausgaben und für die dazu bestimmten, öfters speziell erst für diesen Zweck geschaffenen oder für denselben überwiesenen und rechtlich dafür festgelegten Einnahmen aufgestellt und bezügliche Spezialkassen gegründet worden. Geschichtlich ist dies aus der allmählichen Entwicklung der Staatsthätigkeiten und Finanzbedürfnisse und der in Verbindung damit langsam nachkommenden Entwicklung der Einnahmen, besonders der steuerartigen, speziell aus den Verhältnissen des ständischen Steuerbewilligungswesens zu erklären. Den Ständen mußte die Unzureichendheit der Mittel der Kammerkasse, die Notwendigkeit einer öffentlichen Aufgabe und der Ausgabe dafür nachgewiesen werden, die nur dazu bewilligte Steuer war dann gerade für diese Verwendung sicher zu stellen, im Interesse der Stände (des Parlaments) wie eventuell auch derer, welchen diese Verwendung zu gute kam, z. B. der Gläubiger bei einer Schuldaufnahme, wenn diesen nicht gar speziell eine Einnahmequelle (Gut, Burg, Amt, Zoll 2c.) verpfändet und zur Selbstverwaltung überlassen wurde, wie im älteren fürstlichen und staatlichen (territoriellen) Kreditwesen vielfach. Die Folge des ersteren Verfahrens war dann, wenigstens in allen den Fällen, wo der Verwendungszweck von Ausgaben andauerte — also etwa von bald zurückgezahlten einzelnen Schuldposten abgesehen fast allgemein —, daß allmählich eine Menge von solchen Etats neben einander bestanden, verschiedene, aber ganz verwandte Einnahmen, z. B. gewisse Steuern, Zölle, in verschiedene Kassen gingen oder doch darin endgiltig verrechnet wurden und die Uebersichtlichkeit der Einnahmen und Ausgaben, einer der Zwecke der Etatisierung, verschwand. Eine Summierung der Etats, welche öfters nach verschiedenen Grundsätzen aufgestellt waren und unter einander Zahlungen hatten, die hier als Eingangs-, dort als Ausgangsposten erschienen, war gar nicht ohne weiteres möglich. Sie setzte, wie auch noch heute bei nachträglichen statistischen Versuchen dieser Art mit dem älteren Finanzmaterial, eine bis ins einzelne gehende Zerlegung der Spezialetats in ihre Bestandteile voraus. Auch über diese Art der Etatisierung hat die geschichtliche Entwickelung und die moderne Auffassung von der Einheit der Staatszwecke, mit dieser auch der Verwendungen und der Geldmittel für die verschiedenen, einmal übernommenen „öffentlichen Aufgaben" meistens hinweg und zur Einheit des Staatshaushaltetats geführt [14]).

---

auch für die Finanzorganisation wichtigen Verwaltungsreformen nach dem Tilsiter Frieden siehe E. Meier, Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. 1881. Mamroth, Geschichte der preußischen Steuern I.

14) Besonders lehrreiche Entwicklung in England: Bildung des „konsolidierten Fonds" für eine größere Reihe von Ausgaben und Einnahmen, welche ursprünglich je immer zu eigenen Fonds, dann zu drei größeren Fonds zusammengefaßt waren und 1787, durch Gesetz 27 Georg III. c. 13, zum konsolidierten Fonds vereinigt wurden. (Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, 2. Ausg. II. S. 833, 840.) Bei neueren Fällen,

2. Ein einziger oder mehrere Etats neben einander? [15]) Vollständig ist auch in der Gegenwart das Prinzip der fiskalischen Kasseneinheit und der Einheit des Etats in unseren Staatshaushalten und vollends in unseren Gemeindehaushalten nicht durchgedrungen. Einmal entziehen sich noch immer manche Einnahmen und Ausgaben überhaupt der Etatisierung, z. B. meistens die Nutzungswerte der Dienstwohnungen der Beamten, die in Geld berechnet zu den Einnahmen und als Zuschlag zu den Besoldungsetats zugleich zu den Ausgaben gerechnet werden müßten, wie es wenigstens in einer Rechnung Italien thut (siehe oben Note 5); ferner gehen mancherlei Bezüge, welche die Beamten für ihre amtlichen Dienste vom Publikum erhalten, gar nicht durch die Etats, weil sie als Privatbezüge gelten, obwohl sie als Vergütungen für amtliche Thätigkeit zu den öffentlichen Einnahmen zu zählen wären (z. B. Vorlesungshonorar der Universitätslehrer). Sodann aber werden auch gegenwärtig mehrfach noch Spezialetats der genannten Art für besondere Zwecke neben dem Hauptetat geführt. Im letzteren erscheinen dann etwa nur einzelne Einnahme- und Ausgabeposten aus den oder für die Spezialetats oder nur die Ueberschüsse und Defizite derselben, oder diese Etats stehen auch völlig getrennt daneben mit eigener Vermögensvermehrung aus Ueberschüssen und Vermögensverminderung aus Defiziten.

Es handelt sich hier mitunter um ältere Fonds, für Kirchen-, Schul-, Wohlthätigkeitszwecke u. dgl. m., etwa ursprünglich besonderes Stiftungsvermögen, Klostergut, das der Staat eingezogen hat, für das er aber, auch wenn es rechtlich jetzt als Staatsvermögen gilt, den besonderen Verwendungszweck beibehalten und vielleicht auch rechtlich festgestellt hat, was dann in der Führung besonderer Etats hervortritt. In Deutschland kommen solche Fälle mehrfach vor, auch in Städten. Die Behandlung ist verschieden, was genauere Vergleiche stört. In den Hauptetats erscheinen dann etwa nur die Ueberschüsse solcher Spezialfonds unter den Staats- und Stadteinnahmen oder unter den Ausgaben von Staat und Stadt nur die Zuschüsse zu den betreffenden Verwendungen, nachdem dieselben zunächst aus den Nettoeinnahmen der Spezialfonds bestritten sind. Hier ist noch manches im Etatswesen zu verbessern und zu vervollständigen. — Es fehlt aber auch nicht an Beispielen neuerer Spezialetats, mit mancherlei verschiedenen Beziehungen zum Hauptetat. So hat man in Fällen, wo man aus besonderen Gründen gewisse Fonds mit ihrem Vermögen, ihren Einnahmen und Ausgaben getrennt vom allgemeinen Staatsfiskus halten wollte, auch neuerdings solche Einrichtungen getroffen. Wichtige Beispiele sind die Schuldentilgungskassen mit Spezialetats, die Staatseisenbahnen, besonders für die Bauverwaltung (im Unterschied von der zum Hauptetat gestellten Betriebsverwaltung) und für die Eisenbahnschuld. In einzelnen Fällen hat man für gewisse Staatsgewerbe (Banken, Fabriken) Spezialetats, die nur mit ihrem Ueberschuß oder Defizit im Hauptetat erscheinen (preußische Seehandlung). Auch in den Stadthaushaltungen kommt Aehnliches häufig vor, z. B. Spezialetats für die Gasanstalten. Ferner sind in verschiedenen Staaten öfters für besondere vorübergehende Aufgaben Spezialfonds geschaffen worden, für die dann zeitweilig Spezialetats geführt werden, z. B. für die Abwickelung von Kriegskosten, für die Durchführung von Reformen auf einem Verwaltungsgebiete (Festungs-Um- und Neubau, Flottenherstellung), für die Pensionen von Kriegsinvaliden u. dgl. m. In städtischen Verhältnissen sind Spezialfonds für die Kanalisierung, Wasserleitung verwandte Beispiele. Aus der Praxis sind Beispiele: im Deutschen Reich die aus der französischen Kriegsentschädigung gebildeten Fonds, der Reichsinvalidenfonds, Reichsfestungsbaufonds, Reichstagsgebäudefonds, zeitweilig auch ein Reichseisenbahnbaufonds; eine fragwürdige Einrichtung besonders der Invalidenfonds [16]). In Baden bestehen Spezialetats neben dem Staatshaushalt für die Eisenbahnbauverwaltung, die Eisenbahnbetriebsverwaltung, die Eisenbahnschuldentilgungskasse, die Bodensee-Dampfschiffahrt. In Frankreich wird neben dem Hauptetat des Staatshaushalts ein Spezialbudget (budget sur ressources speciales) für die durch Staatseinnehmer mit erhobenen direkten Steuern (Zuschläge zu den Staatssteuern) der Departements und Gemeinden und für einige weitere Einnahmen und die diesen korrespon-

wo man bestimmte Staatseinnahmen für bestimmte Verwendungszwecke bestimmt und eventuell verfassungsmäßig oder gesetzlich festlegt (hie und da noch Krondotationen, Civillisten, preußische Kronfideikommißrente aus dem Ertrag der Domänen und Forsten — „Lex Hüne“, Verwendung des preußischen Staatsanteils aus Getreide- und Viehzöllen zu Ueberweisungen an die Kommunalverbände, Ges. v. 14. Mai 1885 —), werden die Beträge wenigstens regelmäßig im allgemeinen Staatshaushaltsetat eingesetzt.

15) Wagner, F.W. I. 3. A. § 113, 106. Stourm, Budget, 1. partie, ch. 9 u. 10.

16) Vgl. über die Einrichtung dieser Fonds Wagner, Art. Reichsfinanzwesen im J. f. G.V. 3. Jahrg. 1874, S. 131.

dierenden Verwendungen geführt; ferner ein Nebenbudget[17]) für jetzt acht besondere Zwecke (Nationaldruckerei, Ehrenlegion, Marine-Invalidenkasse, Fabrikation von Münzen und Medaillen, die Zentral-Kunst- und Gewerbeschule, Staatseisenbahnen, Postsparkassen, Eisenbahn und Hafen von Réunion), nach dem letzten Kriege auch ein Budget des Kriegskosten-Liquidationkontos; eine Zeitlang ein besonderes Budget der Amortisationskasse, jetzt wieder gewisser außerordentlicher, durch besondere Schuldaufnahme gedeckter Ausgaben. Mancherlei Experimente unter Napoleon III. Außerdem, wie auch mehrfach in anderen Staaten, ein außerordentliches neben dem ordentlichen Hauptbudget. Eigentümliche Gestaltung des Etats und des gesamten Buchführungs- und Rechnungswesens in Italien[18]).

Man kann die Führung von Spezialetats neben dem Hauptetat nicht in allen Fällen verwerfen. Für gewisse vorübergehende Zwecke, auch mitunter für einzelne Arten der Kapitalanlage kann sie zweckmäßig, selbst notwendig sein. Aber solche Fälle bilden die besonders zu begründende Ausnahme von der Regel der Einheit des Etats. Geringere Uebersichtlichkeit und Klarheit der Finanzverhältnisse ist fast immer die mißliche Folge, kann aber, z. B. bei den eigenen Etats großer Betriebsverwaltungen in Staat und Gemeinde andererseits gerade auch dadurch gewinnen[19]). Die Vergleichbarkeit der Etats verschiedener Länder und desselben Landes zu verschiedener Zeit leidet aber natürlich bei Spezialetats neben Hauptetats.

3. Brutto- oder Nettoetats[20])? Jene enthalten in Einnahme und Ausgabe alle (mindestens alle laufenden) Verwaltungs- und Bewirtschaftungskosten der Reinerträge oder „Erwerbseinkünfte“ gebenden Objekte und Quellen und alle Erhebungskosten der Gebühren und Steuern in sich. Die meist älteren, übrigens auch heute noch mehrfach vorkommenden Nettoetats führen nur die Reinerträge der verschiedenen Einnahmen auf, sind daher entsprechend kleiner als die Bruttoetats. Gegenwärtig sind die Staats- und sonstigen Budgets in der Regel Bruttoetats und mit Recht. Denn jene Kosten sind ein wichtiges Moment zur Beurteilung der ökonomisch technischen Leistung der Verwaltung und belasten bei den Steuern die Bevölkerung ja ebenso gut. Man muß nur für manche Zwecke die Nettoziffern aus den Etats wieder herausscheiden, nur sie stellen ja das dar, was der Finanzwirtschaft und dem Staate, der Gemeinde für die Ausführung ihrer eigentlichen Aufgaben an Geldmitteln zur Verfügung steht. „Bruttoetat im Prinzip“ war auch mit die Folge der „konstitutionellen Budgetwirtschaft“.

Die völlig konsequente Durchführung der Bruttoetatisierung für jeden einzelnen Posten eines großen, mannigfache Einnahmen enthaltenden Haushalts ist übrigens schwierig und kaum irgendwo ganz in Gemäßheit der scharfen prinzipiellen Forderung gelungen oder üblich. Da hier in verschiedenen Zeiten und Staaten auch verschieden verfahren wurde und wird, ergeben sich wieder Schwierigkeiten für finanzstatistische Vergleiche: es fehlt die genaue Vergleichbarkeit. In Bezug auf letztere ist auch der große Unterschied zwischen Bruttoetats von Staaten mit wesentlich verschiedenartigen Einnahmequellen und verschiedenen Verwaltungssystemen dieser Quellen zu beachten. Wo wie in den deutschen Staaten verglichen mit den fremden noch ein großes älteres Domanium (Landgüter, Forsten, Bergwerke ꝛc.) besteht, vollends wenn diese Objekte selbst bewirtschaftet (wie regelmäßig die Forsten und Bergwerke), nicht verpachtet werden, wo ferner eigens verwaltete Staatseisenbahnen vorkommen, da sind natürlich die Ziffern der Bruttoetats viel höher, als ceteris paribus in Staaten mit fast bloßen Steuer- und Gebühreneinnahmen. Wo Monopolverwaltungen (Tabak, Salz) vorkommen, gilt Gleiches für die betreffenden Etats, verglichen mit denen anderer Länder, wo statt dessen Besteuerung in anderer Form besteht. Berechnet man ohne Rücksicht auf solche Umstände Kopfquoten der Bruttoeinnahmen, so ergeben sich natürlich ganz unvergleichbare Zahlen, Fehler, welche gleichwohl gewiegte Statistiker gemacht haben, z. B. Horn (England und — Baden, wegen seiner Eisenbahnen ꝛc. mit den höchsten Kopfquoten!). Im französischen Etat des allgemeinen ordentlichen Budgets für 1890 stehen z. B. 3046,0 Mill. Fr. Ausgaben, worunter 329,9 Mill. Fr. oder 10,8% Regie-, Betriebs- und Erhebungskosten, im britischen Etat für 1888/89 87,7 Mill. Pfd. Sterl. ordentliche Ausgaben und 10,99 Mill. Pfd. Sterl. oder 12,4% Erhebungskosten (die kleinen Domanial- und dgl. Einnahmen

17) »Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général«. S. Stourm, Budget p. 244.

18) Leroy-Beaulieu I. ed. II. 10 ff. Stourm, Budget, partie I, ch. 9, p. 203.

19) Siehe Wagner, F.W. § 240, wo letzterer Punkt in kleiner Modifikation meiner früheren Ansicht, betont wird. In sogen. Nettoetats (Sachsen, Württemberg noch jetzt), auch z. B. im deutschen Reichshaushaltsetat die Betriebsverwaltungen nur mit Reinertrag.

20) Wagner, F.W. I. 3 und § 109. Bocke, passim in der Abh. üb. Italien, Finanzarch. III. 455.

im britischen Budget netto eingesetzt); im preußischen Etat für 1889/90 (wo der Zusammenhang mit dem Reichsetat die Vergleichung außerdem stört) ist die dauernde Ausgabe auf 1437,0 Mill. M. berechnet, wovon die Betriebs-, Erhebungs-, Verwaltungskosten 2c. 674,7 Mill. oder sogar 47,0% (Staatsbahnen!). (Vgl. auch Wagner, Fin. 2. Aufl. I. § 19. 3. Aufl. § 109.) Bruttoetats im wesentlichen, wobei aber öfters einzelne Posten doch nur netto eingesetzt, haben jetzt u. a. namentlich Preußen, Bayern, zum Teil Baden, Frankreich, Großbritannien, Italien, Rußland, Spanien; überwiegend ein Nettoetat (Zölle und innere Steuern „rein") ist der des Deutschen Reichs, Sachsens, Württembergs.

§ 6.—4. Vorbereitung und Einrichtung des Budgets[21]). Die Vorbereitung des Budgets ist natürlich Sache der Finanzverwaltung, unter entsprechender Mitwirkung der übrigen Verwaltungszweige (Ministerien).

Wie Leroy-Beaulieu mit Recht bemerkt, ist es zweckmäßig, diese Vorbereitung, soweit es technisch und mit Rücksicht auf die parlamentarische Beratung irgend möglich ist, thunlich kurz vor dem neuen Finanzjahr vorzunehmen. Andernfalls ergeben sich schon aus der regelmäßigen Veränderung der Verhältnisse im Verlauf der Zeit größere Schwierigkeiten, die Voranschläge innezuhalten, besonders in den Ausgaben, und die bedenkliche Notwendigkeit, Nachtrags- oder Supplementaretats an den Hauptetat anzufügen. Dadurch wird dieser oft wesentlich verändert (Mißstände in Frankreich, aber auch anderswo nicht fehlend, auch nicht im Deutschen Reich). Ein passender Beginn des Finanzjahrs ist in dieser Hinsicht auch erwünscht. Das Kalenderjahr ist aus allgemeinen wirtschaftlichen Gründen und mit Rücksicht auf die geeignete Jahreszeit für parlamentarische Beratung nicht sehr passend (England, jetzt auch das Deutsche Reich, Preußen [seit 1877] und Württemberg beginnen am 1. April, Leroy befürwortet 1. Juli; dieser Termin in Nordamerika, seit 1884 auch in Italien. Die meisten Staaten haben aber doch noch das Kalenderjahr)[22]). Längere als einjährige Finanzperioden haben, von dem Für und Wider in öffentlichrechtlicher Hinsicht abgesehen, das Mißliche, daß sich hier die Verhältnisse leicht noch mehr ändern und die Innehaltung des Budgets, besonders bei Haushalten mit starken Betriebsverwaltungen, noch schwerer, die Notwendigkeit von Nachtragsetats noch größer wird. Aber sie bieten auch Gelegenheit zu einer sorgsameren Vorbereitung und besseren parlamentarischen Durchberatung des Etats und bringen eine wünschenswerte größere Stabilität in die Finanzverhältnisse und dadurch in die gesamte öffentliche Verwaltung (2—3jährige Etats meist in den deutschen Mittel- und Kleinstaaten, z. B. 2 Jahre in Bayern, Sachsen mit gleichen Ziffern beider Jahre, in Württemberg 2 Jahre mit ungleichen Ziffern). Ueber die Ausscheidung eines Teils des Budgets als „stabiles" für längere Zeiträume s. folgenden § 7.

Nach seiner Einrichtung zerfällt das Budget zunächst häufig noch in das ordentliche und außerordentliche. In Betreff der Eingänge ist hier eine scharfe Scheidung nach den drei, eventuell vier Hauptkategorien geboten: Einnahmen (gewöhnlich sogenannte ordentliche Einnahmen), d. h. Erwerbseinkünfte, Gebühren und Steuereinnahmen, dann Erlöse aus Veräußerungen von Staatseigentum u. dgl. (wohin auch die Ablösungskapitalien, die Amortisationsquoten in Domänen-Amortisationsrenten 2c. gehören), ferner Eingänge aus Schuldaufnahmen (wozu eventuell viertens Eingänge aus zurückgezahlten Staatsdarlehen, z. B. aus Vorschüssen an Eisenbahngesellschaften treten). Nur die zwei, bez. drei letzten Kategorien sind im Etat als außerordentliche Eingänge zu behandeln, sie müssen aber auch so behandelt werden und gehören nicht in das ordentliche Budget, ein Grundsatz, der jedoch in der Praxis meistens nicht streng befolgt wird. In Betreff der Ausgänge muß die Scheidung, wenn sie richtig und wertvoll sein soll, möglichst genau nach den unten bei der Erörterung der materiellen Ordnung der Finanzwirtschaft dargelegten und begründeten Prinzipien erfolgen[23]).

21) Stein, F. 5. A. I. 191 ff., 204 ff., 288 ff. („Finanzgesetzgebung und Budget"). Wagner, F.W. I. 3. A. § 102 ff. (technische Seite), § 114 ff. (rechtliche Seite.) Passim mehrfach Vocke in den betreffenden Abhandlungen im Finanzarchiv, in der Z. f. St.W. (siehe unten Litteratur bei Kontrolwesen). Stourm, Budget 1 und 2 partie Leroy-Baulieu II, b. 1. — Rationelle, aber sehr komplizierte Gestaltung in Italien, worüber in Vocke's genanntem Aufsatz weiteres.

22) Siehe Stourm, Budget, partie ch. 4 p. 76 ff.

23) Dies geschieht in der Praxis höchstens annähernd, gewöhnlich nicht in dem Grade, wie es möglich und bei richtiger Finanzwirtschaft notwendig wäre. Hier thut eine Reform not. Die jetzige Scheidung (z. B. in Frankreich, aber auch die zwischen „ordentlichen" und „einmaligen und außerordentlichen" Ausgaben im preußischen und im deutschen Reichsetat) wird nicht immer folgerichtig durchgeführt, beruht mitunter auf Willkür und führt irre, veranlaßt aber auch leicht eine falsche Wahl der Deckungsmittel.

In Betreff der Einrichtung des Etats fragt es sich ferner, wie weit hier auf beiden Seiten, der Ein- und Ausgänge, namentlich aber der letzteren, spezialisiert werden soll, — eine Frage, welche dann von besonderer staatsrechtlicher Bedeutung für die Votierung des Budgets in unseren „Verfassungsstaaten" und für die staatsrechtlichen und eventuell selbst privatrechtlichen Folgen einer bei der Ausführung des Budgets durch die Organe der vollziehenden Gewalt sich ergebenden Abweichung von den votierten Budgetbeträgen der Ausgänge wird, aber eine Frage, welche, davon abgesehen, auch eine spezifisch finanzielle Bedeutung hat[24]).

Bei den Eingängen, speziell den („ordentlichen") Einnahmen liegen hier keine wesentlichen Schwierigkeiten vor. Die Spezialisierung muß sich auf die einzelnen selbständigen Einnahmearten erstrecken, unter Zusammenfassung solcher, die sich innerhalb einer Gattung nicht wohl trennen lassen (so besonders die Rubrik: „Stempel", „Registerabgaben", „Gerichtskosten", „Zölle"). Weiteres einzelne (z. B. provinzielle Verteilung der Steuereinnahmen, Pachtsummen der einzelnen Domänen, Einnahmen von den einzelnen Zollartikeln) gehört nicht in den Etat selbst, sondern in Beilagen dazu. Bei den Ausgängen, speziell den Ausgaben für die Verwaltungskosten der Einnahmen und für die eigentlichen Verwaltungszweige, ist dagegen mit Recht aus staatsrechtlichen und aus finanziellen Gründen eine größere Spezialisierung zu verlangen und auch jetzt üblich. Man wird einzelnes nach den Verwaltungseinrichtungen des betreffenden Landes gestalten müssen, im allgemeinen muß man — abgesehen von der Frage, wonach die Parlamente votieren sollen, § 7 — eine möglichst weitgehende Spezialisierung wünschen, daher bei der heute allgemein üblichen Verwaltungsorganisation nach Ministerien, Abteilungen (Sektionen) darin, Kapiteln, Titeln und weiteren Einzelposten und eventuell hier überall nach dem Gattungscharakter der Ausgaben (z. B. wie im preußisch-deutschen Etat: Besoldungen, andere persönliche Ausgaben, sachliche Ausgaben).

§ 7.—5. Die parlamentarische Votierung des Budgets[25]). Richtig nach den wahren Interessen des Staats, nicht nach Parteiinteressen vorgenommen, hat diese natürlich auch rein finanziell betrachtet den großen Wert, eine möglichst richtige und zweckmäßige Gestaltung des Einnahmewesens und der Ausgaben zu verbürgen, bei letzteren namentlich die thunlichste Sparsamkeit mit herbeizuführen. Wird die Votierung als finanztechnische Angelegenheit aufgefaßt, so kommt hier vieles für den guten Erfolg auf die Art und Weise der parlamentarischen Behandlung, Beratung und der Beschlußfassung über das von der Regierung vorgelegte Budget an, wo die englische Praxis manche Vorzüge auch in dieser Hinsicht hat[26]). Die Ausscheidung eines stabilen dauernden oder mehrjährigen Budgets für gewisse Hauptkategorien von Ausgaben und für die dafür dienenden Deckungsmittel aus dem Gesamtbudget (s. u.) hat gerade auch finanztechnische Vorteile, indem dann der Rest des jährlich votierten Budgets um so sorgsamer durchberaten werden kann. Die Votierung der Ausgabebudgets ist in unseren neueren Verfassungsstaaten, namentlich bei steigendem Einfluß der Parlamente, im ganzen immer mehr eine spezielle geworden, bis auf Kapitel und Titel u. dgl. hin: finanztechnisch bei richtigem Vorgehen der Parlamente und gutem Einvernehmen zwischen ihnen und einer tüchtigen Regierung einerseits gewiß auch ein Vorteil, aber anderseits beim Ausschluß des Rechts zu Uebertragungen zwischen den Titeln keine unbedingte Garantie gerade für spar-

24) Stourm, Budget, 2. partie, ch. 13.

25) Gute Erörterungen über diese und verwandte Punkte von Leroy-Beaulieu II. l. 1, ch. 1 und 2, besonders über die virements und crédits extrabudgetaires und die wechselnde französische Gesetzgebung; Vergleiche mit England. Stourm, Die ganze zweite Partie über virements Kap. 16 § 4, S. 347 ff. In Deutschland u. A. von prinzipieller Wichtigkeit die Behandlung des Militäretats, besonders im Norddeutschen Bunde und in den ersten Jahren des Reichs. Siehe Wagner, Reichsfinanzwesen, in Z. f. G.V. I. 1871 S. 638, III. 1874 S. 171 ff.; Reichsverfassung Art. 62, Reichsgesetz vom 9. Dezember 1871 (Pauschquantum von 225 Thalern für den Mann der Friedenspräsenzstärke bis Ende 1874). Wagner, F.W. I. 3. A. § 110, besonders § 114 ff., 117 ff. Gneist, Gesetz und Budget, S. 174 ff. Derselbe, Englisches Verwaltungsrecht, 3. A. II. § 103. Seidler, a. a. O. 132 ff.; besonders 139 ff. Bocke, passim in den Aufsätzen über Kontrol- und Rechnungswesen u. a. im Finanzarchiv und in der Z. f. St.W. (siehe unten).

26) Siehe besonders Gneist, Gesetz und Budget, über das englische Budgetrecht, S. 91 ff., das französisch-belgische S. 118 ff., das deutsche S. 134 ff. Leroy-Beaulieu II. 20, 52 ff. Wagner, F.W. I. 3. A. § 115 ff.

same Verwaltung. Eine sehr weitgehende Spezialisierung der zu votierenden Ausgabeposten ohne dieses Recht beengt die Regierung sehr, treibt sie nicht selbst zu möglichen Ersparungen in dem einen Titel an, um Ueberschreitungen in einem anderen auszugleichen, steigert dadurch leichter die Gesamtausgabe und führt so in vermehrtem Maße zur Forderung von Nachtragskrediten und zur nachträglichen, praktisch doch unvermeidlichen Genehmigung außer-budgetmäßiger Ausgaben oder wenigstens Etatsüberschreitungen. Nicht nur, um politisch heikle und leicht zu Konflikten führende Debatten seltener zu machen, sondern auch, um einer technisch tüchtigen Verwaltung Gelegenheit und Anreiz zu geben, mit gegebenen Mitteln bestimmte Aufgaben zu erfüllen, daher auch in rein finanziellem Interesse kann es sich mitunter empfehlen, für gewisse wichtige Verwaltungszwecke Bauschsummen zu gewähren oder den Etat dafür weniger als sonst, etwa nur in einige größere Abteilungen zu spezialisieren und demgemäß zu votieren, auch mehr Uebertragungen innerhalb eines solchen Etats zu gestatten, so namentlich beim Militär- und Marine-, auch bei großen Bau- und selbst Betriebsetats, wie z. B. denjenigen der Eisenbahnverwaltung.

Dies führt noch auf die weitere Frage der Ausscheidung eines dauernden (stabilen) Budgets der Ausgaben aus dem Gesamtbudget mit jährlicher parlamentarischer Bewilligung alsdann nur des anderen, wandelbaren Budgetteils [27]). Die konstitutionellen Bedenken, welchen auch speziell finanzielle in Bezug auf die Wirksamkeit der parlamentarischen Finanzkontrolle beigefügt werden, sind wohl durch den wichtigen Vorgang des konstitutionellen Musterlands England zu widerlegen. Dem Wesen des Staatshaushalts entspricht es nicht, die Fiktion durch jährliche Votierung des Gesamtbudgets zu erwecken, als könne eigentlich dieser ganze Haushalt „in Frage gestellt" werden. Die große Masse der Ausgaben ist von Jahr zu Jahr gar nicht ernstlich strittig, entspringt teils bestimmten rechtlichen Verpflichtungen des Staats (Staatsschuld, Krondotation, Beamtengehalte, Pensionen, Zuschüsse an andere Körper, Institute ꝛc.), teils den Bedürfnissen der in allem wesentlichem ganz „außer Frage" stehenden organischen Staatseinrichtungen. Die Ausscheidung eines stabilen Budgets für solche Posten in bestimmter Höhe und mit dafür zu verwendenden Deckungsmitteln (wie im konsolidierten Fonds Englands) möchte daher zu empfehlen sein. Alljährlich würden dann nur die Vermehrungen der Ausgaben dafür ebenso wie die übrigen Ausgaben der Bewilligung unterliegen und nur die Ueberschüsse der Einnahmen des stabilen Etats wären für andere Zwecke verfügbar. Daraus möchte, wie eine lange englische Praxis zeigt, auch eine wirksamere parlamentarische Kontrolle der wirklich „fraglichen" Ausgaben des Etats hervorgehen, als die jetzige wegen der Votierung des Gesamtbudgets formell weitergehende, aber im Grunde großenteils nur scheinbare.

Bei der Votierung des Budgets erlangt dann auch das oberste Postulat (§ 4) öffentlicher Haushalte noch seine praktische Geltung: ist der Finanzbedarf oder die Gesamtheit der erforderlichen Ausgänge (namentlich, aber nicht nur, der Ausgaben) einer Finanzperiode einmal als wenigstens im Augenblick keiner Verminderung fähig anerkannt worden, so muß er notwendig auch vom Parlament bewilligt werden. Alsdann aber folgt daraus, daß die Bewilligung der erforderlichen Deckungsmittel oder Eingänge (vornehmlich, aber nicht nur, der Einnahmen, bez. der ordentlichen Einnahmen) zur Herstellung des Gleichgewichts oder zur Bilanzierung des Etats auch für das Parlament eine notwendige Konsequenz ist. Die Bewilligung der Ausgaben bedingt also diejenige der Ein-

27) Siehe über diese Frage Wagner, F.W. I. 2 A. § 56, 3. A. § 64 und die dort citierte Litteratur. Stein, 1. A. S. 29, 3. A. S. 69 ff.; 4. A. I. 77 ff.. 5. A. I. 200 ff., 267 ff., 324 ff. (der mir von Stein I. 220 gemachte Vorwurf wiederlegt sich durch das, was er S. 264 sagt, selbst); über England besonders Gneist, Verwaltungsrecht, 2. A. II. § 66, 3. A. II. § 96; Leroy-Beaulieu II. 22. Stourm, Budget S. 304 ff.

nahmen: die budgetrechtliche Formulierung jenes obersten Postulats. Welcher Art die hier zu bewilligenden Deckungsmittel oder Eingänge teils sein müssen, teils zweckmäßig sein werden, ist eine finanzpolitische Frage der materiellen Ordnung der Finanzwirtschaft, welche sich praktisch vornehmlich auf die Frage der Wahl zwischen, bez. der Kombination von Besteuerung und Schuldaufnahme zuspitzt und unten mit behandelt wird.

Das gesamte Budget bildet den „Kredit" der Finanzverwaltung, bez. der Regierung, worüber diese dann nach den budgetrechtlichen Normen in Betreff der Votierung nach Abteilungen, Kapiteln, Titeln 2c., daher je nachdem mit oder ohne das Recht der Uebertragungen zwischen diesen Rubriken, verfügen kann. So ergeben sich die „Dotationen" für bestimmte Zwecke und die (Spezial-) Kredite der einzelnen Ministerien 2c., über welche diese nach dem Etat, unter Verantwortlichkeit des betreffenden Ministers disponieren; weiter die Kredite der einzelnen Verwaltungszweige 2c.

Mit dem technischen Namen „Dotation" werden wohl, wie in Preußen, Kredite für gewisse hervorragende Zwecke bezeichnet, so hier der „Zuschuß zur Kronfideikommißrente" (letztere selbst steht auch in den Etats der verfassungsmäßigen Periode nicht bei den Ausgaben, sondern bei den Einnahmen aus Domänen und Forsten, indem sie hier gleich von deren Rohertrage abgezogen wird), ferner die öffentliche Schuld, endlich die „beiden Häuser des Landtags".

4. Das Zahlungs-, Kassen- und Rechnungswesen.

S. oben die Litteratur beim Etatswesen S. 532 auch hierfür. Rau III, § 539 ff. Wagner, F.W. 3. A. I. S. 253 ff., § 119 ff. Stein, F.W. 4. A. I. 77, 89 ff., 100 ff., 5. A. II. 2. Abt. S. 13—54, 70—81. Stourm, Budget 3. partie. Schrott, Lehrbuch der Verrechnungswissenschaft 4. A. 1881, 5. A. 1888. Derselbe, Die Logismographie. Cerboni (Italien) Sur l'importance d'unifier les études de la comptabilité. 1882; von demselben mehrfach vergleichende etatstatistische Arbeiten. Seidler, Leitfaden der (besonders österreichischen) Staatsverrechnung, 2 Hefte. 1886. Derselbe, Lehrbuch der österreichischen Staatsverrechnung. 1888. Vocke, Die doppelte Buchführung in der italienischen Staatsbuchhaltung, Finanzarchiv III. S. 455 ff. Derselbe passim in den unten bei Nr. 5 (Kontrollwesen) genannten Arbeiten. v. Philippovich, Staatliche Geldverwaltung, Finanzarchiv I. S. 128 ff. Artikel Comptabilité publique im Dictionn. de l'admin. von Block, in dem Dict. de fin. von Say. De Marcillac, Caisse centrale du trésor public (amtlich). 1890.

Das Zahlungs-, Kassen- und Rechnungswesen dient zur Vollziehung des Etats und damit zur Durchführung der einzelnen finanzwirtschaftlichen Geschäfte. Es handelt sich dabei um die drei hier genannten Momente, genauer um die Einrichtung des finanziellen Anweisungsrechts in Bezug auf Zahlungsleistungen und Zahlungsannahmen, um das Kassensystem, die innere Einrichtung des Kassendienstes, den Gang der Kassengeschäfte, endlich um die Einrichtung des Rechnungswesens und die Buchführung dabei.

1. Das finanzielle Anweisungsrecht.

§ 8. Das finanzielle Anweisungsrecht ist „das Recht einer Behörde, von Amtswegen oder nach speziellem Auftrag (schriftliche) Anweisungen an andere Behörden (Beamten) zur Empfangnahme (Erhebung) von Zahlungen auf Rechnung des Fiskus (oder einer bestimmten Kasse) sowie zur Vornahme von Zahlungen auf Rechnung dieses Verpflichteten (des Fiskus 2c.) an Dritte zu geben". In unseren heutigen Staatshaushalten der konstitutionellen Aera steht das aus dem Etatsgesetz abzuleitende oberste Anweisungsrecht regelmäßig dem Finanzminister zu, in Konsequenz des Prinzips der fiskalischen Kasseneinheit, der Konzentration der Finanzverwaltung im Finanzministerium und der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit des Chefs dieses Ministeriums. Für den Einnahmedienst haben das Anweisungsrecht für die ihnen übertragenen Zweige die betreffenden anderen Minister, wobei wohl eine gewisse Konkurrenz des Finanzministers stattfindet. Im Ausgabedienst weist letzterer den anderen Ministerien die etatmäßigen Kredite an, über welche die Chefs dann weiter durch eigene Anweisungen verfügen. Den übrigen Mittel- und

Unterbehörden wird darauf eventuell noch ein spezielles Anweisungsrecht innerhalb ihres Dienstes und ihren untergebenen Aemtern und Beamten gegenüber von den Ministern delegiert. Das weitere spezialisiert sich und gestaltet sich demnach in Einzelheiten verschieden nach dem Einnahme- und nach dem Ausgabedienst. Bei beiden sind General- und Spezialanweisungen (Aufträge) zu unterscheiden, erstere im bestimmungsmäßigen Wirkungskreise eines Amts und in der Ueberweisung eines Etats-Teils (als Spezialetat für dies Amt) „zur Vollziehung" bestehend, daher sich regelmäßig auf ganze Kategorien von Geschäften beziehend, die Spezialanweisungen einzelne Geschäfte (Empfänge, Zahlungsleistungen) betreffend. Es ergeben sich dann für die anweisenden, für die mit Anweisungen versehenen und diese ausführenden Behörden bestimmte Rechte und Pflichten und Verantwortlichkeitsverhältnisse. So in Betreff der Innehaltung der Etats und, soweit dies vorgeschrieben und Uebertragungen ausgeschlossen oder beschränkt sind, auch in Betreff der Innehaltung der einzelnen Kapitel, Titel ꝛc. insbesondere die staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Finanzministers gegenüber dem Staatsoberhaupt und der Volksvertretung bei Etatsüberschreitungen u. dgl. in den Ausgaben, wofür Indemnität einzuholen ist. Aehnlich sind die unteren Behörden der vorgesetzten und in letzter Linie alle anweisenden und ausführenden Behörden, auch die anderen Ministerien für pflichtmäßige, spezialetatmäßige Geschäftsführung ꝛc. dem Finanzministerium verantwortlich[28]).

Beispiel: Preußisches Regulativ für das Kassenwesen vom 17. März 1828, Geschäftsanweisung für die Regierungs-Hauptkassen vom 1. Juni 1857[29]). — Besonders bemerkenswerte Einrichtungen Frankreichs. Siehe darüber die oben genannten Schriften. — Mitunter besteht die Einrichtung, daß alle Anweisungen der anweisenden Behörden, insbesondere zu Auszahlungen, eine besondere Instanz zur Visierung oder Kontrasignatur passieren müssen, wenn sie bei den Kassenverwaltungen giltig sein sollen (sog. Visakontrolle, s. u. § 13, Frankreich), Oesterreich, Belgien, Italien, wieder mit Verschiedenheiten).

2. Die Kassensysteme des modernen Staats.

§ 9. Das Kassenwesen des modernen Staats zeigt drei typische Hauptformen oder „Kassensysteme": einheitliche Staatskassen, Verwaltungszweig-Kassen, behördliche Kassen. Die ersteren dienen an ihrem Sitze im Prinzip für die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben aller Verwaltungszweige, in der Praxis für die Einnahmen und Ausgaben derjenigen (mehreren) Verwaltungszweige und Behörden, die kein eigenes Kassenwesen haben. Die Verwaltungszweig-Kassen sind, wie der Name andeutet, für die Einnahmen und Ausgaben einer einzelnen Verwaltungsabteilung, z. B. für die Staatsschuldenverwaltung bei den Ausgaben, für die Betriebsverwaltungen bei den Einnahmen, bestimmt. Die behördlichen Kassen fungieren je für eine einzelne Behörde, daher besonders, doch nicht ausschließlich im Ausgabedienst. Die zweite und dritte Kategorie sind die geschichtlich älteren, aber allmählich mehrfach durch einheitliche Staatskassen ersetzt. Die letzteren bildeten sich im Anschluß an allgemeine Entwicklungen der Finanzwirtschaft, besonders mit der Ausbildung der fiskalischen Kasseneinheit und der wachsenden Zentralisation des Finanzwesens, und finden in einer obersten Zentralkasse, an Stelle verschiedener Zentralkassen der einzelnen Verwaltungszweige, ihren folgerichtigen Abschluß. Doch sind die zwei anderen Kassengattungen ebenfalls in gewissen Fällen zweckmäßig und unentbehrlich, gegenwärtig namentlich die besonderen Verwaltungszweig-Kassen für den unteren und mittleren Finanzdienst mancher Betriebsverwaltungen (Post, Telegraphie, Staatsbahnen, Berg- und Hüttenwerke, zum Teil auch Monopolverwaltungen, Forstwesen).

Die einzelnen Kassen des Systems der einheitlichen Staatskassen und des Systems der Verwaltungszweig-Kassen stehen dann nach ihrem räumlichen Wirkungskreise als Lokal- (Unter-, Elementar-), Mittel- (Bezirks-) und Ober- oder Hauptkassen unter einander wieder

28) Siehe Wagner, F.W. 3. A. I. § 123—125. 29) U. a. in Herrfurth, Etatswesen. S. 125, 133.

in Verbindung und in einer bestimmten Rangordnung. Das allgemeine Prinzip ist dabei, daß die Lokalkasse regelmäßig ihre Einnahmen, bez. den Ueberschuß derselben über die ihr zur Bestreitung aus ihren Einnahmen zugewiesenen Ausgaben, an bestimmte höhere „Sammelkassen“ und diese ebenso ihre Ueberschüsse an die Haupt-, bez. die oberste Zentralkasse periodisch abzuliefern haben. Umgekehrt erhalten die unteren und mittleren reinen Ausgabekassen sowie diejenigen einheitlichen Kassen, deren Einnahmen zur Bestreitung der ihnen obliegenden Ausgaben nicht ausreichen, Fonds (Verläge) direkt von der höheren, in letzter Linie von der Zentralkasse oder auf deren Anweisung von anderen Kassen. Durch regelmäßige Mitteilungen („Kassenextrakte“) über die Kassenbewegung, die erhaltenen und ausgeführten Anweisungen, die vollzogenen Einnahmen und Ausgaben und den Kassenbestand an die vorgesetzte Behörde wird diese und schließlich die Zentralverwaltung beständig in Kenntnis der Kassenverhältnisse erhalten, um danach verfügen zu können (Anordnung der Fondsbewegung). Alle Kassen bilden so einen großen Kassenverband für thatsächliche Geldmanipulationen (Einnahmen und Ausgaben), Abrechnungen, Ueberweisungen.

Die allgemeine ökonomische Aufgabe ist, mit möglichst wenigen persönlichen Kräften und anderen Mitteln die Geldgeschäfte auszuführen, Geldversendungen möglichst zu vermeiden, die durchschnittlichen Kassenbestände auf dem ausreichenden Minimum zu halten und unter den Kassen selbst das bloße Abrechnungssystem möglichst ausgedehnt anzuwenden. Das System einheitlicher Staatskassen verdient in dieser Hinsicht den Vorzug. Durch die Verbindung der betreffenden Zweige der Finanzverwaltung mit Banken, namentlich mit der etwaigen großen Zentral-(Zettel-)Bank eines Landes, wobei gewisse Geldgeschäfte und betreffende Verwaltungszweige, wie z. B. die Staatsschuldenverwaltung, ganz auf die Bank übertragen und die bezüglichen Staatskassen entbehrlich werden, läßt sich dem Ziel der Erfüllung dieser Aufgabe immer näher kommen. Insbesondere können Mittelkassen (Provinzial- u. dgl. Kassen) als Sammelkassen dabei entbehrlich werden (England).

Bedeutendste Entwicklung in allen diesen Hinsichten in England durch Benützung der Bank von England [30]). Noch nicht Ausreichendes in Deutschland. Indem der Staat mit der Bank ein Kontokorrent führt, seine momentan müssigen Kassenbestände möglichst in die Bank laufen läßt, in Check- und Giroverkehr mit ihr und mit größeren Privaten (Kaufleuten, Banquiers, verbrauchssteuerpflichtigen Betrieben) tritt, läßt sich hier vieles wohlfeiler und bequemer für alle Beteiligten einrichten. In Deutschland, speziell in Preußen wäre hier manches zu verbessern und weniger büreaukratisch, mehr geschäftsmäßig einzurichten. Das System der Barzahlung (bei Zahlungen an und von der Staatsschuldenverwaltung, im Lieferungswesen, bei der Steuerverwaltung, besonders bei Zöllen und inneren Verbrauchssteuern, selbst bei den direkten Steuern reicherer Personen und bei den höheren Besoldungen) ließe sich wohl manchfach mehr durch das System der Gutschrift und der bloßen Uebertragung in den Büchern der betreffenden Kassenverwaltungen, bezw. der Banken ersetzen. Auch das Postwesen kann für den Zahlungs- und Kassendienst des Staats wohl noch mehr ausgenutzt werden. Einen bemerkenswerten, praktisch aber noch nicht genügenden Fortschritt bezeichnen die Vorschriften und Einrichtungen bei der deutschen Reichsbank, wonach diese die Pflicht hat, „ohne Entgelt für Rechnung des Reichs Zahlungen anzunehmen und bis auf die Höhe des Reichsguthabens zu leisten“, sowie das Recht, die nemlichen Geschäfte für die Bundesstaaten zu übernehmen (Bankgesetz vom 14. März 1875 § 22). Infolge der ersten Bestimmung fungiert die Bank ausdrücklich als Reichshauptkasse, sonst bisher nur für einige Geschäfte Preußen und Badens.

Die Verhältnisse des Kassenpersonals und seiner Amtspflichten, sowie der Gang der Kassen- und Zahlungsgeschäfte pflegen regelmäßig im Verordnungswege, einzelnes, wie das Kautionswesen, auch wohl im Wege der Gesetzgebung genau geregelt zu werden. Die wichtigsten Bestimmungen betreffen das Verhältnis zwischen den Geld anweisenden und Geld

30) Siehe Philippovich's genannte Schrift über die Bank von England; derselbe in dem Aufsatz über die staatliche Geldverwaltung im Finanzarchiv I. S. 128; derselbe, Die deutsche Reichsbank im Dienste der Finanzverwaltung des Reichs und der Bundesstaaten, Finanzarchiv III. S. 108 (der berechtigte Wunsch des Verfassers, diese Dienste bei Erneuerung des Bankprivilegs erweitert zu sehen, ist leider im Gesetz vom 18. Dez. 1889 betr. das Bankgesetz von 1875 nicht in Erfüllung gegangen). Wagner, F.W. I. 3. A. § 122, 262. Siehe auch oben Seite 534.

verwaltenden Behörden — in Frankreich ist leitender Grundsatz, daß diese beiden Funktionen niemals in derselben Person vereinigt sein dürfen —, die Amtskautionen, die Kontrollen und Revisionen, die Abführung der Kassenbestände und die sichere Aufbewahrung der letzteren. Beim Geschäftsgang in der Kasse ist einiges verschieden für den Einnahme- und für den Ausgabedienst zu ordnen. Von dem Zahlungsempfang und der Zahlungsleistung ist die eventuell von besonderen Organen oder von Spezialbeamten der Kasse vorzunehmende Liquidation, d. h. die Feststellung der Zahlungsforderung der Kasse gegen Dritte und Dritter gegen die Kasse zu unterscheiden. Besondere Bestimmungen betreffen noch die Quittungen, welche die Kasse erteilt und annimmt, die Geldsorten und Geldzeichen, in denen sie zahlt und gezahlt wird, die Legitimationsprüfungen der mit der Kasse verkehrenden Personen, die Reihenfolge und Ausführungsart der einzelnen Momente im Kassenverkehr, die bücherlichen Eintragungen u. a. m. [31]).

Beispiel: Preußen. Gemischtes System aller drei Kassenarten. Jetzt die eine oberste „Generalstaatskasse". Daneben nur noch drei obere Hauptkassen (an der Spitze von Verwaltungszweigen), die General-Lotteriekasse, die Generalkasse des Kultusministeriums, die Staatsschuldentilgungskasse. Als Mittelkassen und zwar nach dem System der einheitlichen Staatskassen fungieren die „Regierungshauptkassen", eine in jedem Regierungs-Bezirk, zugleich Sammelkassen der Kreis- und Lokal- (in Preußen sog. „Spezial-") Kassen. Im Kreise ist die Hauptkasse die Kreiskasse, Kasse für direkte Steuern und Sammelkasse für Lokalkassen sowie Ausgabekasse für die Staatsverwaltung im Kreise. Die Hauptzoll- und Steuerämter für die indirekten Steuern, die Kassen der Bergwerks-, Eisenbahnverwaltung gehören zum System der Verwaltungszweig-Kassen, die auch sonst, wie desgleichen behördliche Kassen, noch vielfach bestehen. Eine Vereinfachung dieses Systems möchte ersprießlich und möglich sein. — Oesterreich: Strengere Durchführung des Systems einheitlicher Staatskassen, doch ausgenommen die Zoll- und Verbrauchssteuerverwaltung (in der unteren Stufe) und die Betriebsverwaltungen. — Manche Eigentümlichkeiten in Frankreich. Einheitliche Staatskassen und in besonderem Umfang noch Verwaltungszweig-Kassen. Im Departementaldienst stellt das Generaleinnehmeramt eine einheitliche Staatskasse mit sehr bedeutsamem Wirkungskreise dar. Der Generaleinnehmer fungiert in Vorschüssen und Abrechnungen mit Tantiemebezügen, aber zugleich als ein Banquier der Finanzverwaltung. Aenderungen öfters geplant, aber nicht genügend durchgesetzt [32]).

3. Rechnungswesen und Buchführung.

§ 10. Wie in jeder geordneten Wirtschaft muß auch in der Finanzwirtschaft über alle Objekte des Vermögens (des Fiskus, einer Anstalt ꝛc.) und über alle Veränderungen darin Buch geführt werden. Im engeren Sinne denkt man beim Rechnungswesen und dessen Buchführung aber an die ziffermäßige Konstatierung der Geldgebahrung, wie sie speziell beim Vollzug des Etats stattfindet. Hier ist dann zunächst die „Anweisungs-Buchführung" der anweisenden Behörden und der angewiesenen Kassen und weiter die „Kassenbuchführung" der letzteren zu unterscheiden. Diese ist zugleich eine eigentliche Rechnungsführung. Sie zerfällt naturgemäß sachlich, daher im wesentlichen überall in eine dreifache, die sogenannte Soll-Rechnung, die sogenannte Ist-Rechnung und die sogenannte Rest-Rechnung. Die erstere betrifft die zukünftige, aus Generalauftrag, Etat, Spezialanweisung sich ergebende Aufgabe einer Kasse in Bezug auf Ein- und Ausgänge. Die zweite bezieht sich auf die wirklich erfolgten und demgemäß in die Bücher und in die Rechnung eingetragenen Geldmanipulationen in Ein- und Ausgang. Die Restrechnung hat es mit denjenigen aus der Soll-Rechnung im Vergleich mit der Ist-Rechnung sich ergebenden Eingangs- und Ausgangsposten zu thun, welche beim terminweisen Abschluß der Ist-Rechnung nach der Soll-Rechnung noch ausstehen oder rückstehen (Aktivreste oder Aus-

31) Siehe für dies Alles und weiteres Detail Wagner, F.W. I., 3. A. § 120—122, 126—131, auch über die praktischen Einrichtungen einzelner Staaten. Schrott, Lehrbuch 4. A. S. 132 ff. über Kassensysteme.

32) Siehe Wagner, F.W. I., 3. A. S. 288, Hock S. 124 ff., Kaufmann, S. 72 ff. Art. comptab. publ. und trésoriers-payeurs généraux in Block, Dict. de l'admin. und comptab. publ. in Say, Dict. de fin. Ueber neueste Veränderungen in der Bezahlungsweise der Generaleinnehmer (1889) siehe de Marcillac § 430.

stände, Passivreste oder Rückstände). Die Restrechnung wird daher besonders wichtig an den Hauptrechnungsterminen, beim Schluß des Finanzjahrs (§ 14).

Das Bestreben der Finanzverwaltung und speziell der anweisenden Behörden wie der Kassen muß auf möglichste Beschränkung der Restrechnung gehen. Doch hängt hier manches nicht von der Verwaltung allein, sondern von dem als Gläubiger und Schuldner mit der Kasse verkehrenden Publikum ab. Durch Bestimmungen darüber, daß über eine gewisse Frist hinaus Auszahlungen der Kassen auf Rechnung eines abgelaufenen Jahres nicht ohne weiteres gemacht werden dürfen und daß für gewisse Forderungen an die Kassen kurze Verjährungsfristen eintreten (besonders für fällige Zinskoupons der Staatsschuld) wird der Auszahlungsdienst von Restrechnungen zu befreien gesucht. Bei Forderungen der Kassen, besonders aus Steuer- und Abgabe-Ausständen, auch aus Lieferungen, Kaufschillingsresten, Pachtgeldern der Staatswerke 2c. dienen die Vorschriften über den Zeitpunkt des Eintritts und über die Formen des Exekutionsverfahrens, eventuell der Klageerhebung zur Beschränkung der Dauer der Restrechnung für Aktivausstände. Eine große Reihe von Spezialbestimmungen enthält das moderne Finanzrecht über das Rechnungswesen. Besonders wichtig sind diejenigen für Ausgaben, die sich naturgemäß über mehrere Finanzjahre hinziehen, wie für größere Bauten; ferner die Bestimmungen über den Jahresabschluß und die rechnungsmäßige Trennung der Jahresdienste (siehe unten § 14 [33]).

Die Führung der Staatsrechnungen seitens der Kassenverwaltungen erfolgt in einer Reihe verschiedener Bücher, von denen zwei die wichtigsten sind: die Tagebücher (Journale, Diarien) für die Aufzeichnung der Rechnungsthatsachen in chronologischer, und die Hauptbücher (Manuale) für die Aufzeichnung dieser Thatsachen in systematischer Ordnung, daher insbesondere im Anschluß an die Kapitel, Titel 2c. des Etats. Aus Spezial-Manualen für die einzelnen Geschäftszweige werden dann die Daten in dem General-Manual für eine Kassenverwaltung zusammengestellt. Eine weitere Gattung sind die Kassenbestandsbücher über Bestand, Ab- und Zugang der einzelnen Kategorien der Kassenmittel.

Die Buchführung im Staatshaushalte ist am besten und ist auch gewöhnlich die sogenannte einfache („Kameralstyl"); nur mit Modifikationen ist auch die sogenannte doppelte („italienische", „Merkantilstyl") anwendbar, aber aus Gründen, welche in der Sache liegen, hier nicht so gut als im kaufmännischen Geschäfte. Die in Deutschland übliche, den Finanzrechnungen zweckmäßig angepaßte einfache Buchführung verdient im ganzen den Vorzug [34]).

5. Das Kontrollwesen.

Wagner, F.W. I, 3. A. 1. B. 4. K. Abschnitt 4 S. 301—324, auch § 80. Rau III. § 557, Stein, F.W. 4. A. I, 113 ff., 5. A. II. 1. Abt. S. 54—70. v. Czörnig, Budget, Staatsrechnung 2c. Leroy-Beaulieu, Traité des finances II. l. 1, ch. 3. Passim auch Seidler, Budget, so S. 232 ff., 237 ff. Derselbe, Staatsverrechnung I. Kap. 6, II. Kap. 8 u. 9. Stourm, Budget 4. partie. Die oben S. 532 und S. 543 bei Etats- und Zahlungswesen genannte Litteratur finanztechnischer Art. Besonders aber Arbeiten Bockes: so die (anonymen, aber von ihm herrührenden) zwei Aufsätze „über den Rechnungshof mit besonderer Rücksicht auf das deutsche Reich" Z. f. St.W. 1876—77., dann die Artikel und Rezensionen im Finanzarchiv I, S. 159 (deutsche und englische Finanzverwaltung), eb. S. 907 (über Löbe s. u.), III, S. 455 (italien. Logismographie), IV, S. 463 (italien. Rechnungshofgesetz). — Hertel, Preußische

33) Siehe Wagner, F.W. I., 3. A. § 132, 133.

34) Wagner, F.W. I., 3. A. § 134, 135. Rau III. § 549, 550. Schrott, Lehrbuch, § 13, 14, 16. Detail in den oben genannten praktischen Werken über Rechnungs- und Kassenwesen (auch Formulare 2c.) Ein Mann, wie Bocke, der in diesen Dingen eine Autorität ist, antwortet auf die Frage, ob die kaufmännische Buchführung in der Staatsverwaltung einzuführen sei, mit einem „ganz entschiedenen Nein" (Finanzarchiv I. S. 160). In Italien ist für die Generalbuchhalterei (ragioneria generale) die Methode der doppelten Buchführung gesetzlich vorgeschrieben (Gesetz vom 17. Februar 1884). Siehe darüber Bocke's genannten Aufsatz (Finanzarchiv III. S. 455). Jene Buchführung besteht aber nicht an Stelle, sondern neben der budgetmäßigen (Bocke ebendaselbst S. 477) und ist von Carboni zu einem eigenen System der „Logismographie" ausgebildet worden (darüber Schrott a. a. O., Bocke S. 477 ff.) Bocke's Urteil (S. 492 ff.) ist aber doch nur ein bedingt günstiges, obwohl er die Logismographie ein großes rechnerisches Meisterstück nennt (S. 507). Für Italien nur passend wegen seines von dem unseren abweichenden Rechnungs- und Revisionswesens, für andere Länder, auch Deutschland, kaum passend. S. dar. auch Campagnole in Say, Dict. de fin. I. S. 1150.

Da die Rechnungen wieder die Grundlage der Kontrolle bilden, so ist manches Hierhergehörige z. B. in Preußen, durch Instruktionen der Oberrechnungskammer geregelt.

Oberrechnungskammer, 1884. Löbe, Sächsisches Etats- 2c. Wesen 1884; ders., Oberste Finanzkontrolle in Sachsen (historisch) Finanzarchiv II. S. 589. Seidler, Staatsrechnungshof Oesterreichs. 1884.

Der Gegenstand ist von besonderer staatsrechtlicher Bedeutung bezüglich der sog. Staatskontrolle, namentlich seit dem Uebergang von der absoluten zur konstitutionellen Monarchie, wofür auf die Literatur des positiven Staatsrechts der einzelnen Länder zu verweisen ist (Gneist, Laband, v. Rönne, Seydel 2c.). Viel Material, de lege lata und de lege ferenda, in den zwei Artikeln Bocke's in der Z. f. St.W. Die finanzielle Seite des positiven Kontrollrechts in den Werken über das Finanzwesen der einzelnen Staaten; Hauptpunkte in meiner F.W. I. 3. A. § 142, 143. So bedeutsam das staatsrechtliche Moment, so ist doch wieder das finanztechnische Moment das primäre. Daher bereits im Geldhaushalt der absoluten Monarchie (18. Jahrhundert, Frankreich, Sachsen, Preußen) wichtige Fortschritte im Kontrollwesen. Im folgenden wird wesentlich nur die finanzwissenschaftliche Seite behandelt. Gesetzgebung siehe in § 12.

1. Aufgabe und Arten der Kontrolle.

§ 11. Das Kontrollwesen hat eine doppelte Aufgabe: es soll dadurch konstatiert werden, ob und wie weit alle Finanzmanipulationen, speziell die Geldein- und Ausgänge, gesetz-, verordnungs-, etatmäßig erfolgen, und es soll dadurch verbürgt werden, daß sie wirklich so erfolgen und daß etwaige Fehler und Inkorrektheiten wieder beseitigt, erforderlichenfalls auch die Schuldigen zur Strafe gebracht werden. Zur Lösung dieser schwierigen und verwickelten Aufgabe hat sich in unseren modernen Staaten eine dreifache Art der Kontrolle entwickelt, in einem finanz- und staatsrechts-geschichtlich interessanten Bildungsprozeß: die Rechnungs- oder Kassenkontrolle (Kontrolle im engsten Sinne), die administrative oder Verwaltungskontrolle und die politische oder Staatskontrolle.

Die erste (nicht mit der außerdem erfolgenden, die Kassenbeamten als solche, d. h. als mit Geld manipulierenden Organe, treffenden Kassenrevision zu verwechseln) geht gegen die Kassenbeamten als verrechnende Organe und untersucht die kalkulatorische Richtigkeit der Rechnungen sowie die Uebereinstimmung derselben mit den zur Einführung erhaltenen Anweisungen und die richtige Rechnungsform und Verrechnungsart. Die Verwaltungskontrolle betrifft die anweisenden Behörden und untersucht innerhalb des Verwaltungsorganismus selbst die Uebereinstimmung der erteilten Anweisungen mit den gesetzlichen, etatmäßigen und den Verordnungsbestimmungen je der vorgesetzten Behörde. So soll die Rechtmäßigkeit der wirklichen Ausübung des finanziellen Anweisungsrechts geprüft werden, zugleich auch wohl die Zweckmäßigkeit der hierbei getroffenen Maßregeln. Die Verwaltungskontrolle wird zur Staatskontrolle in ihrer Anwendung auf die obersten in Finanzsachen verantwortlichen Verwaltungsorgane, daher insbesondere für den Finanzminister und für die mit und neben ihm verantwortlichen Minister, in der absoluten Monarchie gegenüber dem Staatsoberhaupt, in der konstitutionellen, diesem, sowie der Volksvertretung oder selbst dieser allein gegenüber. Der Schwerpunkt der Prüfung liegt daher bei der Staatskontrolle in der Untersuchung der Uebereinstimmung zwischen der durch das finanzielle Anweisungsrecht bewirkten wirklichen Finanzgebahrung und den gesetzlichen Vorschriften, speziell dem Etatsgesetz. Diese Kontrolle richtet sich besonders auf die Ermittlung etwaiger eigenmächtiger Abweichungen der obersten verantwortlichen Verwaltungsorgane vom Etat, betrifft daher namentlich Etatsüberschreitungen bei den Ausgaben, unstatthafte Uebertragungen, auch außeretatmäßige Ausgaben u. dgl. m. Praktisch ist die Staatskontrolle deshalb vornehmlich erst geworden, wenn auch nicht erst da entstanden, im Staate mit verfassungsmäßiger Mitwirkung einer Volksvertretung bei der Feststellung des Etats. Alle eigenmächtigen Abweichungen bedingen hier eine nachträgliche Genehmigung durch die Faktoren der gesetzgebenden Gewalt, um welche die verantwortliche Regierung einzukommen hat: die Bitte um „Indemnität“ im heutigen Staatsrecht.

2. Organisation der Kontrolle.

§ 12. Die Kontrolle in ihren drei genannten Arten muß natürlich von fachmännisch befähigten und ihre Aufgabe gewissenhaft erfüllenden Organen ausgeübt werden, worauf

bei der Organisation zunächst das Augenmerk zu richten und wonach die Kautelen zu treffen sind. Auch die Staatskontrolle ist nur dann eine genügende, wenn bei ihr diese Bedingungen erfüllt sind, also sie nicht, wie im ständischen Staate und wie heute noch mitunter — nur scheinbar im „parlamentarischen Interesse“ — durch die Stände, Kammern, Parlamente, bezw. Kommissionen derselben unmittelbar und allein, sondern auch hier durch eine eigene (ständige) Fachbehörde erfolgt[35]. Im übrigen ist dafür zu sorgen, daß die Kontrollorgane unabhängig den zu kontrollierenden Behörden und Beamten gegenüber und durch ihre eigene Verantwortlichkeit zur Vornahme einer wirksamen Kontrolle gedrängt sind. So insbesondere auch bei der Verwaltungs- und der Staatskontrolle. Die Unabhängigkeit bei letzterer muß mit besonderen staatsrechtlichen Bürgschaften sicher gestellt werden.

Die Organisation der Kontrolle ist sonst in verschiedener Weise denkbar und zeigt in der Praxis in Verbindung mit der gesamten Verwaltungsorganisation und den Verfassungsverhältnissen manche Verschiedenheiten. Doch kann man zwei praktische Hauptsysteme unterscheiden: die Rechnungs- und Verwaltungskontrolle durch die nächstvorgesetzte Verwaltungsbehörde und die Kontrolle, eventuell und zweckmäßig nach und neben der ersten, für den ganzen Staatshaushalt von oben bis unten durch eine eigene selbständige oberste Behörde, welche alsdann auch die Staatskontrolle über die obersten verantwortlichen Finanzverwaltungsorgane (das Finanzministerium) ausübt, oder, genauer gesagt, wie in unseren heutigen Verfassungsstaaten, alles Erforderliche in Berichten mit Angabe der gefundenen Bedenken vorbereitet, um dem Staatsoberhaupt und der Volksvertretung die im Grunde ihnen zufallende Staatskontrolle zu ermöglichen. Dies zweite System ist das in unseren Staaten besonders seit der neuen Aera der „Verfassungen“, eingebürgerte und im ganzen bewährte. Es wird aber zweckmäßig mit dem ersten kombiniert. Hier fungiert also eine oberste Behörde, der Oberste Rechnungshof (Oberrechnungskammer), für alle drei Arten der Kontrolle. Sie wird, zur Garantie ihrer Unabhängigkeit, den Ministerien nicht subordiniert, sondern koordiniert, unmittelbar unter das Staatsoberhaupt gestellt, erhält passend eine kollegiale Verfassung, ihre Mitglieder haben dieselbe Rechtsstellung wie Richter. Dieser Rechnungshof hat dann u. a. dem Staatsoberhaupt über seine Thätigkeit jährlich Bericht zu erstatten, die Verwaltungsbehörden (die anweisenden, eventuell auch die Geld verwaltenden) zur Erklärung und Beseitigung der gefundenen Mängel aufzufordern, verbliebene Mängel, insbesondere Etatsüberschreitungen u. dgl., direkt oder durch Vermittlung einer obersten Verwaltungsbehörde (Finanzministerium) zur endgültigen Erledigung, zur nachträglichen Genehmigung 2c. dem Staatsoberhaupt und der Volksvertretung kund zu geben, und kann auch an der Aufstellung des Rechnungsabschlusses beteiligt werden, wobei er dann seine Bedenken („Monita“) anbringt.

In Preußen hat schon in der Zeit der absoluten Monarchie eine Oberrechnungskammer bestanden, mit tüchtiger Organisation und finanztechnisch befriedigender Leistung. Sie geht in ihrer ersten Einrichtung auf Friedrich Wilhelm I. und auf das Jahr 1714 zurück und bildete von vornherein ein besonderes, nur vom König abhängiges Kollegium. In Stellung und Wirkungskreis mehrfach verändert, hat sie doch schon in der Periode vor 1806 vielfach befriedigen können. Ebenso nach Veränderungen in der Organisation (C.O. vom 13. März 1816, Verfügung vom 22. Febr. 1817) nach der Kriegszeit. Sie wurde wieder ein selbständiges, nur dem König untergeordnetes Kollegium. Die Grundlage in der Instruktion vom 18. Dez. 1824 (s. auch Instruktion vom 16. März 1831). Zum Organ der Vorbereitung der Staatskontrolle für die Kammern wurde sie durch Art. 104 der Verfassung von 1850. Ein Spezialgesetz vom 27. März 1872 hat ihre Stellung, Einrichtung und Befugnisse geordnet. Regulativ dazu vom 21. Sept. 1873 und Erlasse vom 27. Juli 1874, 11. Mai 1877. Die preußische Oberrechnungskammer fungiert, erweitert, bisher auch als Rechnungshof des Deutschen Reichs (norddeutsches Gesetz vom 4. Juli 1868, Reichsgesetz vom 11. Febr. 1875 und jährliches besonderes Gesetz)[36]. Preußen stand übrigens auch hier schon früher nicht allein. Sogar etwas älter als die bezügliche preußische ist die kur-

35) Worauf Bocke mehrfach hinweist.

36) Die Materialien, auch vollständig aus dem 18. Jahrhundert, mit den Landtagsverhandlungen über das Gesetz von 1872 in dem genannten Buche von Hertel. Dazu ein Ergänzungsheft (1880).

sächsische Einrichtung einer Oberrechnungskammer im Jahr 1707[37]). Nachdem ein Gesetz über die Reorganisation der neueren Einrichtungen mißlungen, regelte eine K. Verordnung vom 4. April 1877 das Weitere. Die Oberrechnungskammer fungiert aber nur für die Zwecke der Regierung, nicht für die Kontrollaufgaben der Landesvertretung (außer für das Staatsschuldenwesen), — ein Mangel[38]). — In Baden besteht nach Gesetz vom 25. Aug. 1876 die Oberrechnungskammer nach preußischem Muster, aber noch etwas selbständiger gestellt, nur dem Landesherrn unmittelbar untergeordnet. — In Württemberg ist die Oberrechnungskammer (nach V. Edikt, Edikt vom 13. Dez. 1818, Verordnung vom 21. Nov. 1849) oberste Rechnungsbehörde des Landes, mit Aufsicht über das gesamte Staatsrechnungswesen[39]). — In Bayern liegt mehr wie in Preußen (wo es allerdings nominell auch so ist) der Schwerpunkt der Thätigkeit des obersten Rechnungshofs in der Superrevision, während die erste Revision der Finanzrechnungen durch die eigenen Rechnungskommissariate der Kreisregierungen und für die Rechnungen gewisser Zentralstellen durch die dem Finanzministerium unterstehende Rechnungskammer erfolgt (Verordnung vom 11. Jan. 1826 in Abänderung der ursprünglichen Verordnung vom 12. Okt. 1812)[40]). — In Oesterreich besteht ein gemeinsamer Rechnungshof für den gemeinsamen Haushalt des Gesamtstaats und ein besonderer in West-Oesterreich (Verordnung vom 21. Nov. 1866), u. a. verfaßt er den Zentralrechnungsabschluß für das vorletzte Verwaltungsjahr. Die Rechnungskontrolle wird sonst durch die den anweisenden Zentral- und Landesbehörden beigegebenen Rechnungsdepartements, welche die Anweisungen auch zu kontrasignieren haben, ausgeübt[41]). — Besonders beachtenswert in staatsrechtlicher Beziehung und abweichend von den deutschen Einrichtungen ist die Stellung des Rechnungshofs in Belgien. Derselbe ist hier Organ des Parlaments, seine Mitglieder werden von der Kammer der Abgeordneten gewählt, er fungiert direkt für die Staatskontrolle, neben der Rechnungs- und Verwaltungskontrolle. Er hat auch für eine große Reihe von Ausgabe-Anweisungen die sogenannte Visakontrolle (Präventivkontrolle s. unten). (Hauptgesetz vom 29. Okt. 1846.) — In Frankreich mit der Rechnungskontrolle, nur in beschränktem Maße mit der Verwaltungskontrolle betraut der als förmlicher Gerichtshof eingerichtete Oberste Rechnungshof (cour des comptes, Gesetz vom 16. Sept. 1862, Dekret vom 28. Sept. 1807, und später)[42]). — In Italien Gesetz vom 14. Aug. 1807 über die Einrichtung des Rechnungshofs; derselbe übt ebenfalls Präventivkontrolle (Art. 13 ff.) und fungiert als Gerichtshof in Kassen- und Rechnungssachen der betreffenden Beamten (Kap. 5)[43]). — Mehrfach abweichend, nur im Zusammenhange mit den britischen parlamentarischen und Verwaltungseinrichtungen verständlich ist das Kontrollwesen und die dortige Oberrechenkammer (commissioners of audit) Englands[44]).

3. Die Ausführung der Kontrolle.

§ 13. Sie gestaltet sich nach den drei genannten Arten verschieden. Bei der Rechnungskontrolle werden die Rechnungen der Rechnungsleger mit den Belägen geprüft, über gefundene Mängel mit ihnen direkt oder durch die vorgesetzte Verwaltungsbehörde verhandelt, unerledigt gebliebene Mängel diesen letzteren, strafbare zur Verfolgung, angezeigt, der Befund durch einen Entscheid der Kontrollbehörden festgestellt, welcher dann eventuell dem Rechnungsleger als Entlastungsbeleg dient.

Die Verwaltungskontrolle gegen die anweisenden Behörden kann auf zweierlei Weise stattfinden, entweder als vorgängige Kontrolle (Präventivkontrolle), indem durch eine eigene Visierungs- oder Kontrasignaturinstanz die von den kompetenten Verwaltungsbehörden ausgestellten Anweisungen, insbesondere Zahlungsanweisungen auf ihrer Rechtmäßigkeit und Richtigkeit geprüft und unterzeichnet werden, bevor sie an die Kassen zum Vollzug gehen („Visakontrolle“, besonders in Belgien, Italien, hier auch von politischer Bedeutung; Frankreich, Oesterreich, hier nur von technisch-administrativer Bedeutung); oder die Verwaltungskontrolle wird, wie die Rechnungskontrolle, nachträglich, insoferne als Verwendungskontrolle geübt: „nachträgliche Kontrolle“, „Kontrolle ex

37) Siehe darüber Löbe, Finanzarchiv II. S. 637, woselbst auch Darstellung der älteren Entwicklung des Revisions- und Kontrollwesens.

38) Löbe ebendaselbst S. 668 ff., 672 ff. die Verordnung daselbst S. 709 ff.

39) Riecke, Verhandlungen ꝛc. I. A. S. 163. Wiedenmayer, Etatswesen passim.

40) Jakob Hock, Handbuch I. S. 96 ff.

41) Versuch einer neuen gesetzlichen Regelung. 1883. Siehe darüber Seidler, Staatsrechnungshof. 1884.

42) v. Hock, Finanzen Frankreichs S. 111, von Kaufmann desgl. Kapitel 4, Art. contrôle und cour des comptes in Say, Dict. de fin., in Block, Dict. Art. cour des comptes. Stourm, Budget S. 588 ff.

43) Das Gesetz im Finanzarchiv IV. S. 481; dazu die Einleitung von Bocke.

44) Siehe Gneist, Englisches Verwaltungsrecht 2. A. II., S. 845, 3. A. II. § 100—103; Z. f. St.W. B. 33 S. 72 ff.; Finanzarchiv I, S. 159 ff. (Bocke).

post" (deutsche Staaten). Die Visakontrolle erscheint zwar prinzipiell richtiger und praktisch wirksamer, weil sie eben vorher erfolgt, wird auch mitunter als Garantie des Rechtsstaats verlangt (Gneist). Sie ist indessen mit dem glatten Gang der Verwaltung, zumal in einem großen Staate schwer vereinbar und setzte dann einen großen Apparat zu ihrer Ausübung voraus. Auch in Belgien bestehen wichtige Ausnahmen von ihr[45]). Bei der nachträglichen Kontrolle dreht es sich um die Prüfung der Uebereinstimmung der Anweisungen mit den gesetzlichen Vollmachten der anweisenden Behörden, speziell mit den Etatssätzen. Bedenken sind durch Erörterungen zwischen dem Kontrollorgan und der Behörde zu bereinigen, unerledigt bleibende zur Kenntnisnahme und eventuell Entscheidung der vorgesetzten Behörde mitzuteilen. Betreffen die Monita die obersten Behörden, bez. das Finanzministerium selbst, so sind sie, als Material zur Ausübung der Staatskontrolle, an die gesetzgebenden Faktoren zur Entscheidung zu bringen, regelmäßig in dem Jahreskontrollbericht, den der oberste Rechnungshof behufs Ermächtigung der Staatskontrolle zu erstatten hat. Mit erforderlicher nachträglicher Genehmigung von eigenmächtigen Etatsabweichungen, Etatsüberschreitungen, außeretatsmäßigen Ausgaben und Erteilung der Entlastung der verantwortlichen Finanzverwaltung schließt dann die Sache ab (s. flg. §)[46]).

6. Der Rechnungsabschluß[47]).

§ 14. Der Rechnungsabschluß für die Finanzperiode, gewöhnlich also für das Finanzjahr, betrifft gegenwärtig nach dem Prinzip der fiskalischen Kasseneinheit den ganzen Staatshaushalt, setzt daher den Abschluß bei allen einzelnen Einnahme- und Ausgabezweigen voraus. Die Schwierigkeit liegt hier in der Restrechnung (§ 10), welche immer mehr oder weniger unvermeidlich, in einigen Dienstzweigen besondere Mühe macht, so bei der Staatsschuldenverwaltung und den Materialverwaltungen (Heer, Flotte, Bauten) im Ausgabedienst, bei den Betriebsverwaltungen, bei gewissen Steuern im Einnahmedienst. Je nach den in einem Staatshaushalt vorkommenden Zweigen und nach den darin obwaltenden Verhältnissen muß notgedrungen öfters eine längere Zeitdauer der Restrechnung gewährt werden, was den Rechnungsabschluß dann verzögern kann. Aus praktischen Gründen und um der Kontrolle, besonders der Staatskontrolle Willen ist es aber erwünscht, den Rechnungsabschluß nicht gar zu lange nach Ablauf des Finanzjahrs hinaus zu zögern. Erst das abgeschlossene Ergebnis gestattet die genaue Vergleichung mit dem Etats-Soll, daher die Vornahme der Verwaltungs- und Staatskontrolle für den ganzen Haushalt.

Der praktischen Schwierigkeiten sucht man auf verschiedene Weise Herr zu werden. Zunächst dadurch, daß von Seiten der Verwaltungs-, der anweisenden, der Geld verwaltenden oder Kassenbehörden und der Kontrollorgane thunlichst Alles geschieht, was in ihrer Macht ist, um die Ein- und Ausgänge der Soll-Rechnung eines Finanzjahres innerhalb dieses Jahres selbst zu bewerkstelligen, sie also hier schon in die Ist-Rechnung zu bringen (§ 10). Darauf zielen wieder die Instruktionen und Revisionen der vorgesetzten Behörden hin. Weiter werden die Rechnungen und die Kassen noch eine Zeitlang für Anweisungen, Auszahlungen und Zahlungsannahmen auf Rechnung des Vorjahrs nach dessen Ablauf offen gehalten und bis zum Ablauf dieses Termins in die Ist-Rechnung gebracht. Die Dauer dieser Frist muß auf Grund der Erfahrung festgesetzt werden, im allgemeinen nicht

45) Siehe Schrott, Lehrbuch S. 477 ff., Gneist, Englisches Verwaltungsrecht 2. A. II., 851. Stourm, Budget S. 600 ff. Stein, F.W. 5. A. I., 430 ff. (für Präventivkontrole). Mit guten Gegenausführungen Vocke in der Besprechung des italienischen Rechnungshofgesetzes, Finanzarchiv IV., S. 474 ff. Siehe auch Wagner, F.W. I., 3. A. § 140.

46) Wagner, F.W. I. 3. A. § 134—141.

47) Dieser Gegenstand steht mit dem Zahlungs-, Rechnungs- und Kontrollwesen in engem Zusammenhang, nach der finanztechnischen und nach der staatsrechtlichen Seite. Siehe die Litteraturangaben bei den vorigen Abschnitten. Wagner, F.W. I. 3. A. § 144 ff. S. 324—335, auch § 132 ff.

zu lange, verschieden allenfalls nach einzelnen Zweigen (einige Monate bis höchstens ein Jahr). Hiernach kann man den Rechnungsabschluß der Ist-Rechnung eintreten lassen und durch gleichzeitige Uebersicht der nach der Soll-Rechnung noch vorhandenen Aktiv-Ausstände und Passiv-Ausstände die Daten für die Vergleichung zwischen Etat und Ergebnis gewinnen. So kommt man doch zu einem früheren Abschluß, nicht all zu lange nach dem Ablauf des Finanzjahrs. Wenn jedoch noch ein bedeutendes Soll in die Rest-Rechnung übergeht, so hat man es indessen immerhin auch hier nur mit einem provisorischen Ergebnis zu thun, da es eben darauf ankommt, in wie weit sich das Soll später verwirklicht.

Die Reste selbst lassen sich verschieden behandeln. Entweder führt man für die Reste jedes einzelnen Jahres, welche nach Ablauf des Termins der Offenhaltung der voraufgehenden Jahresrechnung noch geblieben sind, noch mehrere Jahre hindurch eine aparte Rest-Rechnung dieses Jahres und schließt erst alsdann endgiltig die Rechnung desselben, so im wesentlichen in Frankreich, wobei nur die dann noch verbleibenden Reste wie im folgenden behandelt werden. Oder man fügt die Reste aus dem Soll der Restrechnung der Soll-Rechnung des nächsten Jahres im ganzen hinzu und nimmt sie bei ihrer Realisierung in dessen Ist-Rechnung auf. Jede Soll-Rechnung des laufenden Jahres übernimmt daher hier die Rest-Rechnung des abgeschlossenen und überträgt ihre eigene Restrechnung auf das folgende Jahr. So, mit einigen Verschiedenheiten, bei uns (Preußen). Dies zweite Verfahren ist zwar prinzipiell nicht so korrekt wie das erste, aber einfacher und es gestattet frühere Definitiv-Abschlüsse, ein erheblicher praktischer Vorteil. Die Ergebnisse der einzelnen Jahre schwanken dabei, je nach der Differenz zwischen der übernommenen und der übertragenen Rest-Rechnung, mehr wie bei dem ersten Verfahren. Das gleicht sich aber in einer längeren Reihe von Jahren aus. Man bezeichnet alle diese Punkte als die Frage der „Trennung der Jahresdienste“ [48]).

Die Organe der Kontrolle, speziell der Oberste Rechnungshof üben dann nach dem Rechnungsabschluß besonders die Verwaltungs- und die Staatskontrolle in der Weise aus, daß sie die unerledigten Abweichungen zwischen dem Etats-Soll (eventuell einschließlich der übernommenen Rest-Rechnung) und dem Ergebnis der Gesamt-Ist-Rechnung (eventuell einschließlich der übertragenen Rest-Rechnung) konstatieren und dem Staatsoberhaupt und der Volksvertretung zur Entscheidung stellen. In dem praktisch wichtigsten Falle, bei den Ausgaben, kommen hier die Etatsüberschreitungen, nach den Abschnitten (Kapiteln, Titeln 2c.), in welchen das Budget votiert wurde, ohne Recht zu Uebertragungen Seitens der Regierung, dann die außeretatsmäßigen Ausgaben in Betracht. Nach Erledigung dieser Punkte erhält die Finanzverwaltung das „Absolutorium“, die Entlastung oder Decharge, bez. die Indemnität für eigenmächtige Abweichungen vom Etat. Die Prüfung des Rechnungsabschlusses auf Grund des Berichts der Oberrechnungskammer ist im konstitutionellen Staate wieder ein wichtiger staatsrechtlicher Akt, der manche schwierige Punkte im einzelnen enthält.

Zu den Aufgaben der formellen Ordnung des öffentlichen Haushalts und speziell der Buch- und Rechnungsführung gehört endlich noch die Inventarisierung des öffentlichen (Aktiv-)Vermögens und die Buchführung über Bestand und Veränderungen der betreffenden unbeweglichen und beweglichen Objekte, wobei regelmäßig nach einzelnen Verwaltungszweigen, welchen die Objekte überwiesen sind, vorgegangen wird. Es kann so eine förmliche Material-Rechnung geführt werden müssen. In den Betriebsverwaltungen

48) Siehe auch über diese Punkte manche belehrende Bemerkungen, auch über die Prinzipien für die passende Regelung, in den oben genannten Arbeiten von Bocke, der, wenn ich ihn recht verstehe, (z. B. Finanzarchiv III., S. 460,) die im Text vertretene Auffassung von dem wenigstens relativen Vorzug unseres Systems nicht teilt. Auch in den deutschen Staaten keine Gleichmäßigkeit des Vorgehens. Ueber die Trennung der Jahresdienste in Frankreich, ein sehr kompliziertes Verfahren, siehe Wagner, F.W. 3. A. I. § 133, Hock, S. 93, Art. exercice in Block, Diction. Stourm, Budget ch. 5. 16—18. Ueber Italien Bocke im Finanzarchiv III., S. 59 ff.

des Staatshaushalts hat sich an diese Rechnung auch eine Geldwert-Bestands-Rechnung nach kaufmännischen Grundsätzen anzuknüpfen. Diese Buchführung und Rechnung über den Bestand und die Bewegung des Aktivvermögens aber so durchzuführen, wie es in Italien geschieht, indem schließlich Summen des Aktivvermögenswerts ähnlich wie des Passivvermögens oder der Schulden gezogen und diese Posten einander gegenübergestellt werden, um die wirkliche Vermögensbewegung und den Einfluß des Jahresdiensts der Einnahmen und Ausgaben darauf zu ersehen, hat doch selbst nur einen untergeordneten statistischen, kaum einen praktisch finanziellen Wert. Denn in den Wertanschlägen der Vermögensobjekte rechnet man doch mit sehr fiktiven Größen und eine Realisierung dieser Objekte zu finanziellen Zwecken kommt nicht oder wenig in Betracht[49]).

7. Zusammenfassung der Gesetzgebung über die formelle Ordnung des Staatshaushalts.

§ 14a. Mancherlei einzelne Gesetze regeln in den verschiedenen Staaten die im Vorausgehenden behandelten Punkte des Etats-, Zahlungs-, Kassen-, Rechnungs-, Kontrollwesens, wie wir angegeben haben. Einige Punkte von durchgreifender politisch-staatsrechtlicher Bedeutung pflegen in den neueren „Verfassungsgesetzen" der konstitutionellen Epoche normiert zu sein. Die jährlichen Finanz- oder Staatshaushaltsgesetze bringen wohl auch weitere einzelne bezügliche Bestimmungen. Spezialgesetze über Kontrollwesen, Rechnungshof, wie die oben erwähnten, sind mehrfach hinzugekommen. Aber das große Detail auf diesem Gebiete wird in Deutschland wie in anderen Ländern doch meist auf dem Verordnungswege geregelt, auf Grund der Tradition und des Herkommens in der Verwaltungspraxis.

Viele betreffende Bestimmungen dieser Art gehen selbst in ihrer Fassung weit zurück, in die Zeit der absoluten Monarchie, in das 18. und selbst 17. Jahrhundert, wo sich der moderne Geldhaushalt einzubürgern begann und auch das absolute Fürstentum in der Herstellung einer befriedigenderen formellen Ordnung des Staatshaushalts und der Einrichtung von gesetzlichen und administrativen Garantien dafür ein wichtiges eigenes und staatliches Interesse erkannte. Die älteren Bestimmungen sind dann wohl allmählich und wiederholt verändert, fortgebildet und verbessert worden. Aber auch noch in den neuesten bezüglichen Normen findet sich ein starker Kern früherer Verwaltungspraxis und älterer Vorschriften, — begreiflich und berechtigt, da es sich hier vielfach um technische Dinge handelt, welche aus dem Wesen der Sache und der Aufgaben folgen und da häufig schon früher, in tüchtigen absoluten Monarchien, auf diesem Gebiete Brauchbares, mitunter Vorzügliches geleistet wurde, auch in den geltenden Bestimmungen ein großer Erfahrungsschatz aufgesammelt ist.

Allein alle diese, rein sachlich, technisch vielleicht im wesentlichen befriedigenden Normen lassen doch leicht in zweierlei Beziehungen zu wünschen übrig: einmal fehlt in diesen, die „formelle Ordnung der Finanzwirtschaft" regelnden Bestimmungen selbst wieder vielfach die erforderliche Ordnung, Uebersichtlichkeit und Klarheit, was auch finanztechnisch von Uebel ist; sodann aber verlangen wichtige und im ganzen doch berechtigte politische und staatsrechtliche Interessen eine genauere Anpassung all dieser Normen an die Grundsätze des Budget- oder Etatsrechts und an die Folgerungen aus diesen Grundsätzen für die von der Volksvertretung eben einmal mit auszuübende Kontrolle des Staatshaushalts.

Diesem doppelten Bedürfnis entspricht wohl eine gewisse Zusammenfassung der leitenden Hauptbestimmungen des gesamten Etats-, Zahlungs-, Kassen-, Rechnungs- und Kontrollwesens in einem allgemeinen sogenannten „Etatsgesetz" oder einem „Gesetz

49) Wagner, F.W. I. 3. A. § 148. Siehe darüber Bocke's Aufsatz über die italienische Buchhaltung und das Cerbonische System der Logismographie, das dieser Vermögensrechnung mit dient, Finanzarchiv III., besonders S. 459, 471, 497, 503, wo der zweifelhafte praktische Nutzen dieses ingeniösen, aber umständlichen Systems auch hervorgehoben wird, bei aller Anerkennung des Vorteils, daß die Vermögensbewegung hier genauer als sonst verfolgt und so ein richtigeres Bild von „Ueberschuß" oder „Defizit" in der Staatshaushaltsrechnung erreicht wird. Beispiele, wie hiernach die „scheinbare" von der „wirklichen" Bilanz nach der Cerbonischen Rechnung abweicht in Say, Dictionnaire de fin. S. 1150.

über die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Staats" („Komptabilitätsgesetz").

Ein solches Gesetz stellt eine Art Kodifikation des bezüglichen Rechtsgebiets dar, zieht diejenigen Punkte, welche dafür staatsrechtlich geboten und legislativ wie technisch geeignet erscheinen, in die Regelung mittelst Gesetzes, statt nur im Verordnungswege durch die Verwaltung selbst, hinein, bestimmt genauer die Kompetenz der Verwaltung zum Erlaß von Verordnungen auf diesem Gebiete und damit die Grenze für die Giltigkeit dieser Verordnungen und hilft durch alles das, das Budgetrecht der Volksvertretung zu einem reellen, nicht bloß formellen, die Kontrolle des Staatshaushalts durch diese Vertretung zu einer wirksamen, nicht bloß scheinbaren zu machen. Einzelne Spezialgebiete, wie die Einrichtung, Kompetenz, Funktion des Obersten Rechnungshofs, können entweder gleich mit einem solchen allgemeinen Etatsgesetz oder auch durch besondere Spezialgesetze wieder für sich legislativ geordnet werden. Oder — der vielleicht noch praktischere Weg, der auch von der positiven Gesetzgebung mehrfach beschritten worden ist — solche Spezialgesetze, z. B. über den Rechnungshof, gehen voran, aber führen dann zu den allgemeineren Etatsgesetzen oder werden in letztere hinübergeführt.

Eine große Menge Einzelbestimmungen wird allerdings auch hier immer noch im Wege der Verordnungen durch die Verwaltungsbehörden zu treffen sein. Manches einzelne ist hier notwendig nach den selbst in Veränderung begriffenen Gegenständen (z. B. im Steuerwesen) flüssig und angemessen nach dem Bedürfnis daher nur im Verordnungswege zu regeln oder auch wirklich ein reines Internum der Verwaltung. Aber die leitenden Grundsätze und Grundzüge sollten doch in unseren Staaten und in unserer Zeit durch Gesetz und zwar durch ein Gesetz der geschilderten Art festgestellt werden. Auch hierbei wird sich zwar einiges nach dem konkreten Charakter der Staatsform und Verfassung richten müssen und richten dürfen, so je nachdem, wie in Deutschland, der Schwerpunkt auch in der konstitutionellen Monarchie noch im Königtum oder bereits im Parlamente liegt. Aber finanztechnische und staatsrechtlich-politische Gründe sprechen doch auch bei uns gemeinsam dafür, in der angedeuteten Weise vorzugehen. Nicht Mißtrauen gegen Regierung und Verwaltung führen zu dieser Auffassung, sondern berechtigte finanzwirtschaftliche Bedürfnisse der Klarheit und Uebersichtlichkeit in Bezug auf Alles, was die so wichtige und segensreiche „formelle Ordnung des Staatshaushalts" betrifft und folgerichtige und berechtigte Konsequenzen aus dem Wesen und der Stellung der „konstitutionellen" Monarchie, im Unterschied von der absoluten und aus dem der Volksvertretung einmal verfassungsmäßig zustehenden Budget- und Kontrollrecht — ein Recht, das eine Pflicht in sich schließt und diese ist, wenn nicht allein, so doch besser auszuüben, wenn eine derartige gesetzliche Basis geschaffen ist. Manche Unklarheiten, Streitpunkte zwischen Regierung und Vertretung über einzelne Punkte des Etatsrechts, der Kontrolle 2c. lassen sich auf diese Weise allein befriedigend und endgiltig erledigen. Das ist ein politisches und, wie immer in solchen Fällen, auch ein finanzpolitisches Interesse, welches nicht übersehen werden sollte.

Im Deutschen Reiche und in Preußen sind Anläufe gemacht, solche „Etatsgesetze" zu stande zu bringen, aber bisher ohne Erfolg. Im Reiche stand der Versuch in Verbindung mit dem Plane eines eigenen Rechnungshof-Gesetzes, der aber ebenfalls noch nicht verwirklicht werden konnte. Ueber verschiedene Punkte (Niederschlagung gewisser Defekten durch Kaiserliche Erlasse, Verwendung von Ersparnissen am Besoldungsfonds zu Stellvertretungskosten und Remunerationen, einige Punkte bei Bauten 2c.) kam eine Vereinbarung nicht zu stande, die mehrfachen Kommissionsentwürfe lehnte die Regierung ab[50]). In Ermangelung eines eigenen

50) Vorlegung eines Rechnungshof-Gesetzes an den Deutschen Reichstag in der 3. Session 1872, Anlagen Nr. 10, III. 78 ff. Nach dem Scheitern zunächst Vorlegung eines Gesetzes über die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reichs in der 4. Session 1873, Anlagen III. 543, nicht erledigt. Neue Vorlegung, zugleich mit Rechnungshof-Gesetz 1874. Anlagen 1. Session Nr. 12 und Nr. 13, S. 109, 115. Ebenso 1875. Nach nochmaligem Mißlingen zuletzt 1877 zwei bezügliche Gesetzentwürfe vorgelegt (27. Februar), Anlagen der 2. Session 1877, III. N. 15 und N. 16,

umfassenden gilt im Reiche immer noch das sogenannte Notgesetz über den Rechnungshof vom 11. Febr. 1875, welches die Kontrolle des Reichshaushalts nach Maßgabe der im Bundesgesetz vom 4. Juli 1868, betreffend die Kontrolle des Bundeshaushalts für die Jahre 1867—69, enthaltenen Vorschriften, bezw. an Stelle des § 3 letzteren Gesetzes nach Maßgabe des preußischen Gesetzes über die Oberrechnungskammer vom 27. März 1872, der preußischen Oberrechnungskammer unter der Benennung „Rechnungshof des Deutschen Reichs“ übertrug (zugleich auch für den Landeshaushalt von Elsaß-Lothringen). Dies Gesetz von 1875 wird seitdem jährlich in dem betreffenden Gesetze über die Kontrolle des Reichshaushalts in Bezug genommen[51]).

In Preußen ist im Jahr 1882 von der Rechnungskommission des Abgeordnetenhauses die Frage des Erlasses eines eigenen Etatsgesetzes angeregt und mit den Bedürfnissen einer ordentlichen Rechnungskontrolle begründet worden. Eine bezügliche Resolution, die Regierung zur „baldigsten“ Vorlage eines betreffenden Gesetzes aufzufordern, wurde auch im Plenum angenommen (27. April 1882). Aber man wartet regierungsseitig zuvor die Erledigung der Sache im Reichstage ab[52]).

In einzelnen deutschen Mittelstaaten sind dagegen diese, wie manche ähnliche Fragen des Finanzwesens, welche mit politischen Meinungsverschiedenheiten zusammenhängen, befriedigender zu lösen gewesen, was freilich hier auch leichter ist. So sind in Hessen 1879 gleichzeitig zwei Gesetze, über die Einrichtung und Befugnisse der Oberrechnungskammer und über die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Staats zu stande gekommen (beide vom 14. Juni 1879)[53]).

Ferner ist in Baden dem Gesetz über die Oberrechnungskammer vom 25. August 1876 ein eigenes Gesetz über den Staats-Voranschlag und die Verwaltung der Staatseinnahmen und Ausgaben vom 22. Mai 1882 gefolgt. Die Motive zu diesem Gesetze sind für die bezüglichen allgemeineren Fragen beachtenswert. Es heißt hier u. a.: „Die Vorschriften über das materielle Etatsrecht sind zur Zeit noch äußerst dürftig, gar vieles beruht vielmehr nur auf alten Gewohnheiten, daher muß darauf verzichtet werden, nun durch ein solches Gesetz das Etatsrecht vollständig zu kodifizieren; es ist dies schon deshalb nicht ausführbar, weil das praktische Leben immer neue Fragen aufwirft und somit die Finanzbewegung in jedem größeren Haushalt gewissermaßen ständig im Flusse sich befindet. Neue Bedürfnisse bedingen neue Grundsätze und jeder neue Etat kann möglicherweise zur Fortbildung des Etatsrechts Anlaß bieten.“ Gleichwohl haben diese richtigen Erwägungen doch nicht vor einer Kodifikation des Etatsrechts abgeschreckt. Das Gesetz enthält außer den Bestimmungen über die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben und über den Vollzug des Budgets auch einige Normen für die Einrichtung oder Aufstellung des Etats selbst und lehnt sich im übrigen, wie auch das genannte hessische Gesetz, absichtlich, um Uebereinstimmung herbeizuführen, dem 1877er Gesetzentwurf im Reichstage an. Aus den Bestimmungen über den „Vollzug des Voranschlags“ (Abschnitt II) im badischen Gesetze, sei bemerkt, daß sich hier über folgende Punkte Vorschriften finden, woraus zugleich die Bedürfnisse zu ersehen sind, welche sich vom Standpunkte der „formellen Ordnung der Finanzwirtschaft“ in Betreff solcher allgemeiner Etatsgesetze ergeben: Budgetperioden, Verrechnung der Einnahmen und Ausgaben, Behandlung künftig wegfallender Ausgaben, Etatsüberschreitungen, Mindereinnahmen und -Ausgaben, Administrativkredite, Geltung der Kredite; dann in einem Abschnitt III besondere Vorschriften bezüglich der Behandlung der Besoldungen, Gehalte und sonstigen Bezüge der Beamten: Besoldungsetat, Vollziehung der Etatspositionen für persönliche Ausgaben, Dienstwohnungen, Remunerationen, Verwendung des Remunerationsfonds, Sterbequartal, Beschränkung bezw. Zurückziehung der Pension von Staatsbediensteten; in einem Abschnitt IV Vorschriften für einige besondere Verwaltungshandlungen und einige Arten von Einnahmen und Ausgaben: Veräußerung von beweglichen und unbeweglichen Sachen, Verwaltung und Veräußerung der zum Staatsgrundstock gehörigen Liegenschaften, Einnahme dieses Grundstocks, Verträge über Verpachtungen, Vermietungen, Arbeitsleistungen und Ankäufe für die Staatsverwaltung, Nachweisung der vom Staate erworbenen beweglichen und unbeweglichen Sachen, Gnadenakte[54]).

In deutschen Verhältnissen ist eine genauere gesetzliche Regelung aller solcher Punkte auch wegen der immer größeren Ausdehnung privatwirtschaftlicher Erwerbszweige, besonders auch des Staatseisenbahnwesens, des großen Bauetats dabei, zu wünschen.

Von außerdeutschen Staaten ist besonders Italien hervorzuheben, wo sich an das Gesetz über den Rechnungshof vom 14. Aug. 1862 ein umfassendes Gesetz vom 17. Febr. 1884 über die Verwaltung und das Generalrechnungswesen des Staats (contabilità generale) angeschlossen hat[55]).

S. 28, 36, abermals erfolglos. Seitdem ruht die Sache. Siehe Wagner, Art. Reichsfinanzwesen in v. Holtzendorff, Jahrbuch für Gesetzgebung 2c. III (1874) S. 227. Wiedenmayer, Württembergisches Etatswesen S. 16.

51) Vgl. die Bemerkungen von Bocke in der Einleitung zu dem Aufsatz über den italienischen Rechnungshof. Finanzarchiv IV. S. 463 ff.

52) Die Materialien über die preußischen Landtagsverhandlungen auch in Hertel, Oberrechnungskammer, S. 527 ff.

53) Darüber Näheres in zwei Aufsätzen von Zeller, Finanzarchiv VI, S. 323 ff., 312 ff., woselbst auch beide Gesetze abgedruckt.

54) Siehe das genannte badische Gesetz nebst Entwurf, Motiven dazu und Kommissionsberichten beider Kammern in Wiedenmayer's Schrift, S. 255—327. — Vgl. auch von Philipovich, Badischer Staatshaushalt, S. 165 ff.

55) Italienischer und deutscher Text desselben im Finanzarchiv I. S. 880 ff. Siehe auch darüber mit Bocke's mehrfach genannte Aufsätze im Fi-

Auch in Frankreich fehlt eine allgemeine Kodifikation auf diesem Gebiete. Die Grundlage bildet für die sogen. comptabilité publique ein Gesetz vom 25. März 1817, eine K. Ordonnanz vom 14. Sept. 1822 und eine Instruktion vom 31. Mai 1862[56]). Die Fortführung der letzteren für die Verhältnisse der Gegenwart ist in Vorbereitung. In den jährlichen Finanzgesetzen finden sich öfters einzelne Bestimmungen über Punkte des Etatsrechts.

2. Materielle Ordnung der Finanzwirtschaft oder Grundsätze für die Deckung des Finanzbedarfs.

Rau, III. § 39—41, § 463—470. Stein, F.W. 4. A. I. S. 60—72, 5. A. I. S. 221—261. Wagner, F.W. I. 2. Aufl. § 54—55, 57—67, auch § 30—37, zum Teil erweitert in der 3. Aufl., I, 1. Buch, Kap. 3, § 60—77; s. auch Grundlegung 1. Abt. Kap. 4 (Staat, volkswirtschaftlich betrachtet, besonders § 171—183). Ders., Ordnung des österreichischen Staatshaushalts Abschnitt I. Umpfenbach, Finanzwissenschaft, 2. A. § 222—241. Roscher, S. IV § 122 (1 §!). Cohn, F.W. § 156—169, 503—518. Dann die hier mit zu berücksichtigende neuere, prinzipiell erörternde Litteratur über den Staatskredit, s. oben S. 527, besonders Dietzel, Stein, Wagner, Laspeyres, Sötbeer, Nasse a. a. O., jetzt namentlich auch Schäffle in den genannten Artikeln in Zeitschr. f. St.W. 1883 und 84, darnach in den „gesammelten Aufsätzen“ (1886) II. S. 241 ff.[57]) S. auch Seidler, Budget, S. 8 ff.

1. Das Problem.

§ 15. Die beste, auch durch alle staatsrechtlichen Kautelen verbürgte formelle Ordnung der Finanzwirtschaft bleibt doch immer nur eine — formelle Ordnung und bietet daher an sich noch keine Garantie für ein dauerndes Gleichgewicht des öffentlichen Haushalts. Eine solche Garantie liegt nur in einer richtigen materiellen Ordnung, diese aber besteht in nichts anderem als in der Befolgung richtiger Grundsätze für die Deckung des Finanzbedarfs. Die Aufstellung und Begründung solcher Sätze oder einer „Theorie der Deckung des Finanzbedarfs“ ist die eigentlich finanzwissenschaftliche Aufgabe in Bezug auf die Ordnung der Finanzwirtschaft. Alles, was die erörterte formelle Kontrolle betrifft, ist doch mehr finanztechnischer und öffentlichrechtlicher Art. Die Finanzwissenschaft hat für die Lösung jener Aufgabe auf die Volkswirtschaftslehre zurückzugreifen und mit ihren theoretischen Sätzen der praktischen Finanzpolitik den Weg zu weisen.

Eine Theorie der Deckung des Finanzbedarfs muß zunächst an eine Gliederung dieses Bedarfs nach einem besonderen Merkmal, nemlich nach dem inneren Moment der Dauer der mit einer Ausgabe (Ausgang) sicher oder mutmaßlich erzielten Wirkungen, daher auch nach dem volkswirtschaftlichen Charakter der mittelst dieser Ausgabe bewerkstelligten Güterverwendungen, anknüpfen. Für die verschiedenen Kategorieen des Finanzbedarfs, welche sich hierbei ergeben, sind alsdann korrespondierende Deckungsmittel oder Kategorieen von Eingängen (Einnahmen und sonstigen Eingängen) zu suchen und diese Gattungen des Bedarfs und der Eingänge in Kombination zu bringen. So ergibt sich die wissenschaftliche Lösung des Problems. Dieselbe ist zugleich eine Lösung der Frage, ob und wie weit der öffentliche Kredit im öffentlichen Haushalte unserer Zeit angewendet werden darf, soll und kann; das ist der materielle Teil oder die eigentlich prinzipielle

nanzarchiv, besonders den über die doppelte Buchführung. III. S. 455 ff.

56) Siehe u. A. Couder, Compt. publ. in Say, Dict. de fin. S. 1136 ff.

57) Eine Auseinandersetzung im Einzelnen mit Schäffle über die Punkte, in denen wir auseinandergehen, ist an diesem Orte unmöglich. Die erneute Prüfung meiner Theorie an Schäffle's Theorie hat mich zu noch vorsichtigerer Formulierung einiger früher auch von mir — wie vollends zuerst von Dietzel — zu absolut hingestellten Sätze, Regeln und Forderungen und zur Modifikation einiger Nebenpunkte bestimmt, aber umfassendere sachliche Aenderungen habe ich gleichwohl auch Schäffle's gedankenreichen Ausführungen gegenüber doch nicht für geboten gehalten. In der Benützung des Papiergeldes ist Schäffle mir etwas zu optimistisch. Sonst stimmt er mir öfters bei, doch hat er mehrfache, mitunter erheblichere Abweichungen von der hier (und eingehender in meinen früheren bezüglichen Arbeiten) aufgestellten Theorie der Bedarfsdeckung.

Frage in der Lehre vom öffentlichen Kredit, eine Lehre, aus welcher dann nur noch der formelle Teil, die Untersuchung der Formen, in welchen Kredit aufgenommen wird, übrig bleibt (unten § 24 ff.). Es wird daher in diesem Abschnitt jene prinzipielle Frage vom öffentlichen Kredit gleich mit erledigt. Bei dieser Behandlung des Gegenstandes zeigt sich auch am besten das in gewissen Grenzen naturgemäße und prinzipiell Berechtigte der Benutzung des Kredits neben der Besteuerung, dem Gebührenwesen und den Erwerbseinkünften im öffentlichen Haushalt.

1. Die Gliederung des Finanzbedarfs (nach dem angegebenen Moment).

§ 16. Man bedient sich hier passend der Terminologie: „ordentlicher" und „außerordentlicher" Bedarf [58]) (mit weiterer Gliederung des letzteren). Diese Ausdrücke können und werden aber auch noch in anderem Sinne gebraucht, insbesondere nach der Zeit des Eintretens des Bedürfnisses und Bedarfs (auch nach dem Umstand, ob dieses voraus zu bestimmen war oder nicht), die gewöhnlich gemeinte Bedeutung, wenn man die Ausdrücke braucht, aber die theoretisch und praktisch gegenüber unserer obigen viel weniger wichtige Unterscheidung; ferner kann man jene staatsrechtliche Unterscheidung eines stabilen und wandelbaren Budgets (§ 7) auch wohl mit jenen technischen Worten bezeichnen. Man hat es dann also mit einer dreifachen Bedeutung der Ausdrücke zu thun, die auseinandergehalten werden muß [59]).

I. Ordentlicher Finanzbedarf („eigentliche ordentliche" Ausgabe, „Normalerfordernis") ist „die periodische regelmäßige Zuführung umlaufenden Kapitals in den öffentlichen Haushalt, d. h. der Aufwand an Gütern, welcher innerhalb einer „Produktions"- (d. i. Finanz-) Periode definitiv im staatlichen (kommunalen 2c.) Produktionsprozeß zugesetzt wird, seinem vollen Werte nach in die produzierten Güter (d. i. die Staatsleistungen) übergeht und sich eben deshalb in jeder Periode (Jahr) in demselben Betrage wiederholen muß [60]).

Hierher gehören daher alle diejenigen Ausgaben, welche durch den jeweiligen Bereich der Thätigkeit und durch das bestehende Verwaltungssystem des betreffenden öffentlichen Körpers (Staats) jährlich in demselben Betrage erforderlich werden; von neuen Ausgaben mithin deren bleibender Teil. Der regelmäßige Verwaltungs- und Betriebsaufwand für das Reinertrag gebende Staatseigentum, für die Regale, Monopole, die nemlichen Erhebungskosten der Gebühren und Steuern, der regelmäßige Aufwand für die Zentral-, Militär-, Zivilverwaltung und die öffentliche Schuld (deren Zinsen, nicht ohne weiteres deren Tilgung, s. unten § 29) ist demnach beim Staatshaushalt hierher zu setzen. Dieser Aufwand entspricht in der That, wenn man den öffentlichen Haushalt und den öffentlichen Körper, für den jener fungiert, als die Eine „öffentliche Wirtschaft" betrachtet, wie es geschehen muß [61]), dem Aufwand, welcher in der gewöhnlichen Produktionswirtschaft durch das verbrauchte umlaufende Kapital dargestellt wird.

Die Wirkungen dieses einmal verausgabten Finanzbedarfs kommen in den Wirkungen der bezüglichen „öffentlichen Dienstleistungen" auch vornehmlich, zum Teil ausschließlich in der betreffenden Finanzperiode „zur Konsumtion". Teilweise können sie aber auch von längerer Dauer sein, also in folgende Perioden hineinragen. Indessen verlangt doch jede neue Periode im wesentlichen dieselben öffentlichen Dienste in gleicher Art, gleichem Umfang, von einer gleichen Zahl Personen, von gleichen Instituten von neuem — im Justiz-, Polizei-, Unterrichts-, Verkehrs-, Militärwesen 2c. [62]).

58) Siehe auch in diesem Bande Abhandlung II. Staatsausgaben.

59) Wagner, F.W. I. 2. A. § 54—56, 3. A. § 62—64. Wesentlich dieselbe Unterscheidung bei Schäffle, Z. f. St.W. 1883 S. 276. Gut zeigt er, daß der außerordentliche Bedarf keine abnorme Erscheinung, sondern der Ausfluß der kurzfristigen Periodizität der Etatszeiträume ist, ebendaselbst S. 286 ff. Detaillierte weitere Gliederung der Bedarfe und Deckungen nach verschiedenen Einteilungsmerkmalen ebendaselbst S. 295—319 Vgl. auch Sax, Grundlegung der Staatswirtschaft § 10—15 und darüber, bezw. dagegen Wagner, F.W. II. 2. A. § 87.

60) Wagner, F.W. I. 3. A. S. 137.

61) Wagner, G. § 154 ff., 161 ff.

62) Dieser Umstand bedingt eben die Scheidung dieses „ordentlichen" vom außerordentlichen Bedarf und erscheint mir als der wesentlichste für diese Scheidung und für die Theorie und Praxis

II. Außerordentlicher Finanzbedarf (im allgemeinen oder weiteren Sinne im Unterschied von dem unter B genannten) ist „der unperiodisch, im größeren Betrage meist nur von Zeit zu Zeit stattfindende Aufwand an Gütern (Geld), dessen Wirkungen notwendig oder regelmäßig über die laufende Finanzperiode hinüberragen". Daher hier eine gesteigerte Leistungsfähigkeit des betreffenden öffentlichen Körpers (Staats), eventuell auch ein vergrößerter Reinertrag aus Objekten von Erwerbseinkünften und Anstalten der Gebührenerhebung oder statt dessen wenigstens, aber auch unter Umständen zugleich damit verbunden, eine gesteigerte Produktionsfähigkeit von Einzelwirtschaften in der Volkswirtschaft und damit der letzteren selbst gerade infolge dieses Aufwandes in den kommenden Finanzperioden; oder doch, wenn jene günstigen Folgen nicht vorliegen sollten, der mutmaßliche Wegfall dieses Aufwands nach Ablauf der Periode, in der er vorkam. Danach zerfällt dieser außerordentliche Finanzbedarf in folgende Unterarten:

A. Ein solcher Aufwand, welcher die Grundlage einer dauernden Nutzung ist, insofern eine stehende Kapitalanlage, eventuell ein „Immaterialkapital" für die Volkswirtschaft oder auch zugleich für den öffentlichen Körper darstellt.

Hier treffen die vorausgehenden Merkmale genau zu. Es handelt sich hierbei wieder um zweierlei, entweder 1) um eine privatwirtschaftliche Kapitalanlage des Staats ꝛc. für den Erwerb eines Reinerträge gebenden, also rentablen Objekts, als einer Quelle von Erwerbseinkünften oder Gebühreneinnahmen (beides prinzipiell zu unterscheiden, praktisch oft in einander übergehend — Beispiele sind: Erwerb, erste Anlage, Kauf, Melioration von Domänen, Forsten, Bergwerken, Fabriken, Banken, Eisenbahnen, Post- und Telegrapheneinrichtungen u. dgl. m. —); oder 2) es kommt eine — wenn auch nicht rentable, so doch volkswirtschaftlich und staatlich produktive „staatswirtschaftliche" Kapitalanlage in Betracht, vielfach gerade hier die Schaffung eines (staatlichen ꝛc.) Immaterialkapitals: Aufwand für große öffentliche Reformen in der Militär-, Zivil-, Finanzverwaltung (z. B. neues Bewaffnungssystem, Herstellung oder Erweiterung der Kriegsmarine; Justiz-, Unterrichtsreform; Durchführung großer Reformen der volkswirtschaftlichen Rechtsordnung wie Grundlastenablösung oder Aufwand und einmalige Maßregeln zur Hebung der Landeskultur durch Kanal-, Straßenbau, durch Vorschüsse oder Dotationen zur Bewerkstelligung von Verbesserungen des privaten Landbaues [Be-, Entwässerungswesen], der Industrie ꝛc.; einmaliger Aufwand für Steuerkatasterreformen u. dgl. m.). Gerade je mehr der Staat und die Selbstverwaltungskörper direkt für die Förderung der Volkswirtschaft durch Reformen und Maßregeln wie die genannten thun, desto gewichtiger wird dieser Aufwand für die „staatswirtschaftliche Kapitalanlage". Er wird vollends wachsen, je mehr eine „positive Sozialpolitik" des Staats durchdringt.

Es ist dabei übrigens weder notwendig noch zweckmäßig, die Unterscheidung zwischen dem ordentlichen und dem hier besprochenen außerordentlichen Bedarf in seinen zwei Arten in der Praxis bis auf die Spitze zu treiben, d. h. hier bis ins kleine hinein durchzuführen. Jeder Neubau für einen öffentlichen Verwaltungszweig z. B. ist, prinzipiell betrachtet, eine solche stehende Kapitalanlage und gehört insofern an sich mit seinen Kosten nicht zum ordentlichen Bedarf. Da aber solche Neubauten in jedem größeren öffentlichen Körper ziemlich regelmäßig jedes Jahr wiederkehren, empfiehlt es sich, den Aufwand hier zum ordentlichen Bedarf zu rechnen, während er z. B. in einer kleinen Gemeinde, die in längeren Zeiträumen einmal ein Schulhaus baut, recht wohl, sogar richtiger, zum außerordentlichen Bedarf gesetzt werden kann[63]).

B. Ein solcher Aufwand, „welcher vorübergehend in einzelnen Finanzperioden

der Bedarfsdeckung. Zum Teil etwas abweichend Schäffle, Z. f. St.W. 1883, S. 318, 1884 S. 133 ff. Eine Erweiterung des Begriffs „außerordentlicher" Bedarf auf das Plus des normalen Bedarfs, ebendaselbst S. 293. — Mißverständlicher und unzutreffender Einwand von Umpfenbach, 2. A. S. 397, Note.

63) Vgl. Schäffle a. a. O. Z. f. St.W. 1883 S. 278 ff. Seine Ausführungen ebendaselbst 1884 S. 136 ff. beweisen übrigens nur gegen den Mißbrauch des Begriffs „Immaterial-Kapital", nicht gegen den Begriff selbst.

durch abnorme, sich zeitweilig der Verwirklichung der öffentlichen oder Staats-Zwecke entgegenstellende Schwierigkeiten verursacht wird" und sich dann regelmäßig als ein entsprechender definitiver Verlust an Sachgütern für die Volkswirtschaft darstellt, dem wenigstens in der Regel kein materieller oder immaterieller Gegenwert wie in den Fällen unter A gegenübersteht. Hierher gehört vor allem der Kriegsaufwand und Aehnliches (innere Unruhen, öffentliche große Notstände, Elementarkatastrophen). Man kann diesen Aufwand den „eigentlichen" außerordentlichen oder den außerordentlichen im engeren Sinne nennen.

Das Merkmal des „Unperiodischen" und „des, wenn einmal vorgekommen, nicht gleich Wiedervorkommens" teilt dieser Aufwand mit dem unter A besprochenen, was eben die Zusammenfassung beider in diesem Punkte und die Gegenüberstellung zum ordentlichen Bedarf rechtfertigt. Aber der durchgreifende Unterschied ist doch unverkennbar; die direkt oder indirekt für den Staat rc. oder doch für die Volkswirtschaft produktive Wirkung (eventuell selbst zu Rentenerträgen für die Finanzen führend) dort, die gerade entgegengesetzte Wirkung hier.

Daher war es von Dietzel, welcher sich um diese Theorie der Bedarfsdeckung zuerst ein originelles Verdienst erworben hat, falsch, den außerordentlichen Bedarf im weiteren Sinne nicht, wie es oben geschehen ist, zu zerlegen. Seine Theorie für die Wahl der Deckungsmittel paßt — soweit überhaupt die Verwendung der Ausgaben entscheidet, was nicht allein der Fall ist, § 17 — nur für die Kategorie (A), bloß ganz bedingt, meist gar nicht für die Kategorie (B). S. Dietzel's System der Staatsanleihen, u. a. S. 148 ff., 152, Berichtigung schon in meiner Ordnung des österreichischen Staatshaushalts S. 18, 37 ff. An demselben Fehler leidet auch heute noch die Theorie von Stein, bei welchem in allgemeinsten Sätzen hier jener Unterschied ganz verschwindet und so eine höchst bedenkliche Rechtfertigung der weitestgehenden, mißbräuchlichen Anwendung des Staatskredits gegeben wird (Stein, 4. A. I. S. 61 ff., II. S. 464 ff.). Ein „Anlagekapital der Staatswirtschaft", wenn das nicht eine bloße irre führende Wortspielerei sein soll, ist die Staatsschuld in den obigen Fällen unter (A); dagegen meistens nicht in dem leider praktisch wichtigsten Falle, bei Kriegs- u. dgl. Aufwand und auch in der Regel nicht bei der Deckung von Defiziten im ordentlichen Etat. Hier kann von einer „Leistungsfähigkeit der Anlage im Verhältnis zur Verbindlichkeit, welche sie auflegt" (Stein, 4. A. II. S. 465), nicht ernstlich gesprochen werden. Gegen Stein schon meine Ordnung des österreichischen Staatshaushalts S. 17. Das Verhängnisvolle einer solchen Theorie wie der Stein'schen liegt auf der Hand und wird durch die Finanzgeschichte des Staats, in dem Stein nun schon so lange lebt und wirkt, Oesterreichs, am besten bezeugt. Auch Schäffle's Theorie der Deckung ist mir in Bezug der Defizite im ordentlichen Etat nicht ganz unbedenklich, wenn ich auch die Bedeutung seiner Darlegungen grade in diesem Punkte nicht verkenne, und er weit entfernt von Stein's genannter Lehre ist, s. z. B. Zeitschr. f. St.W. 1884 S. 135. ff. S. über Dietzel, Stein und auch mich Sax a. a. O., besonders § 12—14; meine Replik F.W. II. 2. A. S. 223. Auch Cohn F.W. § 515. 516.

2. Die Wahl der Deckungsmittel oder der Arten der Eingänge.

§ 17. Für die bloß formelle Ordnung der Finanzwirtschaft würde es genügen, irgend welche Deckungsmittel in der Höhe des Finanzbedarfs zur Verfügung zu haben, — wenn nicht auch dabei schon auf die notwendige Nachhaltigkeit solcher Mittel, auf die Wirkungen der letzteren und auf die Weiterwirkungen der einmal zur Realisierung, d. h. zur Verausgabung gebrachten Bedarfskategorieen Rücksicht zu nehmen wäre. Für die richtige materielle Ordnung der Finanzwirtschaft ist die Beachtung dieser letzteren Punkte aber geradezu entscheidend. Die Zerrüttung des Finanzwesens vieler Staaten, die Verschlechterung ihres Kredits ist regelmäßig durch Verstöße in Betreff der Wahl der richtigen Deckungsmittel verursacht, mindestens dadurch noch sehr gesteigert worden. Es handelt sich hier also um eine praktische Frage ersten Ranges. In der Wahl der richtigen Deckungsmittel liegt allein die Bürgschaft für dauernde Erhaltung des Gleichgewichts in den öffentlichen Haushalten und für die stete Erfüllung des obersten Postulats (§ 4).

Diese Wahl muß nun nach zweierlei Rücksichten, welche in Kombination zu treten haben, erfolgen: einmal nach den dargelegten Wirkungen und dem volkswirt-

schaftlichen Charakter der Bedarfskategorieen, als Güterverwendungen in der Volkswirtschaft vermittelst öffentlicher Haushalte, sodann nach den noch darzulegenden Wirkungen der einzelnen Kategorieen von Eingängen, als Güterheranziehungen für die Zwecke der öffentlichen Haushalte, bezw. Körper, aus der Volkswirtschaft. Es handelt sich hierbei um die Unterscheidung der beiden Hauptarten von Eingängen, nemlich von eigentlichen (meist speziell sogenannten „ordentlichen") Einnahmen, d. h. den Reinerträgen der Objekte der Erwerbseinkünfte, des Gebührenwesens und der Steuern einerseits, dann von sogenannten „außerordentlichen Einnahmen", d. h. von Eingängen aus der Aufnahme von Schulden und aus der Veräußerung von Eigentum, namentlich sogenanntem werbendem oder Rente gebendem der öffentlichen Körper (Domänen-, Bergwerk-, Eisenbahnverkäufen u. dgl.) anderseits (§ 6): kurz gesagt und den praktischen Hauptfall betrachtet, um die Wahl zwischen Steuern und Schulden. Die Betrachtung der volkswirtschaftlichen Wirkungen der Ausgänge, bez. Ausgaben führt zur Aufstellung einer — wenigstens möglichst inne zu haltenden — Unter- oder Minimalgrenze für die Benutzung der Besteuerung und einer Ober- oder Maximalgrenze für diejenige des Kredits, genauer ausgedrückt zur Bezeichnung der Fälle, wo und bis wohin die Besteuerung als Regel genommen möglichst ausgedehnt werden muß, und anderseits der Kredit höchstens benutzt werden darf. Die Betrachtung der volkswirtschaftlichen Wirkungen der Eingänge, bez. Einnahmen ergiebt aber alsdann erst weiter, ob und wie weit und in welchen Fällen der Kredit innerhalb dieser Zulässigkeitsgrenze wirklich benutzt werden soll, oder doch besser statt seiner die Besteuerung auch hier Platz zu greifen hat[64]).

§ 18. Grundsätze für die Wahl der Deckungsmittel[65]).

I. Nach den Wirkungen und dem volkswirtschaftlichen Charakter der unterschiedenen Arten des Finanzbedarfs, letztere als Güterverwendungen betrachtet, ergeben sich dann folgende Sätze:

1. Die ordentliche Ausgabe einer Finanzperiode sollte in der Regel möglichst vollständig durch ordentliche Einnahmen (Steuern) derselben Periode gedeckt werden. Insofern bestimmt die Höhe der Ausgaben hier regelmäßig diejenige der Ein-

64) Dietzel a. a. O. hat diese zweite Betrachtung unterlassen; ein Hauptfehler seiner vielfach ausgezeichneten und anregenden Arbeit über den Staatskredit. Er zieht der praktischen Anwendbarkeit des letzteren daher eine zu weite Grenze, um so mehr, da er auch den Kriegs- und ähnlichen Aufwand nicht aus produktiven Anleiheverwendungen ausscheidet. Berichtigung beider Punkte schon in meiner Ordnung des österreichischen Staatshaushalts, dann in meiner Abhandlung Staatsschulden im Staatswörterbuch. Stein verfährt ähnlich wie Dietzel, so daß seine Behandlung hier gar nicht genügt. Vgl. auch Nasse a. a. O. Schäffle, (Z. f. St.W. 1883 S. 294) unterscheidet zwischen ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen wie ich. Ich selbst habe, wie Dietzel, die Forderung, daß der ordentliche Bedarf durch ordentliche Einnahmen zu decken sei, früher auch absolut (als ein „Muß") gefaßt, so noch in der 1. Auflage dieses Werkes und in der 3. Auflage meiner F.W. I. Schäffle gesteht hier der eventuellen Benutzung des Kredits einen weiteren Spielraum zu (Zeitschr. f. St.W. 1883, 2. Artikel). Er begründet das mehrfach recht zutreffend, aber zu einer weiteren Konzession, als sie in der nunmehrigen bedingteren Fassung des Postulats liegt, glaube ich doch nicht genötigt zu sein. Geht man noch weiter, so begibt sich die Theorie m. E. einer sehr richtigen Warnung der Praxis vor einem „Zuviel" der Kreditbenutzung, was mir doch bedenklich erscheint. Es handelt sich um eine theoretisch aufzustellende und zu begründende Regel, die für die Praxis eine möglichst zu befolgende Richtschnur darstellt. Bei laxerer Fassung wird die Durchbrechung der Regel durch Ausnahmen in der Praxis „bedenklich unbedenklicher". Siehe sonst auch hier jetzt Cohn a. a. O., der aber wohl auf Nasse's, meine, Schäffle's, Sax' Ausführungen über und gegen diese und Stein und unsere Modifikation der neueren Theorie mehr hätte mit eingehen können, was er fast ganz unterläßt, ohne doch zu anderen Ergebnissen als wir zu kommen.

65) Siehe Wagner, Ordnung des österreichischen Staatshaushalts S. 62, 63, 19—54; derselbe, Art. Staatsschulden in Bluntschli, St.W. X. S. 7—21; derselbe, F.W. I. 2. A. § 59—63, 3. A. 65—75. Meine Abweichungen von Dietzel und Stein sind dort näher begründet. Siehe außer diesen besonders Nasse (Z. f. St.W. 24), auch Laspeyres (Bluntschli, St.W. X). Sötbeer (V. f. V. 1865) kommt auf einem etwas anderen Wege doch eigentlich zu keinem sehr verschiedenen Ergebnis. In Einigem abweichend Schäffle a. a. O. Z. f. St.W. 1883 S. 633 ff. (oberster Deckungsgrundsatz nicht bloß ein volkswirtschaftlicher).

nahme. Abweichungen von dieser Regel in der Praxis werden sich nicht immer vermeiden lassen und kommen thatsächlich — bei der Deckung von Defiziten „im ordentlichen Etat", wenn letzterer bei Einnahme und Ausgabe nach der obigen Terminologie richtig aufgestellt ist — nur zu häufig vor. Das ist immer bedenklich und muß jener Regel gemäß möglichst bald — gewöhnlich womöglich durch Vermehrung der ordentlichen Einnahmen, mitunter auch, was nur schwieriger zu sein pflegt, durch Verminderung der Ausgaben — beseitigt werden. Der tiefere ökonomische Grund jener Regel liegt darin, daß die mit der ordentlichen Ausgabe bewerkstelligten öffentlichen Leistungen mit ihrem ganzen Wert in die Jahresproduktion der Volkswirtschaft übergehen, in dem Finanzjahr meist völlig konsumiert werden und sich jährlich, ceteris paribus, mit denselben Kosten wiederholen müssen.

2. Der gesamte außerordentliche Aufwand (im weiteren Sinne, § 16 unter Nr. II.) darf, soweit es sich bloß um den Verwendungszweck handelt, durch Benutzung des Staatskredits gedeckt werden. Doch empfiehlt sich, auch nur von diesem Standpunkte die Frage betrachtet, schon hier eine Beschränkung dieser Benutzung auf die Fälle der privat- und staatswirtschaftlichen Kapitalanlage. Denn in der Regel nur hier entspricht einer Belastung künftiger Finanzperioden mit den Zinsen und Kosten der Anleihen ꝛc. eine erhöhte ordentliche Einnahme oder eine gesteigerte Leistungs- bezw. Produktionsfähigkeit des betreffenden öffentlichen Körpers oder wenigstens eine solche der Volkswirtschaft und nur hier wird mit hinlänglicher Sicherheit auf den demnächstigen Fortfall des Extraaufwands für jene Kapitalanlage zu rechnen sein. Nur dieser Fortfall ist allenfalls wahrscheinlich auch bei dem eigentlichen außerordentlichen Aufwand (§ 16 bei II, B), für Kriegskosten u. dgl. zu erwarten, aber nicht einmal mit derselben Sicherheit, während hier den Zinsen der Anleihe nur ausnahmsweise (z. B. bei heilsamen Kriegen, welche für Staatsleben und Volkswirtschaft eine neue bessere Rechtsbasis schaffen) eine gesteigerte Produktivität der Volkswirtschaft ausgleichend gegenübersteht.

II. Diese Sätze über die Deckung des außerordentlichen Aufwands sind nun noch durch eine Untersuchung über die vergleichsweisen volkswirtschaftlichen Wirkungen der Schulden oder Anleihen und der Steuern, beide als Güterheranziehungen aus der Volkswirtschaft, bezw. aus den privaten und sonstigen Einzelwirtschaften in die Finanzwirtschaft betrachtet, einer weiteren Prüfung zu unterziehen. Hiebei können die Anleihen aber nicht als ein einheitliches Ganzes behandelt, sondern müssen sie nach dem Ursprung der Kapitalien, aus denen sie (ausschließlich oder, wie gewöhnlich in der Praxis der Fall sein wird, überwiegend) fließen, in drei Arten unterschieden werden: 1) Anleihen aus disponiblen Kapitalien der heimischen Volkswirtschaft; 2) aus Kapitalien fremder Volkswirtschaften, welche ins Inland hineingeliehen werden; 3) aus heimischen Kapitalien im Inlande, welche erst durch die Anleihe einer anderen produktiven oder produktiveren Verwendung entzogen worden.

Unter der Voraussetzung, daß die Anleihe nach dem Zweck des damit bestrittenen Aufwands zulässig sei, ist sie möglichst nur in dem Falle wirklich zu benutzen, wenn sie als Güterentziehung weniger nachteilig als die Besteuerung auf die Volkswirtschaft einwirkt. Dies ist nun in der Regel der Fall bei Anleihen der ersten und zweiten Art, nicht so bei derjenigen der dritten Art. Letztere Anleihe bildet aber doch eigentlich den Normalfall. Insofern ist der obige Grundsatz über die Zulässigkeit der Benutzung des Kredits statt der Besteuerung doch als Regel für die Praxis betrachtet erheblich einzuschränken. In gewissen Fällen aber bleibt der öffentliche Kredit nicht nur zulässig, sondern zweckmäßig und gerechtfertigt. In diesem Umfange ist der Grundsatz für die Bedarfsdeckung in der Finanzwirtschaft dann dahin zu fassen: die Beschaffung von Deckungsmitteln (Eingängen) für öffentliche Haushalte, insbesondere für den Staatshaushalt selbst, ist prinzipiell eine doppelte:

die der ordentlichen Einnahme, besonders die Benutzung der Besteuerung, und die der außerordentlichen Eingänge, besonders die Anwendung des Staatskredits.

§ 19. Maßgebend für das Urteil über die drei genannten Arten Anleihen ist der verschiedene Einfluß der letzteren auf die Volkswirtschaft im allgemeinen, auf die Produktion und auf die Verteilung des Volkseinkommens, daher namentlich auf die Lage der arbeitenden Klassen speziell an sich und, besonders, jedoch nicht allein, bei der dritten Art, im Vergleich mit der Besteuerung.

Die erste Art Anleihen aus disponiblen heimischen Kapitalien, d. h. aus solchen, welche thatsächlich zur Zeit der Aufnahme der Anleihe nicht produktiv verwendet werden, daher vornehmlich in der Form des baren Geldes, des „Kapitals für alle Verwendungsarten", müßig liegen (eventuell bei entsprechender bankmäßiger Kreditorganisation, besonders bei angemessener Entwicklung des Depositengeschäfts in den durch diese Kapitalien angeschwellten Barfonds der Banken), entzieht der Produktion und der Arbeiterbeschäftigung kein Kapital, vermindert also beide nicht unmittelbar. Besonders in den Volkswirtschaften höher entwickelter, industrieller und kommerzieller Länder finden sich solche Kapitalien bei der hier gewöhnlichen Produktionseinschränkung infolge von Kriegen u. dgl., auch im ersten Stadium Kapital verzehrender und bald es vergeudender Ueberspekulation und beim Abströmen von Kapital aus reicheren Ländern mit niedrigerem Zinsfuß in das kapitalärmere Ausland mit höherem Zinsfuß. Aber selbst hier nicht immer, z. B. nicht nach längerer Dauer des Kriegs, zumal im eigenen Gebiete[66]). Auch in den späteren Stadien von Spekulationsperioden ist nicht einmal in kapitalreichen Ländern immer auf genügende Mengen disponiblen Kapitals zu rechnen. In ärmeren Ländern fehlen diese aber überhaupt meistens. Auch ist doch zu bedenken, daß es sich bei disponiblen Kapitalien eben nur um eine zeitweilige Disponibilität zu handeln pflegt und dieselben später doch der Produktion zu gute kommen, der sie die Anleihe zu unproduktiven Zwecken dann definitiv entzogen hätte. Die Rechtfertigung dieser ersten Art Anleihen statt der Besteuerung ist also zwar prinzipiell richtig, praktisch ist diese Anleihe aber nicht sehr wichtig. Dietzel's Theorie ist gleichwohl für sie vornehmlich zugeschnitten. Die Ausgabe von Schatzscheinen ist ein Fall, welcher sich in diese Theorie am meisten fügt.

Die zweite Art Anleihen aus auswärtigen Kapitalien ist dagegen im wesentlichen überwiegend günstig zu beurteilen und bildet unter unseren heutigen Verhältnissen einen praktisch viel wichtigeren Fall. Der Grund liegt in den vorteilhaften Wirkungen einer solchen auf das Nationalkapital, das in der Beschäftigung produktiver Arbeit thätig ist oder sein kann, in dem entleihenden Lande. Formell auswärtige Anleihen, d. h. solche, welche im Ausland kontrahiert und für Zinszahlung und Tilgung domiziliert sind, und reell auswärtige, welche im Inland aufgenommen, aber durch Ankauf der Titel in den Besitz von Ausländern übergegangen sind, brauchen für diese Frage nicht weiter unterschieden zu werden. Beide erhöhen den Bestand des im Inland verfügbaren Kapitals und Staatsanleihen beider Art sind öfters das beste und billigste Mittel, fremdes Kapital hereinzuziehen. Welche der beiden Verwendungen, wo Anleihen nach deren Zweck überhaupt nur zulässig sind, für privat- und staatswirtschaftliche Kapitalanlagen oder für kapitalverzehrende Ereignisse, wie Kriege u. dgl., nun auch vorliegen mag: die auswärtige Anleihe hat hier in beiden Fällen günstige Wirkungen für die Produktionsfähigkeit. Im einen

66) Die Ueberschätzung des französischen Kredits nach den günstigen Erfahrungen in den 1850er Jahren bei Dietzel u. a. m., wobei auch die spekulative Ueberzeichnung der Anleihen — die 1871 ff. ja noch viel größer war — nicht richtig gewürdigt wurde, schien mir schon damals vorhanden. Meine Mutmaßung, die ich 1863 aussprach — Ordnung des österreichischen Staatshaushalts S. 26 —, daß auch Frankreich in Zeiten, wo es selbst Kriegsschauplatz sein sollte, schwerlich mit Anleihen auskommen werde, hat sich 1870 vollkommen bestätigt.

verhütet sie eine Einschränkung der Produktion, welche sonst dadurch notwendig geworden wäre, daß Kapital aus der produktiven Anwendung zur Kriegsführung ꝛc. herausgezogen wäre; im anderen Falle ermöglicht sie neben der Vornahme jener Kapitalanlagen eine gleichbleibende Ausdehnung der privatwirtschaftlichen Produktion, soweit diese von der Verfügung über Nationalkapital abhängt, also unter der hier zulässigen Einrechnung der betreffenden produktiven Verwendungen des Staats, sie ermöglicht hier eine reelle Ausdehnung der Gesamtproduktion. Sie kommt so dem Inlande nachhaltig zu gute, gleicht Wirtschafts- und Kulturdifferenzen, die tiefere Ursache umfangreicher internationaler Kapitalbewegungen, durch den Kredit aus und bewirkt eine Hebung der ganzen Volkswirtschaft. Man darf hier wohl von einer kulturhistorischen Mission des internationalen Kredits sprechen.

Als spezifische Nachteile, derentwegen die Benutzung auswärtigen Kredits oft verworfen wird — wobei übrigens vergessen wird, daß eine „Verschuldung an das Ausland“ unabhängig vom Willen des Staats die Folge von entsprechenden Zinsfuß- und Kursverschiedenheiten ist und daß dieselben volkswirtschaftlichen Wirkungen bei Verschuldung der Privatwirtschaften, Erwerbsgesellschaften ꝛc. an das Ausland eintreten —, gelten vielfach die Hinauszahlung von Zinsen und die frühere oder spätere Kapitalrückzahlung an das Ausland (durch eigentliche Tilgung der Anleihe oder durch freien Rückerwerb der Obligationen ꝛc. seitens inländischer Kapitalisten). Wenn es nun auch volkswirtschaftlich erwünschter wäre, Zinsen und Kapital blieben im Inlande, so liegt doch in dieser Hinauszahlung an sich das Uebel nicht. Letzteres war vielmehr eventuell nur die einstige unproduktive Kapitalverwendung, die mit dem Anleihebetrage stattfand. Auch in diesem und ebenso in dem Falle einstiger produktiver Verwendung des Kapitals bleibt der Vorteil des auswärtigen Kredits bestehen: der letztere stellte ja erst das Kapital zur Verfügung, mit Hilfe dessen der sonst unvermeidliche Rückgang der heimischen Volkswirtschaft vermieden, die Produktion im jetzigen Umfang betrieben, derjenige Teil des Volkseinkommens gewonnen, welcher durch das Medium der Besteuerung und Zinszahlung, derjenige Teil des Nationalkapitals gebildet wurde, welcher mittelst Tilgung oder Rückkauf der Anleihe an die auswärtigen Gläubiger übertragen wird. Der freie Rückerwerb der Anleihe durch Verkehrsgeschäfte mit dem Ausland erfolgt regelmäßig auch erst zu einer Zeit der höheren Entwicklung, des größeren Wohlstands, des niedrigeren Zinsfußes der heimischen Volkswirtschaft: Fortschritte, welche mit eine Wirkung der Benutzung fremden Kapitals sind. Die auswärtige Anleihe verschiebt hier die wahre Last der einstigen — produktiven oder unproduktiven — Ausgabe, welche mit ihr bestritten wurde, von der ärmeren Gegenwart auf die reichere Zukunft. Freilich kann hier und bei der förmlichen Tilgung leicht ein erheblich teuererer Rückerwerb der Anleihe verglichen mit dem ehemaligen Erwerbspreis seitens des Auslands stattfinden. Das läßt sich aber durch eine richtige Wahl der Schuldform sehr einschränken, ja fast ganz vermeiden [67]).

Zugegeben werden müssen nur gewisse politische Bedenken, größere Abhängigkeit vom Auslande und gewisse wirtschaftliche Nachteile, mitunter ernstliche Gefahren für das inländische Geld-, Kredit- und Bankwesen, für die Zahlungsfähigkeit der Banken, für die Einlösbarkeit der Banknoten u. dgl. In politisch oder wirtschaftlich bewegten Zeiten wird das Ausland leicht einen Teil seines fremden Wertpapierbesitzes rasch auf einmal veräußern, daher wird dies Papier leicht stark ins Inland zurückströmen, was Kursdruck, ungünstigen Stand der Wechselkurse, Geldabfluß oft zu sehr ungelegener Zeit bewirkt. Vorsichtige heimische Politik, richtige Diskontopolitik der Banken [68]) sind deshalb in solcher Lage geboten. Auch diese Bedenken können nicht den Ausschlag zu Ungunsten des fremden

67) Ein gutes Beispiel für das Gesagte liefert die Schuldaufnahme der nordamerikanischen Union in Europa während des Bürgerkriegs 1861 ff. und die spätere Rückerwerbung, bezw. Tilgung der Obligationen in den 1870er und 1880er Jahren.

68) Siehe Hdb. Band I Abh. Kredit, S. 439.

Kredits geben, um so weniger, da, wie schon bemerkt, hier internationale Kapitalbewegungen und Kreditverhältnisse vorliegen, welche das Produkt verschiedener volkswirtschaftlicher Entwicklung sind[69].

Im *dritten* Fall, bei Anleihen aus *bereits angelegten heimischen* Kapitalien, liegt der Sachverhalt anders. Sogar eine „*reelle* Vermögenssteuer" [70], vollends die gewöhnliche, wenn auch in einzelnen Zeitpunkten erhöhte, doch regelmäßig aus dem *Einkommen* der Steuerpflichtigen bezahlte Steuer verdient hier den Vorzug von dieser Art Anleihen, wenigstens immer dann, wenn die Güter- bez. Kapital*verwendung* durch den Staat nicht sicher aus privat-, volkswirtschaftlichen und socialpolitischen Gründen den Vorzug vor derjenigen durch die Privatwirtschaften hat. Zunächst wirken die Anleihe und jede Steuer im *Prinzip gleichmäßig*, auch die Anleihe wälzt hier *nicht*, wie früher vielfach angenommen wurde und noch heute die populäre Meinung ist, im Gegensatz zur Steuer die „Opfer der Ausgabe auf künftige Geschlechter". In beiden Fällen bringt die *Gegenwart* — d. h. die gegenwärtige Staatsbevölkerung, diese als *ein Ganzes* betrachtet — das Gesamtopfer, aus ihrem Einkommen oder aus ihrem Kapital, erfolgt bei der Belastung des Einkommens eine Abnahme der Sparfähigkeit oder eine Einschränkung des Konsums, bei der Belastung des Kapitals eine Verminderung insbesondere des umlaufenden. Das Symptom wird hier meistens eine Steigerung des allgemeinen Zinsfußes sein. Bei der Wahl zwischen jener Anleihe und der Besteuerung kann man nur darnach streben, die allgemeinen volkswirtschaftlichen Wirkungen möglichst wenig ungünstig zu machen, die einmal im ganzen zu bringenden Opfer möglichst gleichmäßig auf die ganze Bevölkerung, auf deren sociale und ökonomische Klassen zu verteilen, eventuell namentlich die unteren arbeitenden Klassen zu schonen. In dieser Hinsicht verdient nun höchst wahrscheinlich für gewöhnlich die *Steuer*, sogar diejenige, welche aus dem Kapital, vollends diejenige, welche aus dem Einkommen entrichtet wird, vor der (nach der Annahme dieses dritten Falls) das bereits produktiv und rentabel angelegte Kapital heranziehenden Anleihe den Vorzug. Oder: wenn selbst im Prinzip gleichmäßig, wirkt die Anleihe *dem Grade nach* hier ungünstiger als die Besteuerung. Fällt letztere unter der in unserem Falle natürlich vorauszusetzenden *gleichmäßigen* Verteilung auf das Einkommen *aller* Klassen, so wird bei allen Konsum oder Sparfähigkeit eingeschränkt, *relativ* freilich mehr bei den unteren Klassen mit niederem Einkommen, wenn nicht Progressivbesteuerung besteht. Fällt die Besteuerung selbst auf das Kapital, so haben die Belasteten ein Interesse, dies, noch mehr wie im vorigen Falle, durch vermehrte wirtschaftliche Thätigkeit und Sparsamkeit wieder gut zu machen, vollends die *reicheren* Klassen, die auch hier jedenfalls *mit*belastet sind. Stets wird hier der Betrag aus dem Nationaleinkommen oder Kapital, der durch die betreffende öffentliche Ausgabe beansprucht wird, auf *alle* Schultern verteilt. Wird dagegen eine Anleihe *aus dem umlaufenden Kapital* geleistet, so ist die Voraussetzung dafür ein *Fortbezug* des Einkommens, mindestens in seinem bisherigen Betrage, seitens der Kapitalisten und Zeichner, denn es handelt sich hier nur um Erwägungen, welche die Kapitalisten bestimmen, um ihres Vorteils willen sich an der Anleihe durchaus freiwillig zu beteiligen. Im Wert der Schuldtitel erhält sich das *Privat*kapital der Kapitalisten für sie als Besitzer, selbst wenn es für einen ganz unproduktiven Zweck vom Staate verzehrt worden, also als Teil des *National*kapitals untergegangen ist. Ein besonderes

69) Näheres über die Frage der „Verschuldung an das Ausland" bei *Wagner*, in Bluntschli St.W. S. **11—15**, besonders *ders.*, Ordnung des österreichischen Staatshaushalts S. 271—289. Abweichende Auffassung bei O. *Michaelis* über auswärtige Anleihen, in V. f. V. 1867 (jetzt auch B. 2 s. volkswirtschaftlichen Schriften, 1873). Ueber Einwendungen gegen auswärtige Anleihen wegen des Einflusses auf die Handelsbilanz und auf die heimische Produktion siehe meine F.W. 3. A. I., S. 159.

70) Siehe oben Abh. VI, § 8, S. 175.

Bestreben wie in dem obigen Falle durch vermehrte Thätigkeit und Sparsamkeit einen solchen Verlust wieder einzubringen, besteht daher hier für die Kapitalisten nicht, denn sie haben als Private ja gar keinen Verlust erlitten. An der Last für die unproduktive Verzehrung nehmen sie keinen reellen Anteil. Diese Last muß also hier vollständig von den übrigen, besonders von den unteren nicht besitzenden Klassen getragen werden, — in einer Verkürzung ihres Einkommens. Eine solche wird unter den Voraussetzungen dieser Erörterung besonders aus der Verminderung des umlaufenden Kapitals hervorgehen, aus welchem — zwar nicht endgültig, wie die frühere britische Lohnfondstheorie lehrte und die deutsche Theorie nach Herrmann berichtigte, aber zunächst, wie auch gegen die neuere an wesentlichen Unklarheiten leidende Anti-Lohnfondstheorie festzuhalten ist (Thornton, Mill, George, Brentano u. a.) — die arbeitenden Klassen wenigstens in den meisten Fällen ihre Löhne bezahlt erhalten. Die mißliche Folge, für welche manche Symptome in unserem Zeitalter maßlosen Staatsschuldenwesens vorliegen, ist dann eine reell ungleichmäßigere Belastung der Bevölkerung mit den Opfern, welche eine öffentliche Ausgabe mit sich bringt, schließlich eine ungleichmäßigere Verteilung des Nationaleinkommens und Kapitals, mehr zu Ungunsten der unteren, besitzlosen und wenig besitzenden, mehr zu Gunsten der oberen Klassen. Das auf dem Besteuerungszwang fundierte öffentliche Schuldenwesen läuft hier vielfach nur auf eine neue Zinsknechtschaft der Massen zu Gunsten der Staatsgläubiger hinaus. Eine verhängnisvolle Wirkung, vor der nicht genug gewarnt werden kann [71]).

§ 20. Regel für die wirkliche Benutzung des Kredits. Nach dem Dargelegten gelangt man zu folgendem Satze: auch wenn der Verwendungszweck die Anleihe rechtfertigt, sollte dieselbe in der Regel auf die beiden Fälle aus disponiblen heimischen und aus auswärtigen Kapitalien beschränkt werden, zumal bei dem eigentlichen außerordentlichen Aufwand für Kriegskosten u. dgl. Demgemäß ist die Besteuerung einzurichten und auszudehnen, daher sollte sie ausreichen zur Deckung der ordentlichen Ausgabe, namentlich auch zu derjenigen der zu dieser Ausgabe immer gehörenden Zinsen für die Anleihen (eventuell, aber nicht unbedingt der Tilgungssummen), sodann aber auch möglichst zur Deckung außerordentlichen Kriegsaufwands, wo durch Anleihen nur der Ertrag ordentlicher Einnahmequellen (Steuern) und von Extrasteuern während nicht zu langer Perioden antizipiert werden dürfte. Die Voraussetzung dafür ist eine rechtzeitige Organisation eines Systems von Kriegssteuern und die Bereithaltung eines Staatsschatzes, sowie ein tüchtiges, auch genügend leistungsfähiges Steuersystem in normalen Zeiten.

Die hier dargelegte Theorie der Benutzung des öffentlichen, besonders des Staatskredits ist das Ergebnis neuerer deutscher wissenschaftlicher Arbeiten. S. die genannten Schriften und Aufsätze von Dietzel, Wagner, Laspeyres, Sötbeer, Nasse, Stein; auch über die Abweichungen im obigen besonders von Dietzel und Stein. Die frühere Theorie, in Deutschland auch Nebenius und Rau, und die ausländische mehrfach noch heute ist zu keiner genügenden Lehre von der wirklichen Anwendbarkeit des Staatskredits gelangt [72]).

Schäffle knüpft seine Theorie der Bedarfsdeckung ebenfalls an eine Analyse des Bedarfs an, geht aber nicht genauer auf die andere Seite der Sache, die Vergleichung der Wirkungen der Steuer und der Anleihe und wieder der verschiedenen Arten der letzteren ein. Im Hauptergebnis stimmt er aber doch mit obiger Theorie überein. Auch in der Begründung besteht zwischen uns keine eigentlich sachliche, mehr nur eine formelle Differenz, indem Schäffle die „rein volkswirtschaftliche" Erörterung der Frage für einseitig und für unzureichend hält. Dies kann man zugeben und darf es gleichwohl in der Finanzwissenschaft als die Aufgabe bezeichnen, gerade nach dieser Seite die Frage zu behandeln. Den obersten Deckungsgrundsatz faßt Schäffle folgendermaßen: „Deckung des einmal gegebenen und durch anderweitige Bedarfskürzungen nicht zu schmälernden Bedarfs auf die dem unteilbaren Gesamtleben der Nation unter geschichtlich

71) Vgl. hierzu die Ausführungen von Sötbeer a. a. O. (auch dessen Zahlenbeispiele und Berechnungen) und Nasse. Auf Einwände verschiedener Art gegen diese Beweisführung replizierte ich in meiner F.W. I, 3. A., S. 163, 164.

72) Ueber das Dogmengeschichtliche s. Dietzel a. a. O., Wagner, F.W. I. 2. A., § 58, 3. A. § 66, Ordnung des österreichischen Staatshaushalts S. 6, 14; auch Cohn, Finanzwissenschaft § 503—513.

gegebenen Umständen förderlichste oder doch mindest nachteilige Weise, also ganz oder teilweise aus ordentlichen Einnahmen, wenn so —, ganz oder teilweise aus außerordentlichen Deckungsmitteln, wenn durch sie der Nation für Gegenwart und Zukunft besser gedient wird" [73]). Dieser Satz gibt nur zu wenig positive Anhaltspunkte. In den weiteren Ausführungen (besonders in Abschnitt III des 2. Artikels) wird dann neben der rein finanz- und volkswirtschaftlichen Betrachtung diejenige aus dem allgemein politischen Standpunkte stark betont. Gewiß mit Recht. Aber eine bestimmtere theoretische und praktische Grenze für die Benutzung des Kredits wird dabei nicht gezogen, auch nicht durch die richtigen Verwahrungen gegen die Gefahr des ewigen Schuldenmachens aus dem politischen Standpunkte [74]). Daß „auch nach den Gesichtspunkten der Verteilung weder die Steuer- noch die Kreditbedeckung als die allgemein vorzüglichere erscheint", ist ebenfalls zuzugeben. Nicht minder, „daß es auf die Umstände des einzelnen Falls ankommt". Aber die Theorie hat doch wohl hier, wie immer, Kategorien von Fällen als Typen zusammenzufassen und dafür die der Regel nach richtige, wenn auch im konkreten Fall zu modifizierende Entscheidung anzugeben. Die Einwendungen Schäffle's gegen die Formulierung von allgemeinen Regeln für die Deckung des ordentlichen und des außerordentlichen Bedarfs scheinen mir daher auch zu weit zu gehen. Sie treffen nur die zu absolute Fassung dieser Sätze (das „Muß"), nicht den Kern der Regeln.

In sachlicher Hinsicht macht mir Schäffle, welcher sich in der Frage des Staatsschatzes ganz zu meiner Ansicht bekennt, in der Frage des uneinlösbaren Papiergelds etwas zu große theoretische Konzessionen. Die eben fast unvermeidliche höchst nachteilige Wirkung dieses Papiergelds, die Schäffle natürlich nicht verkennt, müßte m. E. noch schärfer hervorgehoben werden. Schäffle erhebt die Papiergeld-Emission doch fast zu einem organischen Deckungsmittel in Kriegszeiten, allerdings mit Kautelen, aber kaum mit ganz ausreichenden. Wenigstens liegen solche in der baldigen Fundierung durch Anleihen kaum schon. Gerade hier möchte es sich nicht nur um Zuschläge zu Steuern handeln, die Schäffle mit Recht für diese Zeiten und für die darauffolgenden befürwortet, sondern auch um Extrasteuern im Kriege selbst (s. unten). Dadurch wie durch den Staatsschatz und durch Anleiheaufnahme wird die Papiergeld-Emission eher vermieden, erfolgt sie gleichwohl, so wird sie nur so ungefährlicher [75]).

§ 21. Ueber Defizite im öffentlichen Haushalt. Nur in Verbindung mit einer Gliederung des Finanzbedarfs und einer Theorie seiner Bedeckung, wie sie im vorausgehenden gegeben wurden, läßt sich der oft in sehr ungenauem Sinne gebrauchte, deshalb leicht irre führende Begriff des Defizits und dessen verschiedene Arten richtig feststellen [76]).

Der oben in § 4 erörterte Begriff „Kassendefizit" ist der weiteste: ein Zurückbleiben der Gesamteingänge gegen die Gesamtausgänge in der Finanzperiode. Davon ist das Defizit im engeren Sinne zu unterscheiden, das wieder ein doppeltes ist: ein Defizit im ordentlichen und ein solches im außerordentlichen Etat, wo nur eben diese Etats nach den dargelegten richtigen finanzwissenschaftlichen Grundsätzen aufgestellt sein müssen. Ein Defizit im ordentlichen Etat liegt vor, wenn die ordentliche Einnahme der Periode hinter der ordentlichen Ausgabe zurückbleibt. Geschieht dies schon im Budget, indem dann andere außerordentliche Deckungsmittel hier in Aussicht genommen werden, so besteht ein „budgetmäßiges" Defizit. Es kann sich ein solches Defizit aber auch erst durch Erhöhungen der ordentlichen Ausgaben oder Verminderung der ordentlichen Einnahmen oder durch beides zugleich in der laufenden Gebahrung oder m. a. W. während der Ausführung des Etats ergeben. Eine derartige plötzliche Störung des Gleichgewichts im Etat kann man ein akutes, eine andauernde, durch mehrere Finanzperioden sich hineinziehende, ein chronisches Defizit

73) Z. f. StW. 1883 S. 633.

74) Ebendaselbst S. 639. Die folgenden Sätze S. 643, 652 ff.

75) Vgl. Schäffle's Artikel bes. Z. f. StW. 1881 S. 121, S. 146 ff. (Abschnitt X. „Organisation der Papiergelddeckung").

76) Siehe Wagner, F.-W. I. 2. A. § 67, 3. A. § 77. Abweichend und polemisch gegen diese Auffassung Stein, F.-W. 3. Aufl. 42 ff., 4. Aufl. I, 61—68 ff.; m. E. bleibt er in unbrauchbaren Allgemeinheiten stecken und hüllt, wie öfters, recht bekannte und einfache Dinge in neue hochtönende Worte, die nur Unklarheiten hervorrufen. Die mir imputierten Ansichten (a. a. O. 4. A. I. 67, 68) beruhen auf flüchtigem Lesen und unrichtigem Citieren. Ich habe keinen Grund gesehen, danach etwas an meiner Terminologie und Begriffsbestimmung zu ändern. Schwer begreiflich ist es nur, daß jemand ein Menschenalter in Oesterreich leben kann, wie Stein, ohne den Begriff des „chronischen" Defizits und des letzteren schlimme praktische Bedeutung zu verstehen. In der 5. A. (I. 243 ff.) hat Stein diese Polemik eingestellt, sogar sachliche und formelle Zugeständnisse (z. B. S. 250 in Betreff des „akuten und chronischen" Defizits) gemacht.

nennen. Dies Defizit im ordentlichen Etat ist das „eigentliche" oder „wahre" Defizit, ein besonders bedenkliches Zeichen in der Finanzwirtschaft. Je größer es ist, je länger es dauert, je mehr verzinsliche Schulden zu seiner Deckung aufgenommen werden, desto mehr und rascher verschlimmert sich die Finanzlage.

Ein Defizit im außerordentlichen Etat entsteht, wenn der Ueberschuß im ordentlichen Etat nicht ausreicht, um den außerordentlichen Bedarf zu decken. Hier muß dann zur Deckung auf außerordentliche Mittel, also insbesondere auf den öffentlichen Kredit, zurückgegriffen werden. Nach den besprochenen dreifachen Kategorieen der „außerordentlichen Ausgaben" muß man hier weitere Defizite infolge von eigentlichem außerordentlichem Bedarf (Kriegskosten u. dgl.), von staatswirtschaftlichen und endlich von privatwirtschaftlichen Kapitalanlagen unterscheiden. Erst dadurch erlangt man einen richtigen Einblick in die wahren Ursachen des Defizits und damit in die wirkliche Lage des Haushalts.

In den amtlichen Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen werden namentlich beim Finanzbedarf die erörterten finanzwissenschaftlichen Unterscheidungen nicht genau genug festgehalten. Deshalb sind die amtlichen Defizitberechnungen niemals korrekt, meist zu günstig, mitunter jedoch auch zu ungünstig. Eine schwierige Aufgabe der Finanzstatistik liegt hier vor und fordert zu ihrer Lösung eine Zerlegung des Etats bis ins Einzelne [77]).

2. Weitere Aufgaben der materiellen Ordnung der Finanzwirtschaft.

§ 22. Als solche ergeben sich folgende vier: 1) die richtige Regelung des Finanzbedarfs; 2) die zweckentsprechende Einrichtung der ordentlichen Einnahme in gewöhnlichen Zeiten (Frieden) und für diese beiden Aufgaben die demgemäße Aufstellung eines Finanzplans; 3) die Fürsorge für besondere Zeiten großen außerordentlichen, namentlich Kriegsfinanzbedarfs in denjenigen Fällen, wo die Benutzung des Kredits entweder unzulänglich ist oder aus den oben entwickelten Gründen besser vermieden werden muß, jedenfalls nur provisorisch statthaft ist und möglichst beschränkt werden sollte; 4) die Wahl der passendsten Formen für die Benutzung des öffentlichen, insbesondere des Staatskredits. Ueber diese vierte Aufgabe handelt die Abteilung II dieses Artikels: der formelle Teil der Lehre vom öffentlichen Kredit.

Zu 1) Hinsichtlich der Regelung des Finanzbedarfs ist hier auf die Abhandlung II dieses Bandes zu verweisen. Was darüber speziell vom Standpunkt der Ordnung der Finanzwirtschaft zu sagen ist, ergibt sich mit aus dem gleich Folgenden.

Zu 2) Die ordentliche Einnahme, daher in unseren modernen öffentlichen Haushalten namentlich die Besteuerung, muß nach dem Vorausgehenden vor allem den ordentlichen Finanzbedarf decken und darüber hinaus eventuell auch noch für den außerordentlichen Bedarf mit eintreten. Für die Anforderungen in letzterer Hinsicht ist die wichtigste Frage die unter 3 in § 23 unten erörterte. Die sichere Deckung des ordentlichen Finanzbedarfs setzt zweierlei voraus: einmal muß die ordentliche Einnahme in der einzelnen Finanzperiode zur Deckung dieses Bedarfs regelmäßig ausreichen, daher in ihren Elementen, in ihrer Zusammensetzung hinlänglich beweglich sein, um nicht nur den vorkommenden Schwankungen, d. h. hier den Steigerungen der ordentlichen Ausgabe, sondern namentlich auch den Schwankungen, d. h. hier den Ausfällen in einzelnen Einnahmezweigen, sich anzupassen; sodann muß die ordentliche Einnahme auch den nachhaltigen Entwicklungen des ordentlichen Bedarfs gehörig folgen können.

77) Das oben S. 547 erwähnte italienische System der Logismographie Cerboni's gestattet die richtige Berechnung des Defizits im Staatshaushalte gut, was als ein Vorzug dieses Systems anzuerkennen ist. Beispiele in Cerboni's statistischen Arbeiten, danach auch in Say, Dict. de fin. I. S. 1150. Freilich wird man nach diesen Rechnungsergebnissen die Wahl der richtigen Deckungsmittel nicht allein bestimmen können. Aber brauchbare Fingerzeige gewinnt man.

Die erste Anforderung speziell in ihrer Anwendung auf die Besteuerung entspricht den beiden „finanzpolitischen Steuerprinzipien“ der „Ausreichendheit“ und „Beweglichkeit“, welche wohl mit Recht allen anderen Steuerprinzipien und praktischen steuerpolitischen Postulaten, auch denen der „Gerechtigkeit“, vorangehen [78]). Besonders in Haushalten mit bedeutenden Erwerbseinkünften, wie den deutschen, ergeben sich öfters leicht Störungen durch Ausfälle in einem oder mehreren Zweigen dieser Einkünfte. Hier sollte die gesamte Besteuerung beweglich genug sein, um solche Ausfälle leicht decken zu können, daher hierfür geeignete Steuerarten enthalten. Nicht minder müssen sich die Ausfälle in einzelnen Steuereinnahmen, z. B. bei den indirekten Verbrauchssteuern, Zöllen, durch andere Steuern decken lassen. Hier liegt die Funktion der allgemeinen Einkommensteuer mit beweglichem Steuerfuß [79]). Durch diese Steuer, allenfalls auch durch eine allgemeine Vermögenssteuer sind zugleich die zeitweiligen Steigerungen der Ausgaben mit zu decken, vollends, wenn es sich um kleinere Beträge dabei handelt, ohne daß man immer gleich zur Benutzung des Kredits und zu Zinsaufwand dafür genötigt wird.

Wichtiger noch ist die Rücksicht auf die Anpassung der ordentlichen Einnahme, daher in unseren weit überwiegend privatwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften wiederum vor allem der Besteuerung, an die Entwicklung des ordentlichen Finanzbedarfs. Letztere Entwicklung ist selbst wieder durchaus abhängig von der Entwicklung des Umfangs und der Art der „öffentlichen Thätigkeiten“, welche der Staat und die Selbstverwaltungskörper übernehmen. Bei fortschreitenden Kulturvölkern, wie den modernen, nimmt man hier deutlich zwei Tendenzen wahr, welche man als zwei „Entwicklungsgesetze“ [80]) der gemeinwirtschaftlichen Organisation und Funktion in der Volkswirtschaft bezeichnen darf: das „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, bezw. der Staatsthätigkeiten“ und das „Gesetz des Vorwaltens des Präventivprinzips vor dem bloßen Repressivprinzip“ im entwickelten Rechts- und Kulturstaat.

Um die im Kulturinteresse unvermeidliche Ausdehnung der Staatsthätigkeiten u. s. w. finanziell zu ermöglichen, muß die Einnahmewirtschaft genügende Expansionsfähigkeit, also dementsprechende Elemente besitzen. Hier erweisen sich die indirekten Verbrauchs-, auch die Verkehrssteuern vorzüglich und den direkten Steuern, besonders den Ertragssteuern überlegen [81]). Daher die Forderung nach einem mit aus solchen Steuern bestehenden Steuersystem. Ein hauptsächlicher Grund der gegenwärtigen Uebelstände im deutschen Reichs-, Einzelstaats- und Kommunalfinanzwesen liegt in der unzureichenden Entwicklung solcher Steuern wie den genannten und in dem Konflikt, welcher daraus mit den Bedürfnissen nach Weiterentwicklung der öffentlichen Thätigkeiten hervorgeht. In diesem Punkte ist eben die materielle Ordnung unserer Finanzwirtschaft eine mangelhafte. Das Vorwalten des Präventivprinzips aber, besonders auf dem Gebiete des Rechts und Machtzwecks, bewirkt eine andere Höhe und mehr noch eine andere zeitliche Verteilung des Finanzbedarfs, was dann wieder auch in den Zeiten der Ruhe und des Friedens eine dauernd höhere, aber im ganzen in kürzeren Perioden etwa gleichbleibende ordentliche Einnahme bedingt, dafür aber in den Kriegszeiten den außerordentlichen Aufwand nicht so über alles Maß ansteigen läßt, wie es beim Vorwalten des bloßen

78) Wagner, F.W. II. 1. A. § 364—368, 2 A. § 127—129. Polemik hiergegen durch Bocke, Abgaben, S. 37. Replik von mir a. a. O. und Z. f. St.W. 1887, S. 565 ff.

79) Siehe Abhandlung VI „direkte Steuern“ in diesem Bande § 108, S. 322.

80) Diese beiden Gesetze sind an diesem Orte nicht näher darzulegen und zu beweisen. Ich beziehe mich dafür auf die eingehenden Ausführungen in meiner „Grundlegung“ § 171—183. Hier ist nur die große Bedeutung dieser Gesetze für den Finanzbedarf und wiederum für die Anforderungen, welche demgemäß an die Einrichtung der ordentlichen Einnahme, speziell der Besteuerung, zu stellen sind, hervorzuheben. (Ebendaselbst S. 308—310, § 174, 178, 183 und Wagner, F.W. I. 3. A. § 36, 37, auch II. 2. A. § 104.)

81) Ebendaselbst II. 1. A. § 368, 2. A. § 129.

Repressivprinzips geschieht. Es läßt sich leicht nachweisen, daß auch rein finanziell und volkswirtschaftlich betrachtet die Gestaltung des Finanzbedarfs und der ordentlichen Einnahme bei obwaltendem Präventivprinzip erhebliche Vorteile bietet. Für die materielle Ordnung der Finanzwirtschaft ergibt sich aber auch daraus wieder die Notwendigkeit, für eine zweckmäßige Einrichtung der ordentlichen Einnahme, besonders der Besteuerung, zu sorgen: m. a. W. wir bedürfen auch zu diesem Zwecke im modernen Staatshaushalt sicher, leicht und reichlich fließende Erwerbs-, Gebühren- und Steuereinkünfte, ohne welche auch die formelle Ordnung der Finanzwirtschaft auf die Dauer gar nicht zu erhalten ist[82]).

Mit Rücksicht auf die gebotene und wahrscheinliche Entwicklung des Finanzbedarfs, auf die vorhandenen Quellen ordentlicher Einnahmen und deren Weiterentwicklung, auf die notwendige und zweckmäßige Deckung gewisser Ausgaben durch gewisse Einnahmen und auf die systematische Verbindung von Besteuerung und Kreditbenutzung ist dann ein Finanzplan zu entwerfen, welcher eine Reihe von Finanzperioden (Jahre) umfaßt. Da liegt die Aufgabe großer staatsmännischer Finanzpolitiker.

§ 23. — 3) Fürsorge für besondere Zeiten großen außerordentlichen, namentlich Kriegsfinanzbedarfs. Zur Erhaltung der materiellen Ordnung, namentlich im Staatshaushalt, an welchen in solchen Zeiten mehr wie an andere öffentliche Haushalte die größten Anforderungen gestellt werden, reicht hier die Benutzung des Kredits nicht immer aus. Teils werden durch letzteren die erforderlichen, bei modernem Kriegswesen riesigen Summen nicht sicher rasch genug bereit gestellt, teils versagt der Kredit auch im weiteren Verlauf den Dienst für die sichere Deckung des Bedarfs oder gewährt nur unter ganz außerordentlichen Opfern an Zins, bezw. am Emmissionskurs der Anleihen Hilfe. Da nun zugleich aus den oben dargelegten prinzipiellen Gründen die Benutzung des Staatskredits hier beanstandet werden muß, so ergibt sich um so mehr die Notwendigkeit, durch anderweite Hilfsmittel die nicht einmal sicher erfolgreiche Beanspruchung des Kredits überhaupt oder wenigstens zu einem Teil entbehrlich zu machen. Solche Hilfsmittel bieten sich einmal für den Beginn des Kriegsfinanzbedarfs im System des (Kriegs-) Staatsschatzes, sodann für den weiteren Verlauf in einem System großer Extra- oder Kriegssteuern, wo der direkten, namentlich der allgemeinen Einkommen- und eventuell einer ebensolchen Vermögenssteuer eine besondere Aufgabe zu stellen ist.

Der Staatsschatz hatte im früheren Finanzwesen vor der modernen Entwicklung des öffentlichen Kredits eine allgemeinere Bedeutung: er mußte eben an Stelle von fehlenden Steuern und von Kreditbenutzung die Hilfsmittel für Zeiten besonderen Bedarfs, meist immer Kriegsbedarfs, bieten[83]). In dieser seiner Funktion konnte er durch die Entwicklung der Besteuerung und des Kreditwesens ersetzt werden. Nach der zwar allein stehenden, aber höchst bewährten Praxis des preußischen Staats hat ein solcher Schatz aber auch gegenwärtig noch eine spezielle Bedeutung, in Verbindung namentlich mit dem neueren System der allgemeinen Wehrpflicht. Hier gilt es, mit absoluter Sicherheit über die sehr bedeutenden Geldmittel sofort zu verfügen, welche für den Zweck der Mobilmachung des Heers und für die erste Aufstellung desselben auf dem Kriegsschauplatz in wenigen Tagen auf einmal gebraucht werden. Für diesen Zweck versagt die Besteuerung, aber gewöhnlich auch unter der regelmäßigen Panik des Augenblicks der Staatskredit den Dienst. Hier liegt der Fall vor, wo auch im modernen Finanzwesen der Staatsschatz theoretisch und praktisch den Vorzug vor jeder anderen finanziellen Einrichtung verdient, d. h. ein

82) Ueber die Vermehrung der öffentlichen Ausgaben und verwandtes siehe auch Leroy-Beaulieu II. l. ch. 4, gute Ausführungen, die nur auf jene zwei Entwicklungsgesetze, als ihren tieferen Grund, genauer zurückgeführt werden müßten.

83) Siehe Roscher S. IV. § 123, 124 mit vielerlei historischen Daten.

für solche Zwecke bar vorrätig gehaltener Vorrat gemünzten Geldes, welcher groß genug ist, um jene sofort notwendigen Heeresausgaben zu bestreiten. Ein solcher Schatz stellt einen Reservefonds ad hoc dar und ist auch nationalökonomisch und volkswirtschaftspolitisch (mit Hermann) recht wohl wie alle solche, durchaus für die sichere Wirtschaftsführung nötigen Reservefonds zu rechtfertigen[84]).

Für die enormen Ausgaben eines modernen Kriegs im großen Stil seitens eines Großstaats, wo täglich 3—5 Mill. M. und mehr gebraucht werden, kann freilich die Deckung nicht in barem Gelde vorrätig gehalten werden. Hier, aber nur hier, treffen die Gründe der Gegner des Staatsschatzes gegen letzteren zu. Da aber auch hier die Benutzung des Staatskredits in den gewöhnlichen Formen der Anleihe große prinzipielle Bedenken hat und auch praktisch solche bietet, sofern sie eine mehr als nur kurz vorübergehende bleibt, da sie ferner, auch wenn man sich, wie so oft in der Praxis geschehen, über alle Bedenken hinwegsetzt, nicht einmal immer sichere Hilfe gewährt, gilt es eben die Besteuerung gerade mit für diesen Zweck angemessen auszubilden, in der Weise, wie es am Schluß der Abhandlung VI über direkte Steuern (§ 110) kurz angedeutet worden ist. Andernfalls wird man stets wieder zu dem bedenklichsten, aber oft allein sich bietenden Hilfsmittel der Ausgabe von uneinlösbarem Papiergeld mit Zwangskurs gedrängt. Dies Hilfsmittel wird aber dann, wenn, wie hier regelmäßig, nicht für baldige Fundation, bezw. Wiedereinziehung des Papiergelds die erforderlichen Mittel in ergiebigen Steuern eröffnet sind, von um so verhängnisvolleren schlimmen Folgen begleitet sein.

II. Die Formen des öffentlichen Kredits.

S. die am Beginn dieser Abhandlung genannte Litteratur auch hierfür, besonders Nebenius, Dietzel, Rau, Stein[85]), Hock, Leroy-Beaulieu, Roscher, Cohn, passim, namentlich über die Frage der Tilgung auch Schäffle's genannte Abhandlung über Bedarfsdeckung, so Z. f. St.W. 1884 S. 124 ff., 138 ff., von älteren auch v. Gönner, Staatsschulden, 1826. Hier wird mehrfach den detaillierten Erörterungen über die Formen der Schulden in Wagner, Ordnung des österreichischen Staatshaushalts, gefolgt. Für die Geschichte und Statistik des öffentlichen, besonders des Staatsschuldenwesens s. die Werke über Finanzwesen der einzelnen Staaten und die bezüglichen Monographien über ihr Schuldenwesen; so Sinclair, Hamilton und Gneist über Großbritannien, v. Hock über Frankreich und Nordamerika, v. Kaufmann über Frankreich, Mathieu-Bodet, Finances françaises, 1870 ff. (1881 2 vol.),

84) Eingehend über den Staatsschatz Wagner, F.W. I. 2. A. § 65, 3. A. § 75, mit der polemischen Auseinandersetzung mit Stein, F.W. 3 A. Stein hat darauf in der 4. A. (I. S. 253) repliziert; ich habe kein Wort an den Auseinandersetzungen in meinem Werke zu ändern. Vielleicht hat die wahrhaft peinliche Verlegenheit, in welche Oesterreich zur Aufbringung des unbedeutenden Bedarfs für die Okkupation Bosniens jüngst kam, auch Stein über die Zweckmäßigkeit der soliden preußisch-deutschen Einrichtung eines Kriegsschatzes mittlerweile ein wenig belehrt. In der 5. A. wird wenigstens die Polemik von ihm nicht fortgesetzt. Die Litteratur der Frage in meiner F.W. a a. O. Der preußische Schatz Friedrich Wilhelms I (1740) 8 7 Mill. Thlr., Friedrichs des Großen (1786) 55.2 Mill. Thlr. (inkl. viel leichtes Geld). Neue Regelung 1820. Treffliche Bewährung **1866** und 1870. Preußisches Gesetz vom 28. Sept. 1866, mit richtiger Maximalbegrenzung auf 30 Mill. Thlr. Einrichtung des Schatzes als deutschen Reichskriegsschatzes nach dem letzten Kriege, Reichsgesetz vom 11. November 1871: stehende Einrichtung, Beschränkung des Verwendungszwecks auf Mobilmachung des Heeres, Dotation mit 120 Mill. M. gemünzten Goldes aus der französischen Kontribution, Verfügung über den Schatz durch kaiserliche Verordnung unter vorgängig oder nachträglich einzuholender Zustimmung des Bundesrats und Reichstags. Kritische Erörterung der damaligen (1871) Verhandlungen im Reichstag in meinem Aufsatz Reichsfinanzwesen, in v. Holtzendorff Jahrbuch ꝛc. des Deutschen Reichs 1874 III. S. 152. Auch Schäffle weist dem Staatsschatz als Kriegsschatz eine organische Funktion zu, Z. f. St.W. 1883 S. 650, 1884 S. 108 und 147, besonders 116. Ebenso Cohn, F.W. § 169, Leroy-Beaulieu u. a. m.

85) In der 5. A. hat Stein seine Lehre von den Staatsschulden umgearbeitet und erheblich erweitert. S Abt. 3 des 2. Teils, jetzt ein ganzer Band. Aber sachlich gewonnen hat dieser Abschnitt nicht. Die willkürlichsten Konstruktionen, das gewaltthätigste Herumspringen mit den Thatsachen, große Irrtümer in Bezug auf letztere, mangelhafte Kenntnis des Thatsächlichen zeigen sich noch mehr als in andern Teilen der Stein'schen F.W., wofür das Geistvolle nicht genug entschädigt. Die Kritik hat das, soweit ich sehe, viel zu wenig beachtet.

Amagat, Emprunts et impôts etc. 1889, besonders aber Vührer, Histoire de la dette publique en France, 1886, 2 vol. Auch Gorges, Dette publique. 1884. Ueber Rußland Finanzarchiv VI. S. 153, von Brjezny. Ueber Oesterreichs (auch im allgemeinen besonders lehrreiches) Schuldenwesen: v. Hauer, Beiträge zur Geschichte der österreichischen Finanzen. 1848; Schwabe v. Waisenfreund, Geschichte des österreichischen Staatskredit- und Schuldenwesens. 1860 ff.; Wagner, Art. Finanzen Oesterreichs in Bluntschli's Staatswörterbuch B.VII, S. 595; A. Beer, Finanzen Oesterreichs. 1877; ders., Staatshaushalt Oesterreich-Ungarns seit 1868. 1881. Ueber Preußen: Krug, Geschichte der preußischen Staatsschulden. 1861; E. Richter, Preußisches Staatsschuldenwesen. 1869. Ueber das Deutsche Reich: Materialien in Hirths Annalen; Laband, Finanzrecht des Deutschen Reichs, eb. Jahrg. 1873. S. 435 ff.; Wagner, Jahrbuch des Deutschen Reichs von v. Holtzendorff, Jahrg. 1 S. 630 ff., Jahrg. 3 S. 69 ff., S. 220. Ueber diese und andere Länder manche statistische und sonstige Materialien im Finanzarchiv. Vergleichend Finanzstatistisches über Schuldenwesen von v. Kaufmann in Hildebrand-Conrad J. 15 (S. 97) und 18 (S. 151). Für Geschichte s. besonders Roscher, S. IV B. 5, K. 4 und Cohn, F.W. B. 4, K. 1. Einschlagendes Staats- und Verwaltungsrechtliches in den staatsrechtlichen Werken von v. Rönne, Laband, Pözl, Gneist, Georg Meyer (Verwaltungsrecht, II, S. 259 ff., 374. 1885), Zorn u. a. m. Ueber die staatsrechtliche, völkerrechtliche und politische Seite des Schuldenwesens, über den ehemaligen Unterschied zwischen Kammerschulden der Kammerkasse und ständischen Landesschulden, s. Wagner, Art. Staatsschulden in Bluntschli St.W. X S. 44—58. Litteratur über Papiergeld folgt unten genauer.

Der für diese Abhandlung zugemessene Raum gestattet es nicht, hier auf Geschichte, Statistik, Gesetzgebung, öffentlichrechtliche Normierung der Verhältnisse des Staatsschuldenwesens spezieller einzugehen. Daher im folgenden vornemlich nur eine prinzipielle Erörterung der finanztechnischen Hauptfragen mit bloßen Beispielen aus der Praxis zum Beleg, woran sich am Schluß anhangsweise ein kleiner Abschnitt zur Geschichte und Statistik des neueren Schuldenwesens anschließt.

Für die theoretische Seite des öffentlichen Kredits (worüber Knies' Werk noch aussteht) ist auf meine Abhandlung „Kredit" im 1. Bande dieses Handbuchs zu verweisen. — Die technischen und praktischen Seiten des Staatsschuldenwesens, den Börsenverkehr in den Staatspapieren ꝛc. behandeln die der Praxis dienenden Schriften über Wertpapiere, Börse ꝛc. S. die (eingegangene) Zeitschrift für Kapital und Rente, Saling's Börsenpapiere, besonders Bd. 1, 4. Aufl. 1884 von Siegfried, 2. Tl. 8. Aufl. 1884, 9. seitdem.

I. Die Hauptarten moderner öffentlicher, insbesondere Staatsschulden.

1. Schema der Einteilung (Klassifikation).

Die Klassifikation kann nach verwaltungsrechtlichen und nach finanztechnischen in Verbindung mit privatrechtlichen Merkmalen stattfinden. Die letztere Einteilung ist für die Finanzwissenschaft die wesentliche und wird hier für die weitere Darstellung zu Grunde gelegt. Die verwaltungsrechtliche Einteilung ist für das Finanzrecht wichtiger, kann aber auch in der Finanzwissenschaft nicht ganz unbeachtet bleiben. Stein, welcher das Verdienst hat, in seiner Unterscheidung von „Finanzkredit" und (eigentlichen) „Staatsschulden" auf diese Einteilung neuerdings besonders aufmerksam gemacht zu haben, legt dieselbe seiner ganzen Darstellung des Staatskredits zu Grunde, wogegen sich vom finanzwissenschaftlichen Standpunkte manche Bedenken erheben. U. a. faßt er dabei im „Finanzkredit" zu Verschiedenes zusammen und reiht das ganze Papiergeldwesen hier ein. An mancherlei Widersprüchen fehlt es dabei nicht (z. B. 4. A. II. S. 371: „der Finanzkredit ist derjenige, der nur zum Zweck einer fälligen Zahlung eröffnet wird, also das, was wir den Zahlungskredit des Staats nennen"; S. 372 gleichwohl: „Ja, der Finanzkredit ist meist nur zum kleinsten Teile ein bloßer Zahlungskredit"). Besser, weil sach- und sinngemäßer ist auch die Terminologie Labands (Hirths Annalen 1873, S. 437, jetzt deutsches Staatsrecht III, Abt. 2, S. 228, auch G. Meyer, Verwaltungsrecht, II. S. 259) für diese verwaltungsrechtliche Unterscheidung: „Verwaltungsschulden" (Steins „Finanzkredit") und „Finanzschulden" (Steins eigentliche Staatsschulden), eine Terminologie, welche hier angenommen wird, obwohl unsere Unterscheidung sich mit derjenigen Labands nicht deckt. Ob Laband die einzelnen Posten, die er aufführt, mit Recht alle unter seine Kategorie der Verwaltungsschulden stellt, ist mir nicht sicher. Jedenfalls zeigt sich dann, daß diese ganze Einteilung für die Finanzwissenschaft doch nur einen geringen Wert hat, weil dabei finanztechnisch zu Verschiedenartiges vereinigt und Verwandtes getrennt wird.

§ 24. Folgendes Schema bringt die einzelnen Arten der Schulden zur Uebersicht:

I. Verwaltungsrechtliche Einteilung.

A. Verwaltungsschulden.

B. Finanzschulden.

II. Finanztechnische Einteilung.

A. Schwebende Schulden.

1. Aus Geschäftsverhältnissen der einzelnen Zweige der Einnahme- und Ausgabewirtschaft.
2. Aus speziellen staatlichen Funktionen (gerichtliche Depositen, Einlagen in Postsparkassen, in staatliche Versicherungskassen u. dgl. m.).
3. Aus zufälligen Ausgaberückständen (über den Fälligkeitstermin, bezw. über das Finanzjahr hinaus).
4. Aus kurzterminlichen, meist durch die später fälligen sonstigen Eingangssummen wieder zurückzuzahlenden Kreditaufnahmen zur Bewerkstelligung von fälligen Ausgaben in der laufenden finanziellen Gebahrung. Dahin gehören besonders die Schatzscheine.
5. Einlösbares Staatspapiergeld.

Nr. 1 und 2 betreffen die Hauptfälle der Verwaltungsschulden, Nr. 3 und 4 werden zwar von Stein und Laband zu diesen auch noch gerechnet, sind aber doch auch verwaltungsrechtlich wie finanztechnisch wesentlich verschieden von Nr. 1 und 2. Vollends Schatzscheine, die etwa regelmäßig bei Verfall erneuert (oder prolongiert) werden und Staatspapiergeld, können nicht zu den Verwaltungsschulden, sondern müssen zu den Finanzschulden gezählt werden.

B. Fundierte Schulden.

1. Zurückzuzahlende, mit entsprechenden Tilgungspflichten des Schuldners (Staats):
   a. Nach einem allgemeinen gesetzlichen Tilgungsplan für die ganze Schuld oder für Hauptteile derselben zurückzuzahlende.
   b. Nach einem vertragsmäßig für die einzelnen Anleihen verabredeten Tilgungsplan zurückzuzahlende.

Bei a und b: α. nach dem Tilgungsfondssystem;
β. mittelst Verwendung einer festen absoluten Tilgesumme oder einer festen Quote der Anleihe zur Tilgung.

Bei α und β: aa. mit börsenmäßiger Einlösung (Ankauf) nach dem Kurs;
bb. mit Rückzahlung al pari mittelst Auslosung und öffentlichem Aufgebot;
außerdem bei b: cc. mit Rückzahlung, bezw. Zinszahlung nach Lotterieplänen (Lotterieanleihen);
dd. mit Rückzahlung in Form von Zeit- und Leibrenten.

2. Rentenschulden, ohne Tilgungspflicht des Schuldners:
   a. Unkündbare (ewige) Rente, auch ohne Kündigungsrecht des Schuldners.
   b. Kündbare Rente: mit solchem Rechte zu einem bestimmten Nominalwert (Rückzahlung eines Nominalkapitals):
      α. ohne Obligation für das Kapital;
      β. mit einfach verzinslicher, kein Versprechen der Kapitalrückzahlung enthaltender Obligation.

C. Uneinlösbares Papiergeld mit Zwangskurs („Papierwährung“).

2. Verwaltungs- und Finanzschulden.

§ 25. Verwaltungsschulden sind diejenigen, welche aus der Wirtschaftsführung und der Funktion der einzelnen Verwaltungszweige, ausgenommen die allgemeine Finanzverwaltung, hervorgehen. Wie in jeder anderen Wirtschaft, so ergeben sich auch in der Finanzwirtschaft unvermeidlich mancherlei Schuldverhältnisse aus dem Umstande, daß diese Wirtschaft (für sie passive) Kreditverträge schließen muß, und daß sie mannigfach Sachgüter und Dienstleistungen früher empfängt, als sie die Gegenleistung dafür gewährt: die Kriterien des Kreditgeschäfts (s. Hdb. Band I, Abh. Kredit, § 1). Soweit solche

Schuldverhältnisse aus der Geschäftsführung, bezw. aus der speziellen Funktion der einzelnen Verwaltungszweige entstehen (Nr. II. A, 1 u. 2 des obigen Schemas) liegen hier Verwaltungsschulden vor.

Zur Kontrahierung derselben bedarf die Verwaltung keiner speziellen gesetzlichen Ermächtigung, sie handelt, bezw. sie schließt Verträge und geht daraus resultierende obligatorische Verhältnisse vielmehr nur auf Grund der allgemeinen Befugnisse ein, welche ihr teils das allgemeine Verfassungs- und Verwaltungsrecht, teils ein spezielles Gesetz einräumt, so bei Sach- und Dienstmieten, Lieferungsverträgen u. dgl. m. Auch die Obligation aus der Anstellung von Beamten in Bezug auf die Gehaltszahlung und auf das Pensionsversprechen gehört hierher. — In gewissen Verwaltungszweigen sind von Beamten und Dritten (z. B. Uebernehmern von Lieferungen, Bauten) in der öffentlichen Finanzwirtschaft, wie in ähnlichen Fällen in Privatwirtschaften, Kautionen zu stellen, die, einerlei wie sie gestellt (bar oder in Wertpapieren) und verwaltet werden, eine Verwaltungsschuld darstellen. — In einem anderen Falle handelt es sich um eine spezielle staatliche Funktion einer Behörde in Bezug auf Empfang von Geld und Geldeswert (Kreditdokumente, Wertpapiere, gerichtliche Depositen, Mündelgelder u. dgl.), woraus wiederum, einerlei wie diese Gelder verwaltet werden (in besonderen Kassen, in einer allgemeinen Kasse, Uebertragung auf die allgemeine Staatsschuld), Verwaltungsschulden entstehen. Andere Fälle von solchen sind: die Einzahlungen auf Postanweisungen bis zur Zeit der Auszahlung, die Annahme von Geldern bei Postsparkassen, wobei dann im Fall der definitiven Anlage solcher Gelder in der heimischen Staatsschuld (England, Oesterreich) eine Verschmelzung mit der (streng genommen allerdings nicht ein Uebergang in die) Finanzschuld stattfindet. Vom finanzpolitischen Standpunkte aus handelt es sich hier um die Forderung, genau die Kompetenz der einzelnen Behörde, solche Verwaltungsschulden aufzunehmen und eventuell zugleich eine angemessene Grenze dafür festzustellen (z. B. bei den Verwaltungen der Erwerbseinkünfte, Forst-, Berg-, Hütten-, Eisenbahnbau- und Betriebsverwaltung u. s. w.). Zum Teil folgen diese Grenzen aus der Höhe der Kredite (für persönliche und sachliche Ausgaben), welche im Etat einem jeden Verwaltungszweige gewährt sind. Besondere, auch finanzpolitisch wichtige Bestimmungen sind erforderlich für die Behandlung von Kautionen, gerichtlichen Depositen u. dgl. m., Sparkasseneinlagen, Versicherungsprämien-Annahmen. Im allgemeinen empfiehlt es sich wohl, diese Gelder und die aus ihrer Annahme hervorgehenden Verwaltungsschulden möglichst getrennt von den Finanzschulden zu halten, daher diese Summen auch nicht für die Deckung von Ausgaben der Finanzwirtschaft selbst zu verwenden. Geschieht dies, so bilden sie hier einen Teil der schwebenden Finanzschuld, woraus mancherlei Verlegenheiten und Mißstände hervorgehen können (Frankreich, Rußland).

Unter Finanzschulden im Gegensatz zu diesen Verwaltungsschulden sind diejenigen zu verstehen, welche die allgemeine Finanzverwaltung aufnimmt, sei es einmal, um bleibend außerordentliche Hilfsmittel (Eingänge) zur Durchführung der öffentlichen Aufgaben und Thätigkeiten in den Staatshaushalt herbeizuziehen, sei es anderseits auch nur, um innerhalb einer Finanzperiode oder von einer solchen zu anderen den Haushaltsetat kassengeschäftlich durchzuführen, weil zeitweilig die sonstigen Eingänge die Ausgänge nicht decken, oder um Störungen infolge unerwarteter Mindereinnahmen oder Mehrausgaben (gegen den Voranschlag) auszugleichen.

Im ersten Falle handelt es sich finanztechnisch gewöhnlich um Aufnahme fundierter, im zweiten um solche schwebender Schulden, und zwar hier besonders um Ausgabe von Schatzscheinen (§ 27), ungedeckten oder Lombardkredit bei Banken u. dgl. m. In der Regel bedarf es hierzu in unseren Staaten mit konstitutioneller Budgetwirtschaft einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung der Finanzverwaltung, in geordneten absoluten Monarchieen einer Ermächtigung seitens des Staatsoberhaupts, und zwar

im Prinzip auch im zweiten Falle, und in Wirklichkeit hier bei Aufnahme von Schulden, um bereits vorausgesehene zeitliche Differenzen zwischen etatmäßigen Ein- und Ausgängen zu beheben. Die übliche Form ist, daß die Finanzverwaltung in einem besonderen Gesetz oder allgemein im Etatsgesetz ermächtigt wird, für die und die Zwecke Schatzscheine bis zu dem und dem Höchstbetrage auszugeben, Scheine, welche dann regelmäßig aus den späteren etatmäßigen Eingängen wieder einzulösen sind (§ 27). Wo ständige Verbindung mit Banken besteht, kann seitens dieser unmittelbar Kreditgewährung erfolgen (§ 9). Reichen diese Summen nicht aus oder treten jene unvorhergesehenen Abweichungen der wirklichen von den etatmäßigen Ein- und Ausgängen ein, so wird zwar die Finanzverwaltung, unter besonderer Genehmigung des Staatsoberhaupts, auch in unseren konstitutionellen Staaten im Verordnungswege die erforderlichen Schulden aufnehmen dürfen, aber auf ihre Verantwortlichkeit hin, also gegen spätere Indemnität der Volksvertretung [86]).

3. Schwebende und fundierte Schulden.

§ 26. Die Terminologie steht auch hier nicht ganz fest, weder in der Praxis noch in der Theorie. Die Begriffe werden gegenwärtig etwas anders gefaßt als früher. Ursprünglich wurden unter „fundierten" Schulden namentlich diejenigen verstanden, für welche bestimmte Einnahmen im Etat vorgesehen, etwa auch rechtlich dafür haftbar erklärt, bezw. verpfändet worden, auf welche eben diese Schulden „fundiert" waren. Regelmäßig waren dies daher auch Schulden, welche wenigstens für etwas längere Zeit aufgenommen wurden. Unter „schwebenden" verstand man dagegen alle übrigen, noch der Regulierung harrenden, aus zufälligen oder absichtlichen Ausgaberückständen hervorgegangenen, in mancherlei Formen für vorübergehende Zwecke aufgenommenen. Entferntere Rückzahlungstermine bei den fundierten, nähere bei den schwebenden, beschränktere Kündigungsrechte der Gläubiger bei jenen, umfassendere oder selbst stete Kündbarkeit und (rechtliche) Fälligkeit bei diesen und andere dergleichen formelle Unterschiede waren dabei schon früher weitere Unterscheidungsmerkmale.

Gegenwärtig kann man wohl vornehmlich nach folgenden Merkmalen trennen, welche zwar nicht in jedem Spezialfall jeder Kategorie ganz genau und gleichmäßig, aber doch mehr oder weniger scharf und bestimmt hervortreten: einmal nach dem Zweck der Aufnahme: schwebende Schulden meistens für rasch vorübergehende Aufgaben, besonders für die Durchführung der fälligen Zahlungsverpflichtungen der Finanzwirtschaft, fundierte Schulden, um für dauernde Aufgaben dem öffentlichen Haushalte Kapitalien zur Verfügung zu stellen; ferner nach der Zeitdauer der Schuld: mit dem vorigen Merkmal zusammenhängend, relativ kurze Zeitdauer der schwebenden Schulden, wenigstens der Absicht nach, längere Zeitdauer der fundierten Schulden; endlich nach den rechtlichen Kündigungs- und Rückzahlungsverhältnissen: bei den schwebenden Schulden sofortige Fälligkeit oder kurzer Rückzahlungstermin für den einzelnen Schuldposten (die einzelne Obligation), betreffende Kündigungs- und Rückforderungsrechte des Gläubigers, betreffende Rückzahlungspflichten des Schuldners; bei den fundierten Schulden beschränkte Kündigungsrechte des Gläubigers, selbst Beseitigung dieser Rechte, auch beschränkte Rückzahlungspflichten des Schuldners, welcher nur noch nach einem bestimmten Tilgungsplane (bei den zurückzuzahlenden Schulden), daher für gewisse Quoten der Schuld ratenweise, solche Pflichten übernimmt, wobei dann regelmäßig eine verhältnismäßig lange Zeit für die ganze Rückzahlung angesetzt, ein bezüglicher Tilgungsplan festgestellt wird, oder wo auch der Schuldner

86) Laband wie Stein stellen die Schuldaufnahmen zur Durchführung des Etats mittelst Ausgabe von Schatzscheinen u. dgl. zu den Verwaltungsschulden, m. E. mit Unrecht. Es handelt sich dabei um etwas, was von den Verwaltungsschulden (nach obiger Begriffsbestimmung) nicht nur finanztechnisch, sondern auch staatsrechtlich erheblich abweicht und mit den sonstigen Finanzschulden beider genannter Autoren in beiderlei Hinsicht doch wesentlich übereinstimmt. Dieselbe Auffassung, wie ich hier, hat G. Meyer, a. a. O. S. 266.

solche Verpflichtungen überhaupt nicht mehr eingeht (Rentenschulden). Die Ordnung dieser Kündigungs- und Rückzahlungsverhältnisse erfolgt eben in Gemäßheit des verschiedenen Bedürfnisses der Finanzwirtschaft, welches aus dem Zweck der Anleihe und der dadurch gebotenen Zeitdauer der notwendigen Verfügung der Finanzwirtschaft über das Anleihekapital hervorgeht.

Für die Einreihung einer Schuld unter die schwebenden Schulden entscheidet dabei das Rechtsverhältnis in Bezug auf die einzelne Obligation. Daher sind auch regelmäßig erneuerte oder prolongierte, aber doch nach kurzen Terminen fällige Schuldverschreibungen, wie Schatzscheine, schwebende Schulden, trotzdem sie in diesem Falle in ihrer Gesamtheit ein dauernder, „stehender" Bestandteil der Schuld zu sein pflegen. Gleiches gilt vom einlösbaren Staatspapiergelde, das regelmäßig für längere, selbst für unbegrenzte Zeit eine Kategorie der stehenden Schuld bildet, indem das eingelöste Papiergeldstück wieder ausgegeben wird. Es genügt, nach den angegebenen Merkmalen zu unterscheiden. Eine präzise knappe Begriffsbestimmung hat ihr Mißliches, weil die von jeder Gattung umfaßten einzelnen Arten wieder manche Verschiedenheiten zeigen.

In finanzieller Hinsicht können bei der Gesamtheit der schwebenden Schulden in gleicher Weise, wenn auch bei den einzelnen Arten in verschiedenem Grade, besondere Gefahren aus den kurzen Rückzahlungsfristen und aus den bezüglichen Kündigungsrechten der Gläubiger und den Zahlungspflichten der Schuldner hervorgehen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer vorsichtigen Behandlung und einer maßvollen, den Umständen angemessenen Beschränkung aller schwebenden Schulden. Sind gewisse, wenigstens in größerem Betrage leicht besonders mißliche Arten, wie z. B. Schatzscheine und Staatspapiergeld, zu stark angewachsen, so gilt es, sie in eine fundierte Schuld zu verwandeln, wenn eine Einlösung oder Verminderung aus anderen Mitteln (aus außerordentlichen Einnahmen, wie Kriegskontributionen, aus ordentlichen Einnahmen, wie Steuern) nicht thunlich ist. Da es sich bei der fundierten Schuld für den Staat entweder nur, wie bei Rentenschulden, oder doch überwiegend bloß, wie bei zurückzuzahlenden, um die sofortige oder nahe Fälligkeit von Zinszahlungen handelt, bietet diese Schuldform, verglichen mit den Rückzahlungspflichten in Bezug auf das Kapital selbst bei den schwebenden Schulden, eine größere Sicherheit für die öffentlichen Haushalte. Einzelne Arten zurückzuzahlender fundierter Schulden können sich aber wegen der Nähe von Terminen, wo größere Rückzahlungen fällig werden, den schwebenden Schulden nähern, z. B. Lotterieanleihen in gewissen Perioden der Spielpläne, tilgbare Schulden gegen den Schluß der Operation eines Tilgungsfonds. Dann verlieren sie in demselben Grade den Vorzug: ein Umstand, welcher mit gegen diese Anleiheformen spricht (s. § 30). Im ganzen darf aber die Regel aufgestellt werden, daß eine große schwebende Schuld, die doch in der Hauptsache trotz des Wechsels der einzelnen Obligationen eine stehende Schuld wird, ceteris paribus viel bedenklicher ist als eine selbst viel höhere fundierte Schuld, auch wenn die letztere dem Staate etwas mehr Zinsen kostet. In politischen Katastrophen, Kriegszeiten u. dgl. kann gerade die hohe schwebende Schuld leicht besondere Verlegenheit bereiten.

§ 27. Von den einzelnen Arten der schwebenden Schulden (II. A 1–5 des Schemas) sind einige schon bei den Verwaltungsschulden (§ 25) erwähnt worden. Das einlösbare Staatspapiergeld wird unten im Zusammenhang mit der Papierwährung besprochen werden. Ueber die anderen Arten können hier einige Bemerkungen genügen, nur die wichtigste Art, die Schatzscheine, ist noch etwas genauer zu betrachten.

1. Der Hauptfall der zufälligen Ausgaberückstände, welche am Fälligkeitstermin oder noch nach Schluß des Finanzjahrs unbezahlt geblieben sind, betrifft wohl Zahlungen gerade im Gebiet der Staatsschuldenverwaltung, unerhobene Zinsen und Kapitaltilgungen. Diese bilden nach dem Fälligkeitstermin auch bei der fundierten Schuld eine schwebende Schuld bis

zur Abhebung. Hierfür wie für andere rückständige Zahlungen handelt es sich um die in § 10 und 14 erwähnten Regelungen der verschiedenen Jahresdienste, um kurze Verjährungsfristen ꝛc.

2. Zur Durchführung der finanziellen Gebahrung nach dem Etat, d. h. selbst in dem Falle, daß nicht unvorhergesehene Mindereingänge und Mehrausgänge gegen den Voranschlag erfolgen, ist die zeitweilige Aufnahme einer schwebenden Schuld wegen des mangelnden Zusammentreffens der Termine der Eingänge und der Zahltermine vielfach geboten. Man müßte sonst, wie es früher wohl geschah, beständig einen so großen „eisernen" Kassenbestand halten, daß dadurch die Mittel zu den fälligen Zahlungen immer gesichert wären. Eine solche Kasse würde aber zeitweilig ganz müßig liegen, daher reell mehr Zinsen kosten, als wenn man eine schwebende Schuld nur für die Zeit wirklichen Geldbedarfs aufnimmt. Dies kann öfters aus disponiblen Kapitalien (§ 19) und zu besonders niedrigem Zinse geschehen, also volkswirtschaftlich unbedenklich und finanziell zweckmäßig sein. Die modernen Staaten, die großen westeuropäischen schon länger, neuerdings auch Preußen, das Deutsche Reich, auch deutsche Mittelstaaten u. a. m., haben daher gerade zu diesem und zu verwandten Zwecken bestimmte Einrichtungen mit schwebenden Schulden getroffen. Auch für den weiteren Fall unvorhergesehener Mindereinnahmen und Mehrausgaben können bis zu einer gewissen Grenze die nämlichen Einrichtungen dienen. Die erwähnten Kautelen, vorsichtige Behandlung und angemessene Beschränkung dieser Schulden, sind aber hier besonders geboten. In staatsrechtlicher Hinsicht gilt das oben in § 25 Gesagte. Ueblich ist daher auch bei uns mit Recht, daß im Etatsgesetz oder in einem Spezialgesetz der Finanzverwaltung ein Maximalkredit dieser Art, etwa in der Form von Schatzscheinen, festgesetzt wird, eventuell auch mit Angabe des besonderen Zwecks (z. B. wiederholt im Deutschen Reiche „zur Durchführung der Münzreform") und der maximalen Zeitdauer des Kredits. In allen diesen Punkten hat man es hier doch offenbar mit Finanzschulden und mit ganz ähnlichen staatsrechtlichen Verhältnissen wie bei den fundierten Schulden zu thun, was gegen Stein und Laband (§ 25) festzuhalten ist.

Die Kreditaufnahme zu diesen Zwecken kann in verschiedenen Formen erfolgen, wie die Praxis auch zeigt. Die Ausstellung von Wechseln, welche die Finanzverwaltung in Zahlung gibt oder diskontieren läßt, offener oder Kontokorrentkredit, ohne oder mit spezieller Deckung (z. B. gegen Hinterlegung von Obligationen fundierter Anlehen), bei Bankiers, derartiger Kredit speziell bei den großen Zentralbanken sind mögliche und gebräuchliche Mittel. Diese Banken können dabei entweder die gleich zu erwähnenden Schatzscheine übernehmen oder diskontieren, oder aber auf besondere Art, eventuell gegen eigene, ihnen übergebene Schatzanweisungen Kredit gewähren [87]).

3. Die wichtigste Form der modernen schwebenden Schuld für die genannten Zwecke ist aber der Schatzschein (Schatzanweisung, exchequer-bill, bon de trésor), ein Kreditpapier, welches auch unabhängig von solchen Operationen mit der Zentralbank ausgegeben werden kann und wird und dann vollends auf dem Geldmarkte doch eine ähnliche Stellung einnimmt wie die Obligation aus einer fundierten Anleihe. Bei der üblichen Erneuerung eventuell selbst Prolongation („österreichische Salinenscheine") beim Verfall oder bei der Einziehung der einen Serie aus dem Ertrage einer gleichzeitig ausgegebenen anderen, bildet diese Schatzscheinschuld jetzt in vielen Staaten auch einen bleibenden Teil der allgemeinen Schuld,

87) Wo, wie seit lange in England, die Zentralbank einen Teil der Kassengeschäfte für den Staat führt, seine Kassenbestände aus Steuerüberschüssen ꝛc. als „öffentliche Depositen" verwahrt und seine Schuld verwaltet, empfiehlt sich diese Einrichtung besonders (siehe oben § 9). In Zeiten des Bedarfs, z. B. bei den Zahlungsterminen der Schuldzinsen, gewährt dann eine solche Bank Vorschüsse (schon ältere Einrichtung derselben, Vorschüsse auf deficiency-bills in England), während in der Regel die Staatskasse im Guthaben ist. Siehe darüber die oben in den Noten 8 und 30 genannten Arbeiten von Philippovichs.

ebenso wie die fundierte, weshalb hier vollends die Zurechnung zu den „Finanzschulden" und die wesentlich gleiche staatsrechtliche Behandlung gerechtfertigt, ja notwendig erscheint.

Schatzscheine sind Anweisungen der Finanzverwaltung auf die Staatskasse, meist auf den Inhaber, auch wohl auf Ordre gestellt. Sie laufen gewöhnlich nur kurze Zeit, 3–6—9—12 Monate, ausnahmsweise länger, selbst mehrere Jahre (englische Schatzkammer-Bonds, norddeutsche Kriegsanleihe Ende 1870 in 5jährigen Scheinen). Entweder tragen sie einen festen Zins, der sich nach der jeweiligen Lage des Geldmarkts richtet, etwa dem Diskontosatz für gute oder beste Wechsel entspricht und bei Ablauf des Scheins mit bezahlt, bei länger laufenden mittelst halbjähriger Coupons erhoben wird, oder sie sind sogenannte unverzinsliche, wie neuerdings im Deutschen Reiche und in einzelnen deutschen Staaten, d. h. sie werden dann wie Wechsel gleich gegen Abzug des Diskontos verkauft. Wie Wechsel vornehmlich mit zur Anlage momentan müßiger Kassenbestände der großen privaten Bank und Handelshäuser ꝛc. und der öffentlichen Banken dienend, werden sie mit Rücksicht darauf wohl nur oder überwiegend in ganz großen Stücken ausgegeben (5000—10000 M. und mehr). Sie laufen daher auch eigentlich weniger im Verkehr um, als daß sie sich von vornherein in ziemlich festen Händen befinden. Ihr Betrag schwankt nach dem Finanzbedürfnis, wenigstens in solchen Staaten, welche mit Recht diese Schuldform in mäßigen Grenzen halten, wie England, Deutschland [88]).

Ende des Finanzjahres 1888/89 war der Betrag z. B. in England 9,2 Mill. £ treasury-bills (für Spezialzwecke), 4,58 Mill. exchequer-bills (für allgemeine Staatskassenzwecke), 2,31 Mill. andere (exchequer-bonds), zusammen 16,09 (Ende 1881–82 22,08) Mill. unfundierter Schuld gegenüber 682 Mill. konsolidierter. — Im Deutschen Reich und in Preußen (hier seit 1868) bestimmen die neueren Etatsgesetze gewöhnlich Näheres über die Emission. Z. B. Gesetz über den Reichsetat für 1889–90 v. 4. März 1889: „zur vorübergehenden Verstärkung des ordentlichen Betriebsfonds der Reichshauptkasse nach Bedarf, doch nicht über 100 Mill. M." der Reichskanzler zur Ausgabe von Schatzanweisungen ermächtigt. Der Kanzler bestimmt Zinsfuß und Dauer der Umlaufszeit, die aber nicht über 30. Sept. 1890 (1/2 Jahr nach Ablauf des Finanzjahrs) gehen darf. Innerhalb dieses Zeitraums darf der Betrag der Schatzanweisungen wiederholt ausgegeben werden, doch nur zur Deckung der in den Verkehr gesetzten. Im Deutschen Reich bedingt namentlich die verschiedene Zeit des Eingehens der hauptsächlichen Einnahmen aus Zöllen und Verbrauchssteuern und der Ausgaben für das Heer (5/8 im Winter, 3/8 im Sommer) diese Ausgabe von Schatzscheinen. Die Reichsbank hat davon neuerdings öfters große, aber wechselnde Beträge im Besitz. Aehnlich in Preußen, z. B. im Etat für 1889—90 bis 30 Mill. M. (nach den Bestimmungen des Gesetzes v. 28. Sept. 1866, § 4 u. 6), „zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsfonds der Generalstaatskasse", die Schatzanweisungen müssen vor 1. Jan. 1891 verfallen, also spätestens innerhalb 3/4 Jahren nach Ablauf des Finanzjahrs. In Oesterreich sind die zur gemeinsamen Staatsschuld gehörenden Schatzscheine die amtlich sogenannten „Partial-Hypothekar-Anweisungen", vulgo „Salinenscheine" (1848 auf die Gmundener Salinen hypothekiert); wechselnder Betrag, 80—100 Mill. fl., mit den gemeinsamen Staatsnoten in der Weise in Verbindung gebracht, daß beide Posten zusammen 412 Mill. fl. nicht übersteigen dürfen (1881: 84,26 Mill. fl. Anweisungen, 327,74 Mill. Noten, 1883: 60,51 Mill. fl. Anweisungen, 351,5 Mill. fl. Noten, 1889: jene 98,79 Mill. fl., zu 3 und 2 1/2 % verzinslich, 312,2 Mill. fl. Noten). Daneben kommen jetzt auch noch besondere Schatzscheine zur Ausgabe. — Bedenkliches Anschwellen der Schatzscheine und schwebenden Schulden zeitweilig in Frankreich. Die gewöhnlichen bons du trésor, welche für die wechselnden Kassenbedürfnisse der Finanzverwaltung ausgegeben werden, laufen auf 3—6–12 Monate, zu einem nach dem Stande des Geldmarkts wechselnden Zinsfuß. Ihr Betrag schwankt sehr, nach dem Stand am Jahresschluß unter Napoleon III. zwischen 321 (1863) und 32 Mill. Fr. (1869), seitdem zwischen 305 (1873) und 2,6 Mill. Fr. (1882). Daneben aber verschiedene andere Arten von Bonds. Die gesamte schwebende Schuld aller Kategorien erreichte neuerdings an 1000 Mill. Fr. (1887: 987 Mill.) neben ca 21 Milliarden Fr. Rentenschulden und 7,42 Milliarden verschiedener tilgbarer und kündbarer Schulden (ohne die Leibrenten, d. i. meistens Pensionen) [89]). Auch in Rußland (249 Mill. Rubel sog. Serien, zu 4,32 % Zins, außer den Kreditbillets), zeitweise auch noch besondere Kassenobligationen [90]).

88) Siehe überhaupt Stein F.W. 4. A. II., S. 389 ff. 5. A. II., 3. Abt. S. 76–98, wo die — Darlehenskassenscheine (!!) als Preußens Schatzanweisungen angesehen, die eigentlichen Schatzscheine nicht erwähnt werden! Vgl. auch Wagner, Ordnung des österreichischen Staatshaushalts S. 76—92.

89) Siehe Leroy-Beaulieu, a. a. O. 1. éd. II. 288, v. Kaufmann, Finanzen Frankreichs S. 621 ff. Lisle, Art. bons du trésor in Say, Dict. de finances.

90) Siehe Finanzarchiv II, S. 188 ff.

In volkswirtschaftlicher wie in finanzieller Hinsicht ist die Ausgabe von Schatzscheinen in mäßigem Gesamtbetrage in unseren Staaten im allgemeinen eine empfehlenswerte Form moderner Staatsschulden. In reicheren Ländern entwickelten Geld- und Kreditverkehrs wird durch diese Kreditaufnahme gerade ein Teil des allerdisponibelsten Geldkapitals zu einem für den Staat mit gutem Kredite gewöhnlich sehr mäßigen Zinsfuß herangezogen. Gegenüber fundierten Anleihen ist der Zinsfuß oft 1—2, sogar bis 3 % mäßiger. Selbst in bewegteren Zeiten des Geldmarkts und der Politik und in Ländern und in Perioden geschwächten Staatskredits (Oesterreich 1859 ff.) erlangt man so, weil die Sicherheit besteht oder doch für vorhanden gilt, am Kurse bei dem baldigen Verfall dieser Scheine nichts zu verlieren oder binnen kurzem über den vollen Betrag des Kapitals wieder verfügen zu können, wohlfeiler und leichter, wenigstens für mäßige Beträge, Geld im Wege des Kredits als mittelst fundierter Anleihen. Nach der Lage des öffentlichen Kredits, der Politik, des Geldmarkts schwankt der Zinsfuß natürlich. Wird unter Berücksichtigung dieser Umstände und der Größe des Staatshaushaltes der Gesamtbetrag der Schatzscheine normiert, so kann die Aufnahme solcher Schulden mit kurzer Verfallzeit für unbedenklich gelten. Unliebsamen Kündigungen oder der Abneigung des Geldmarkts gegenüber, neue Scheine aufzunehmen, hat der Staat das Hilfsmittel der zeitweiligen Erhöhung des Zinsfußes. Er muß das Geschäft der Schatzscheinemission überhaupt ähnlich betreiben, wie die Verwaltung einer Bank ihre Depositenschuld behandelt. Die Verbindung mit großen Zentralbanken zur Regelung des Geschäfts ist erwünscht. Drohen Staatskatastrophen, Kriege 2c., so wird in Betreff der Schatzscheine allerdings große Vorsicht nötig sein. — Bei passender Leitung und bei der Ausgabe kleiner Stücke kann diese Schuld auch für mittlere Kapitalisten zur Anlage von disponiblen Geldern, wie bei einer Depositenbank dienen.

4. Die fundierten Schulden (sogenannten „Anleihen") im besondern.

1. Grundzüge der historischen Entwicklung.

Nur um Grundzüge handelt es sich an dieser Stelle, nicht um eine eigentliche Geschichte des öffentlichen Kredits und seiner älteren Formen im Mittelalter und in der Uebergangszeit vom 16. bis 18. Jahrhundert. S. über die älteren Verhältnisse städtischen Kredits besonders Schönbergs „Finanzverhältnisse Basels" S. 90 ff. und die dort erwähnten Schriften; manches in den Städtechroniken; jetzt für das ältere territoriale Kreditwesen A. von Kostanecki, Der öffentliche Kredit. 1889, sowie die oben S. 570 ff. genannten Schriften über die Geschichte der Staatsschulden einzelner Staaten. Eine vergleichende, die Entwicklung der Formen nach der rechtlichen wie kredit-politischen und kredit-technischen Seite genauer verfolgende geschichtliche Behandlung des Gegenstands fehlt noch. Sie hätte auch hier das Typische, im ganzen Gleichmäßige herauszusuchen. Neben den englischen, französischen, holländischen Verhältnissen wären dafür wohl die älteren italienischen, dann auch die österreichischen besonders beachtenswert. Die Bedeutung einer solchen geschichtlichen Behandlung nach manchen Seiten ist nicht zu verkennen, für die Theorie des öffentlichen Kredits kann ich sie gleichwohl nicht so hoch anschlagen, wie historische Nationalökonomen.

§ 28. Die fundierten Schulden oder die sogenannten Anleihen bilden mit Recht regelmäßig den Hauptbestandteil der modernen Staatsschulden. Bei ihnen handelt es sich dann zunächst um die Wahl zwischen zurückzuzahlenden und Rentenschulden (§ 24, Schema II. B, 1 und 2). Mit dieser Frage hängt diejenige von der Schuldentilgung überhaupt zusammen, welche auch eine prinzipielle Seite hat (§ 29).

Die Staatsschulden wurden früher, noch im 18. Jahrhundert und mehrfach selbst noch später, in ähnlicher Weise wie Privatschulden aufgenommen, mit beiderseitigem kurzem Kündigungsrecht des Gläubigers und Schuldners, das gleich von Beginn an bestand oder etwa nur für eine Zeit lang beschränkt war, oder wo von vornherein eine Rückzahlung nach wenigen Jahren in Aussicht genommen und vom Staate versprochen war, sei es auf einmal im ganzen Betrage oder in wenigen größeren Raten. Die Schulden hatten also

insoferne teils noch fast ganz den Charakter von schwebenden, teils wenigstens einen diesen nahe verwandten. Je mehr sich die Benutzung des Kredits aber zu einem organischen Hilfsmittel der Finanzwirtschaft ausbildete und je größer die Schulden wurden, desto weniger entsprach eine solche Einrichtung dem Bedürfnis des Staatshaushaltes. In diesem wurden die Anleihekapitalien dauernd festgelegt, bei Kriegs- und ähnlichen wie bei den, freilich noch sehr seltenen mehr produktiven Zwecken dienenden Schulden. Eine beliebige Kündigung nach dem Willen des Gläubigers war höchst lästig, eine Rückzahlbarkeit nach kurzer Zeit, auf einmal oder in großen Beträgen, gar nicht sicher ausführbar, außer, wenn man dafür neue Schulden aufnehmen oder etwa auch Staatseigentum (Domänen) veräußern wollte und konnte. Wie freilich auch bei so vielen neueren Hypothekenschulden beruhte daher die Einräumung eines solchen Kündigungsrechts an den Gläubiger oder die Uebernahme einer solchen Rückzahlungspflicht seitens des Schuldners auf der Voraussetzung, daß von jenem Rechte nicht in größerem Umfange werde Gebrauch gemacht werden, oder daß der Staat-Schuldner im stande sein werde, vorher anderweite Deckungsmittel, namentlich Kredit zur Rückzahlung des alten zu finden. Denn die ursprüngliche Voraussetzung solcher Regelung der betreffenden Rechtsverhältnisse, daß die Staatsschuld nur für vorübergehende Bedürfnisse aufgenommen worden sei und aus ordentlichen Einnahmen, besonders aus Steuern, bald zurückgezahlt werden solle und könne, traf nach der Ausdehnung des öffentlichen Schuldenwesens, besonders der Kriegsschulden, fast niemals mehr zu.

Daher begann man (in Deutschland und Oesterreich besonders seit und unmittelbar nach der großen französischen Kriegszeit Ende des vorigen und anfangs des 19. Jahrhunderts) auf Schuldformen, bez. auf Bedingungen im Anleihevertrag hinzustreben, worin dem Gläubiger das beliebige, bald auch das Kündigungsrecht überhaupt entzogen und nur dem Staate vorbehalten und Verpflichtungen des letzteren zu einer nach kurzer Zeit, vollends auf einmal oder in großen Quoten erfolgenden Rückzahlung des Schuldkapitals vermieden wurden. Das setzte freilich politisch ruhigere Zeiten und gefesteteren Staatskredit voraus. Mit dem Eintritt dieser Bedingungen kam einer solchen Entwicklung aber bald das Bedürfnis des Geldmarkts, des „Privatkapitals“, für welches nun die Anlage in Staatsanleihen rasch besonders beliebt ward, entgegen. Unter Umständen ging dann der Staat im Interesse des Gläubigers bereits Beschränkungen hinsichtlich seines Kündigungsrechts ein, z. B. daß die Kündigung und Rückzahlung erst von einem bestimmmten Zeitpunkte an zulässig sein solle. Anderseits blieb zunächst regelmäßig noch eine Rückzahlungspflicht des Staats bestehen, d. h. die Schulden wurden formell rechtlich noch als „zurückzuzahlende“ kontrahiert. Aber dem Umfang nach ward diese Pflicht immer mehr beschränkt, namentlich in der Art, daß der Staat nur eine allmähliche ratenweise Tilgung in kleinen Beträgen zusagte und demgemäß ein Tilgungsplan, welcher sich über einen längeren Zeitraum von einigen Jahrzehnten und mehr erstreckte, in den Anleihevertrag aufgenommen wurde. Nur das schien die Ordnung der Finanzwirtschaft, die Entwicklung der ordentlichen Einnahme, besonders der Besteuerung, gegenüber einer größeren, zumal aus Kriegen u. dgl. herrührenden Schuld noch zuzulassen. Die vertragsmäßige Festsetzung eines solchen Tilgungsplans galt aber längere Zeit auch im Interesse beider Kontrahenten gelegen: des Gläubigers, um doch einmal wieder in den Besitz des Kapitals selbst zu kommen, ohne dazu seine Obligation, vielleicht mit Verlust, unter dem Emissions- oder Ankaufskurse freihändig an der Börse verkaufen zu müssen; des Schuldners, des Staats, um sich selbst einen heilsamen Zwang aufzulegen, regelmäßig zu tilgen, die Schuld zu vermindern und mit der Zeit womöglich sie wieder ganz abzutragen. Als eine Anomalie erschien dieser Anschauung die Verschuldung also immer noch. Die Voraussetzung für die Möglichkeit solcher langterminlicher zurückzuzahlender Schulden trat selbst aber erst mit der Entwicklung der modernen Volkswirtschaft, ihrer Arbeits-, Berufs- und Eigentumsteilung, mit dem Emporkommen des be-

weglichen Kapitals und der Bildung von Rentnerklassen und bei genügend gesicherter politischer Ruhe im Innern und nach außen, doch vor allem in Friedenszeiten hervor. Diese neuen Staatsgläubiger wollten überwiegend nur eine feste Rente beziehen, erst die strenge formale Rechtsordnung und materielle Ordnung des modernen Staats und seines Haushalts leistete dafür die nötige Bürgschaft. Manche Gläubiger wollten außerdem an den Kursen der Obligationen gewinnen oder auf Kursdifferenzen spekulieren. Diesen Personen, wie jenen ersteren, welche doch unter Umständen auch über ihr Kapital selbst wieder mußten verfügen können, wurde in ausreichender Weise durch eine bequeme, möglichst formlose und doch rechtssichere rechtliche Uebertragungsform der einzelnen Obligationen geholfen: daher die Ausstellung der letzteren als Namenpapier mit Zulassung des Indossaments; vollends als Inhaberpapier[91]). Durch die Einbürgerung dieser Rechtsformen der Ausstellung und Uebertragung war der modernen langterminlichen, seitens des Gläubigers nicht kündbaren zurückzuzahlenden sowie der Rentenschuld die Bahn für ihre ungeheure Ausdehnung eröffnet, — freilich gleichzeitig auch dem Börsenspiel in diesen Papieren und einer riesigen, vollends hier mit vielen Auswüchsen verbundenen Entwicklung des „Privatkapitalismus": die volkswirtschaftlich und socialpolitisch bedenkliche Seite dieser Sache, zumal da die Schuld bei sogenannten „unproduktiven", d. h. nicht für die Beschaffung rentabler Objekte verwendeten Staatsschulden, wie vor allem bei Kriegs- und vielen Defizitschulden, für ihre Verzinsung auf der Besteuerung beruht und so eine große derartige Staatsschuld eine eigene neue Form der „Zinsknechtschaft" in sich schließen kann.

Innerhalb der zurückzuzahlenden Schulden war dann die Entwicklung unter den einzelnen Formen und Modalitäten der Tilgung ganz folgerichtig eine analoge: die vom Staat-Schuldner übernommenen Tilgungspflichten wurden gern verringert, die Tilgung über immer längere Zeiträume ausgedehnt, das bald beschwerliche Tilgungsfondssystem beschränkt oder verlassen, auch in den Anleiheverträgen nur eine kleinere, freiere Tilgung zugesagt, schließlich in dieser Hinsicht dem Staatsgläubiger gegenüber gar keine Pflicht mehr übernommen, d. h. die Schuld wurde zur Rentenschuld. Und indem etwa auch die besonderen Einrichtungen zur reellen Tilgung (eigene Tilgungsfonds, als besondere vom Fiskus getrennte juristische Personen, § 30) in der Einnahmewirtschaft beseitigt, nicht mehr absichtlich auf höhere Einnahmen (durch neue Steuern oder beibehaltene alte) zum Zweck der Tilgung hingewirkt, nur zufällige Einnahmeüberschüsse gesetzlich (England, Preußen seit 1869) oder thatsächlich zur Tilgung verwandt und am Ende vielfach auch dies unterlassen wurde, blieb die einmal angesammelte Staatsschuld in der Hauptsache unverändert bestehen. Verschuldung galt nicht mehr für eine finanzwirtschaftliche Anomalie, sondern mindestens für etwas Unausweichliches, selbst für das Normale im modernen Staatshaushalt, hie und da, nach panegyrischen Stimmen, fast für das Wünschenswerte. Damit hatten sich dann auch die Ansichten über die prinzipielle Seite der Tilgungsfrage verändert.

2. Die Tilgungsfrage[92]).

§ 29. Angesichts der ungeheuren Staatsschulden, welche namentlich seit den und durch die Kriege des französischen Revolutionszeitalters in den europäischen Staaten angewachsen waren — in England war kurz vorher bereits eine riesige erste Steigerung der schon vorher durch die Kriege des 18. Jahrhunderts erheblich angewachsenen Schuld infolge des

91) Siehe Hdb. Bd. I., Abh. Kredit, § 26 ff.

92) S. außer den sonstigen Finanzwerken und der oben genannten Litteratur namentlich Stein, F.W., besonders in der neuesten 5. Auflage II. 3. Abt. S. 345—404. Wagner, Ordnung des österr. Staatshaushalts S. 94 ff. Derselbe, in Bluntschli St.W. X. S. 19 ff. Cucheval-Clarigny, Essai sur l'amortissement et sur les emprunts d'états. 1886. Ueber letztere Schrift und über einen Aufsatz von Sir Henry Barron in dem Journ. of the statist. society. 1873 f. Schanz, Finanzarchiv V. S. 493—507.

nordamerikanischen Befreiungskrieges eingetreten[93]) —, war es zunächst begreiflich, daß der Tilgung keine große praktische Bedeutung mehr beigelegt wurde. Um so mehr, als auch nach wiedererlangtem definitivem Frieden doch nicht überall die Periode der Schuldenvermehrung abgeschlossen werden konnte, und als vielfach nur während der Kriegszeit und später noch die Danaidenarbeit stattfand, die alten, nach Gesetz oder Vertrag tilgbaren, mitunter wohlfeileren mit neu aufgenommenen, mitunter teuereren Schulden zu tilgen (Oesterreich). Die reelle erhebliche Verminderung der Schuld schien auf diese Weise daher nicht zu erreichen, die Wirkung auf Kredit und Finanzwirtschaft war zweifelhaft, die eigentliche finanzielle Last der Schuld lag in dem Zinserfordernis, eine Ersparung daran, mittelst einer durch die Besserung des Kredits ermöglichten Zinsreduktion, mußte praktisch viel wichtiger erscheinen, als eine doch nur unbedeutende langsame Abnahme des Schuldkapitals durch Tilgung. Von dem Entwicklungsgesetz der öffentlichen Thätigkeiten und demgemäß der Finanzbedürfnisse (§ 22) wußte man zwar in Theorie und Praxis noch nichts, die Stabilität der Einnahmen, nicht deren Ausdehnung, womöglich noch deren Verminderung (Beseitigung von Steuern der Kriegszeit!) galt als das richtige Strebeziel der Finanzpolitik. Aber gleichwohl stellten sich neue Bedürfnisse ein, für welche die Mittel fehlten oder schwer zu beschaffen waren, so daß dafür die Fonds der Tilgekassen ꝛc. sehr willkommen erschienen. So gab die Praxis allmählich den Glauben an die Notwendigkeit und Ersprießlichkeit der Schuldentilgung auf.

In derselben Richtung wirkten aber allmählich auch theoretische Erwägungen, welche besonders in der neueren Wissenschaft zur Geltung gelangt sind. Einmal konnte doch vielfach die Verwendung des Anleihekapitals als eine, wenn auch nicht rentable, so doch direkt und indirekt produktive gelten: im Fall der „staatswirtschaftlichen Kapitalanlage“, vollends in demjenigen der „privatwirtschaftlichen“ (§ 16). Hier entsprach dem Passivum der Staatsschuld ein Aktivum der Staatswirtschaft, mindestens der Volkswirtschaft. So lange dies Aktivum dauerte, konnte auch das Passivum einigermaßen unbedenklich und eine Tilgung der Schuld wenigstens nur nach Maßgabe der Aufzehrung dieses Aktivum geboten erscheinen. Aber selbst in diesem Falle kam sodann eine zweite Erwägung in Betracht, welche in der prinzipiellen Frage der Schuldentilgung entscheidend war: nach der Natur des staatswirtschaftlichen Produktionsprozesses, welchen der Staatshaushalt in Verbindung mit der Ausführung der Staatsthätigkeiten selbst darstellt, werden die Materialkapitalien, die Sachgüter, welche durch die Anleihe aus der Volkswirtschaft herangezogen werden, in den meisten Fällen, namentlich abgesehen von der Verwendung zu privatwirtschaftlichen und anderen materiellen Produktionen, teils in Güter und Leistungen spezifisch anderer, vornehmlich immaterieller Art verwandelt — Fall der staatswirtschaftlichen Kapitalanlage und der Deckung des Defizits im ordentlichen Etat mit Schulden —, teils definitiv ohne direkten, in Rentenobjekten, oder indirekten, in gesteigerter Produktivität der Staats- und Volkswirtschaft liegenden Ersatz zerstört — Fall der Deckung des eigentlichen außerordentlichen Bedarfs (§ 16), Kriegskosten u. dgl. — Es müssen daher ganz anders als in der gewöhnlichen materiellen Produktion, wo das verwendete Kapital sich effektiv aus seinen Erträgen selbst tilgt, die Tilgemittel, ebenso wie die Zinsen, immer erst wieder durch besondere Maßregeln, meist durch die Besteuerung in den Staatshaushalt hineingezogen werden, — denn um eine Tilgung mit Hilfe neuer Schulden handelt es sich natürlich in dieser Frage nicht, sie ist ja auch gar nicht die hier besprochene „reelle“ Tilgung des Schuldkapitals.

93) Frankreich hatte sich in der Revolutionszeit des größten Teils der Schulden des ancien régime entledigt, auch später unter Napoleon I. neue Schulden dank den fremden Kriegskontributionen und Ausbeutungen aller Art mehr vermieden, aber war durch die Ereignisse von 1813—15, durch die Kontribution an die Alliierten und die Entschädigung an die Emigrierten doch aus der Kriegsperiode nicht unerheblich neu verschuldet hervorgegangen.

Nach dieser Auffassung wird daher die Frage hinsichtlich der prinzipiellen und praktischen Notwendigkeit der Schuldentilgung auf die andere zurückgeführt: ob eine Besteuerung — einerlei ob die Beibehaltung, Erhöhung, sonstige Ertragssteigerung alter oder die Einführung neuer Steuern — zum Zweck der Tilgung immer unbedingt richtig und notwendig sei? Diese Frage ist offenbar nicht absolut zu beantworten, sondern nur relativ je nach den Umständen. Besteuerung zum Zweck der Tilgung und Tilgung bilden eben nur eine Vermögensübertragung zwischen den Einzelwirtschaften einer oder (bei internationalen Kreditverhältnissen) mehrerer Volkswirtschaften, eine Maßregel, welche nach ihren Vorteilen und Bedenken selbst wieder nur relativ zu beurteilen ist. Die Tilgung mit Hilfe der Besteuerung ist nur dann der Fortdauer der Schuld vorzuziehen, wenn die hier erfolgende Vermögensübertragung mutmaßlich volkswirtschaftlich, besonders für die Produktionsvorgänge und socialpolitisch, besonders für die Verteilungsvorgänge günstiger, mindestens nicht ungünstiger wirkt als die Fortdauer der Schuld. Danach im konkreten Fall zu urteilen, muß der leitende Gesichtspunkt sein: eine schwierige Aufgabe, für deren Lösung es aber nicht an Anhaltspunkten fehlt. Es wird dabei u. a. darauf ankommen, einerseits in welchen Händen sich die Staatsschuld vornehmlich befindet, ob die Gläubiger nach Rückempfang des Kapitals Willens und geeignet sind, es selbst oder durch andere (im Wege des Kredits u. dgl.) richtig zu verwenden; ob bedenkliche Hindrängung des Kapitals zu zweifelhaften spekulativen Verwendungen, Aktienwesen, Börsentum oder in unerwünschter Weise in ausländische Anlagen zu erwarten; wie große Tilgungen auf den allgemeinen Zinsfuß einwirken; andererseits welcher Art und Höhe die betreffenden Steuern sein werden, ob sie in nachteiliger Weise die Verfügung über Sachgüter oder Geld den Besteuerten entzögen, was diese sonst mit dem Steuerbetrag gethan hätten u. dgl. m.

Es kann nun sehr wohl sein, daß nach Erwägung aller Umstände die Tilgung doch erwünscht bleibt. Aber jedenfalls empfiehlt es sich nach der dargelegten Auffassung, daß der Staat sich nicht durch Wahl bestimmter Schuldformen und Uebernahme bestimmter Tilgungsverpflichtungen unbedingt die Hände bindet, weil er dann tilgen muß, auch wenn es statt mit Ueberschüssen der ordentlichen Einnahme nur mit neuen, vielleicht teuereren Schulden geschehen kann. Vielmehr erscheint aus den vorgeführten volkswirtschaftlichen Gründen diejenige Schuldform als die zweckmäßigste und auch prinzipiell richtige und gerechtfertigte, welche dem Staat in dieser Hinsicht freie Hand läßt: die Rentenschuld. Die öfters, nach großen Kriegen mit starker Schuldanhäufung, auftauchenden Ratschläge einer raschen sehr starken Tilgung erwecken auch volkswirtschaftlich Bedenken, die Uebernahme bezüglicher rechtlicher Verpflichtungen um so mehr. Unter den verschiedenen Formen der zurückzuzahlenden Schulden und Tilgungssysteme bieten aus gleichen Gründen diejenigen, welche dem Staate hier größere Lasten sofort oder für die Zukunft aufbürden und ihn dabei rechtlich beschränken (Lotterieanlehen, Tilgungsfondssystem mit starker Dotation), wieder besondere Bedenken. Auch rein finanziell betrachtet liegen die Dinge nicht anders. Denn wenn man auch ganz wohl geltend machen kann, daß die Uebernahme fester rechtlicher Tilgungsverpflichtungen oder die gesetzliche Feststellung eines Tilgungssystems politisch ein gutes Kompelle zur wirklichen Vornahme richtiger Tilgung, welche sonst leicht unterbliebe, sein kann, zumal in Staaten schwacher Regierung, der Besteuerung abgeneigter Volksvertretung, wankelmütiger öffentlicher Meinung und bei sonstiger schwieriger Finanzlage, so ist dies Nichttilgen doch keine notwendige Folge des Rentenschuldsystems. Wohl aber ist es eine notwendige Folge des Systems der zurückzuzahlenden Schulden und des gesetzlichen Tilgungssystems, daß auch dann getilgt wird, wenn es volkswirtschaftlich oder finanziell richtiger nicht geschähe, wenn namentlich reell doch nur mittelst neuer Schuldaufnahme getilgt wird, oder wenn zweckmäßige Verwendungen öffentlicher Mittel unterbleiben, weil

letztere für die Tilgung beansprucht werden, oder wenn sonst ungünstige Wirkungen für Produktion und Verteilung zu mutmaßen sind.

Das Ergebnis in der Tilgungsfrage, diese namentlich (aber nicht ausschließlich) nach der prinzipiellen Seite betrachtet, ist daher: stets unbedingt notwendig und richtig ist die Schuldentilgung nicht; Schuldformen, Tilgungspläne und Einrichtungen, durch welche sich der Staat-Schuldner gesetzlich oder vertragsmäßig zur Innehaltung einer bestimmten Tilgung bindet, schaden unter Umständen leicht mehr, als sie besten Falles nützen; daher verdient prinzipiell und praktisch die Rentenschuld den Vorzug vor der zurückzuzahlenden. Die Vornahme reeller Tilgungen aus Ueberschüssen im ordentlichen Etat (oder aus außerordentlichen Hilfsquellen, z. B. aus Kontributionen) kann aber gleichwohl doch oftmals sehr empfehlenswert sein. Aber sie soll und muß nur vorgenommen werden, wenn es die Lage der Volkswirtschaft und der Finanzen passend erscheinen läßt: dann aber allerdings auch ernstlich, daher namentlich „kräftige außerordentliche Tilgungen in günstigen Finanzepochen" (Schäffle), jedoch immer auch hier mit sorgfältiger Rücksicht auf die mutmaßlichen Folgen solcher Tilgungen für die Gläubiger und für die Volkswirtschaft, für den Gang der Spekulation ꝛc. Mit wegen dieses wünschenswerten Vorbehalts eines Tilgungsrechts des Staats ist, wie sich zeigen wird, die kündbare der unkündbaren Rentenschuld vorzuziehen [94]).

Eine besondere Begründung hat die Form der zurückzuzahlenden Schulden gegenüber den Rentenschulden wohl auch noch in der Behauptung gefunden, daß die regelmäßige Tilgung ein Mittel zur Hebung und Haltung der Kurse sei, daher solche tilgbare Anleihen auch für den Staat zu besserem Kurse zu begeben seien, also in diesem Falle weniger Zins als die anderen Anleihen kosteten. Wenn man auch nur den so am Zins ersparten Betrag zur Tilgung verwende, ergäbe sich so für die schließlich entlasteten Finanzen doch ein großer Vorteil, — ein mitspielender Gedanke bei der neuen französischen tilgbaren Rente. Die Möglichkeit, welche sich auch unter Umständen erfüllt, ist nicht zu bestreiten, wohl aber die größere praktische Bedeutung des Falls. Die Tilgung enthält eine

94) S. auch Schäffle, Z. f. St.W. 1884 S. 138 ff. Mit dem Verlassen der festen Tilgungspläne ist auch er einverstanden, doch für Beibehaltung eines öffentlichrechtlichen Tilgungszwangs, wenn gewisse Verhältnisse im Finanzwesen vorliegen (S. 144). Zu diesem Zwecke Beibehaltung gewisser Steuerfüße und Steuerzuschläge. Bedenklich bleibt nur hier, daß sich wichtige Momente, die zu berücksichtigen sind, nicht so im voraus gesetzlich genau bestimmen lassen. — In England, Frankreich, neuester Zeit (seit 1869) auch in Preußen, Oesterreich, Italien u. a. St. m. ist die Rentenschuld die hauptsächliche Form der fundierten Schuld geworden. Wenn man in England und jüngst in Frankreich wieder zu amortisierbaren Schulden in einigen Fällen zurückgekehrt ist, so ist das zwar bei dem ungeheuren Anschwellen der dortigen Schuld nach dem letzten Kriege begreiflich und in einer Hinsicht ein Zeichen gesunder Finanzpolitik. Schaffung 3%iger in 75 Jahren tilgbarer Renten durch französ. Gesetz vom 11. Juni 1878, wovon u. a. im März 1881 für eine Milliarde Franken effektives Kapital emittiert wurde. Auch die aus dem Kriege von 1870 herrührende sogen. Anleihe Morgan ist in eine in 39 Jahren tilgbare Anleihe verwandelt worden. Bis 1889 war der Betrag der in Annuitäten tilgbaren 3% Renten schon zu einem Jahreserfordernis von 140,47 Mill. Fr., neben 739,06 Mill. Fr. für 4½ und 3% eigentliche Rentenschulden, angewachsen; die Schuldkapitalien waren bezw. 4720 und 20 851 Mill. Fr. Die Rückzahlung erfolgt jährlich nach Serien, in welche jede Emission eingeteilt ist, al pari nach einem festgestellten Tilgungsplan, unter Ausschluß der Kündbarkeit, daher der Konversion und etwaigen Zinsreduktion. S. das Gesetz von 1878 und das Ausführungsdekret dazu v. 16. Juli 1878 im Bull. de statist. 1878. III. S. 70, (Vorschlag), 329, IV. S. 1. Auch Vührer II. ch. 24. Aber die Sache verhält sich doch auch hier nicht anders als mit den früheren allgemeinen Tilgungsplänen mit Hilfe kleinerer Amortisationsquoten neben dem laufenden Zins. Es läuft hier eigentlich immer nur wieder das naive Erstaunen über die Wirkungen des Tilgungssystems unter, wobei vergessen wird, daß jeder Frank zur Tilgung einen Frank (und mehr!) Steuerertrag voraussetzt und diesen Betrag irgend einer Einzelwirtschaft zu Gunsten irgend einer anderen entzieht. — Sonst ist namentlich die Tilgung der Eisenbahnschulden erwünscht, um bei einst schuldenfreien Staatsbahnen in der Tarifpolitik freiere Hand zu haben. Preußen tilgt demgemäß jetzt (s. § 30).

Art Kursversicherung, bei unter Pari begebenen Papieren eine berechenbare Werterhöhung bezw. Zinserhöhung. Aber spürbarer ins Gewicht fällt letztere auch rechnungsmäßig nur bei stärkerer Tilgung, daher z. B. am Schluß der Tilgungsoperationen nach dem Tilgungsfondssystem. Und ob unmittelbar im Kurse sich die Differenz angemessen ausspricht, hängt von der Lage des Geldmarkts und Kredits 2c. ab. Wenn in kritischen Zeiten der „Baisse", wankenden Staatskredits Anleihen ausgegeben werden, wird, wenn überhaupt, nur eine eben nicht gut mögliche starke Tilgung den Kurs erhöhen, den Zinsfuß ermäßigen. Auch in günstigen Zeiten der „Hausse" kommt es durchaus auf die Umstände, die Höhe des Nominalzinsfußes u. dgl. m. an, ob sich wirklich ein Vorteil für den Staat ergibt[95]).

Mit einem ungemeinen Aufwand von Dialektik und in größter Breite behandelt Stein a. a. O. die ganze Frage des Tilgungswesens. Aber, wie es so oft bei ihm geht, in vielen Punkten bringt er doch nur allgemein anerkannte Sätze in eine neue Form, ohne sachlich Neues, in einigen aber kommt er mit scheinbar neuen Gedanken auf alte Pläne hinaus, welche, auf ihren einfachen Kern zurückgeführt, mit seinen eigenen sonstigen Erörterungen in Widerspruch stehen. So vertritt er jetzt die „Idee eines Heimfallsrechts der Staatsschulden" (5. A. II. 3. Abt. S. 362 ff., 398 ff.), indem er die bisher üblichen Tilgungseinrichtungen als unwirksam gegenüber der ungeheuren Schuldenmasse und gegenüber der Notwendigkeit neuer Schuldaufnahmen verwirft und das auch von ihm sonst gebilligte Hilfsmittel der Zinsreduktion in einer seiner seltsamen ganz willkürlichen Annahmen für praktisch ausgeschlossen ansieht, wenn einmal der Maximalzins auf 3% herabgegangen und der Parikurs der 3prozentigen Schuld erreicht sein werde[96]). Da nun aber die großen Staatsschulden gleichwohl wieder beseitigt werden müßten, kommt Stein auf seine Idee des „Heimfallsrechts", die Schuld dürfe nie länger als höchstens 50, womöglich nur 30 bis 40 Jahre dauern und niemals die dritte Generation des Gläubigers erreichen (S. 366). Zu dem Zweck soll „die Tilgung in die Verzinsung selber hineingelegt, der Zinsfuß so hoch gestellt werden, daß er gegenüber dem reinen Kapitalzins die Amortisationsquote des Kapitals enthalte und daß somit die Schuld selbst aufhöre, wenn sie vermöge dieser Amortisationsquote rechnungsmäßig als getilgt" erscheine (S. 364). Künftige Schulden sollen daher als „Heimfallsschulden" begeben und mit einer Amortisationsquote versehen werden, die, zum 3%igen Zinsfuß berechnet, in 30—40 Jahren die Schuld tilge, wobei eine gesetzliche Bestimmung jede Zinsreduktion untersagen müsse. Bestehende Schulden sollen (ob freiwillig oder zwangsweise?) in Heimfallschulden konvertiert werden mittelst Erhöhung des laufenden Zinses um 1% Tilgungsquote, ebenfalls unter gesetzlichem Verzicht auf weitere Zinsreduktion, mit Heimfall nach 50 Jahren. Die Tilgequote soll aber ihre eigene Deckung in einer besonderen „Tilgesteuer" finden, welche „naturgemäß" nur (? das „Warum" bleibt unerörtert) als Zuschlag zur Einkommensteuer zulässig sei (S. 368, 401, 403) und deren Erhebung und Verwendung für diesen Zweck staatsrechtlich besonders dadurch verbürgt werden soll, daß nicht das Finanzministerium, sondern eine davon unabhängige Staatskreditkommission diese Erhebung und Verwendung zu besorgen habe. Zur Begründung wird u. a. auch auf das Heimfallsrecht bei den Eisenbahnen verwiesen (s. bes. S. 400—405).

Diese „Idee" gehört wohl zu den mancherlei „Einfällen" des geistreichen Autors, welche er zu haben pflegt, nicht genauer durchdenkt, rasch hinwirft, woran zunächst niemand zweifeln darf und welche von ihm selbst dann doch, spätestens in der nächsten Auflage, als „unklar", unhaltbar ebenso rasch wieder fallen gelassen werden, als er sie aufgestellt hat.

Es ist klar, daß dieser Plan für den Staat einfach auf ein neues festes Tilgungssystem in der Form einer Art Zeitrenten hinausläuft. Dabei wird nur dem Gläubiger selbst die etwaige Wiederbildung seines ratenweise zurückerhaltenen Kapitals aus den Tilgequoten und den Zinsen und Zinseszinsen davon überlassen: die Durchführung des Tilgungsfondsprinzips erfolgt — oder erfolgt auch nicht — statt durch den Staat durch den Gläubiger. Der Staat wäre demnach hier wie bei einer anderen gesetzlichen oder vertragsmäßigen Tilgung gebunden, wogegen alles das oben Gesagte spricht und alle Erfahrungen mit den bisherigen

95) Die 3%ige französische amortisierbare Rente stand 1880 im Maximum 2—3%, 1881 bei spekulativem Geldmarkte meist nur $1\frac{1}{4}$—$1\frac{1}{2}$ höher als die 3%ige gewöhnliche, z. B. Januar 1881 diese 83,80—85,25, jene 85—86,80, die Zinsdifferenz ist dabei etwa 0,057% bei letzterer. Juli 1883 war der Kurs bezw. 79,25—78,25 und 81,05—79,90, Juli 1890 bezw. 91,10 und 93,50. — Einige Daten über Tilgung und Verwandtes in verschiedenen Staaten folgen unten mehrfach. Stein (z. B. 5. Aufl. II. 3. Abt. S. 363 u. a. a. O.) generalisiert, wie gewöhnlich, viel zu sehr, indem er den kurssteigernden Einfluß des Versprechens der Tilgung hervorhebt.

96) Bei diesem Stande „höre die Frage der Zinsreduktion auf", S. 348, 365. Daß diese völlig aus der Luft gegriffene Behauptung von Stein ernst gemeint sei, ergibt sich auch aus dem Satze S. 343: „eine förmliche Reduktion der 3% Konsols, wie sie Gladstone geplant haben soll, findet keinen volks- und staatswirtschaftlichen Boden in England". Dies schrieb Stein 1886. Bekanntlich ist 1888 die englische ältere und neuere Konsols-Schuld mit bestem Erfolge durch Goschen größtenteils auf $2\frac{3}{4}$ und von 1903 an auf $2\frac{1}{2}$% reduziert worden. S. unten.

Tilgungseinrichtungen anzuführen sind. Finanziell käme es für ihn ganz auf dasselbe hinaus, ob er mit den summierten jährlichen Tilgequoten der ganzen Schuld in einer der üblichen Weisen die Tilgung mittelst Kapitalrückzahlung nach dem Lose oder mittelst Ankaufs nach dem Kurse (bei Unter-Pari-Papieren) bewerkstelligte oder dem einzelnen Gläubiger für jede einzelne Obligation (sog. Rentenverschreibung) die einzelne Tilgequote direkt mit dem Zins auszahlte. Für den Gläubiger aber wäre letzteres Verfahren unbequemer, praktisch für viele Personen und vollends bei den in Aussicht genommenen immer nur kleinen Tilgequoten (1% jährlich!) die Wiederbildung des in den Staatspapieren angelegten Kapitals auf diese Weise meist gar nicht unmittelbar ausführbar. Das ist volks- und privatwirtschaftlich wegen der Gefahr der einfachen Kapitalaufzehrung, wie bei allen Zeit- und Leibrenten, bedenklich, vermutlich auch finanziell, da es solche Papiere wohl unbeliebter machte, daher ihren Kurs drücken oder ihren Zinsfuß steigern würde. Es erscheint mithin fraglich, ob der Staat bei diesem System irgend seinen Vorteil fände, zumal wenn er dabei auf das Recht der Zinsreduktion ganz verzichten soll. Der gewöhnliche Tilgungsmodus in Verbindung mit letzterem Rechte verdiente hier entschieden den Vorzug. Die Einführung einer besonderen „Tilgesteuer" kommt auf das mit Recht sonst aufgegebene System der Zwecksteuer hinaus. Der Vergleich mit dem Heimfallsrecht der Bahnen hinkt, da hier doch die Anleiheschulden und Aktien auch aus den Erträgen (eventuell unter Mitbenutzung der staatlichen Garantiesumme) bis zum Heimfall amortisiert zu werden pflegen. Das Verdikt über die Tilgung bei „verlosbaren Anleihen", welches Stein fällt (S. 390) — mit Uebertreibung — ist ebenso auf seinen Plan der „Heimfallschulden" anwendbar, was er sich aber gar nicht bewußt geworden ist.

Etwas an sich Neues ist aber der Vorschlag Steins gar nicht: nur ein neuer Name, „Heimfallsrecht", für eine alte Sache, Zeitrenten. In den englischen Annuitäten (terminable annuities) u. dgl. m. hat er sein spezielleres Vorbild. Aber hier wird gewöhnlich eine kürzere Rückzahlungsfrist, daher eine größere Amortisationsquote stipuliert, welche die etwaige Wiederbildung des Kapitals den Gläubigern leichter macht, und letztere sind auch vielfach Korporationen, Anstalten, reichere Privatpersonen, welche eine solche Operation eher durchführen können. In England wird gerade neuerdings dies System der Annuitäten auch deshalb wieder umfangreicher angewandt, weil es, der Neigung des Parlaments zu Steuerermäßigungen, besonders bei der Einkommensteuer gegenüber, die Finanzmittel für eine reelle Tilgung mehr festlegt. Aber diese „Bindung" hat eben die dargelegten allgemeinen Bedenken jeder gesetzlichen und vertragsmäßigen Tilgung, was sich in schwieriger Finanzlage sofort zeigen würde. Hält man diese Bedenken nicht für ausschlaggebend oder den Wert einer solchen Bindung gleichwohl für überwiegend, so kommt man eben wieder zur Empfehlung von „zurückzuzahlenden" Schulden mit ausdrücklicher Tilgungspflicht des Staats. Es ist aber dann nicht einzusehen, worin der allgemeine volkswirtschaftliche und finanzpolitische wie finanztechnische Vorzug solcher Zeitrenten-Schulden vor anderen Formen „zurückzuzahlender" liegen soll. Im Gegenteil verdienen in der Regel solche andere Formen den Vorzug, zumal in deutschen Verhältnissen und vor so langterminlichen Zeitrenten-Schulden, wie sie Stein in Aussicht nimmt. Ueber die englischen Annuitäten s. unten.

3. Die zurückzuzahlenden Schulden.

§ 30. Die einzelnen Arten der zurückzuzahlenden Schulden (§ 24, s. das Schema) sind volkswirtschaftlich und finanziell, prinzipiell und praktisch nach den im vorausgehenden aufgestellten Gesichtspunkten zu beurteilen.

1) Das Tilgungsfondssystem, auf die gesamte Staatsschuld oder Hauptteile derselben angewandt, hat in der neueren Finanzgeschichte mehrerer wichtiger Staaten, besonders Großbritanniens, Frankreichs und Oesterreichs, als ein planmäßiges Mittel zur Abtragung großer in Kriegen 2c. entstandener Staatsschulden eine hervorragende Rolle gespielt, im wesentlichen eine gleich erfolglose. Dabei war der Verlauf der Entwicklung förmlich typisch derselbe, trotz der Verschiedenheit der politischen Verfassungen. Eine besondere, vom Fiskus in vermögensrechtlicher Beziehung getrennte, die Rechte der juristischen Person genießende Kasse wurde errichtet, anfänglich mit einem Kapital aus Staatsmitteln, welches ihr Vermögen bildete, daneben auch wohl noch mit einer fortlaufenden Jahresrente dotiert, etwa bis zu dem Zeitpunkte, wo die eigenen Einkünfte der Kasse einen gewissen Betrag erreichten. Mit diesem Einkommen wurden Staatsobligationen zur Tilgung erworben (durch Ankauf, Auslosung und Aufgebot; auch die kontraktlich zurückzuzahlenden Schulden, welche mit den Mitteln des Tilgungsfonds getilgt werden, lassen sich so behandeln). Diese Obligationen wurden aber nicht wie sonst vernichtet, sondern blieben im Besitz des Fonds, der nun statt des Staatsgläubigers — nominell

als ein solcher — die Zinsen weiter bezog und damit von neuem tilgte. So schritt bei Festhaltung des Plans, die Tilgung nach der Regel der Zinseszinsenrechnung, also nach einiger Zeit sehr rasch fort und die größte Schuld schien sicher in nicht ferner Zukunft nach diesem System abgetragen sein zu müssen. Diese Wirkung oder Aussicht imponierte merkwürdiger Weise auch großen Praktikern und Staatsmännern (England). Die Tilgung schien „sich von selbst zu machen“ und verhältnismäßig leicht. Aber natürlich doch nur mit Hilfe beibehaltener alter oder neu eingeführter Steuern oder indem man andere Verwendungen verfügbarer Einkünfte unterließ. Letzteres konnte allerdings mitunter eine gute Wirkung dieses Tilgesystems sein. Aber nur zu oft war die Sachlage anders. Die sonstigen Bedürfnisse drängten doch, und man tilgte nicht aus Ueberschüssen der ordentlichen Einnahmen, sondern aus neuen Anleihen, besteuerte besten Falles ohne die nach dem Obigen (§ 29) gebotene Untersuchung, ob nicht die Beibehaltung der Schuld dieser Besteuerung vorzuziehen sei. Die unbefriedigende Wirksamkeit des Tilgungsfonds und die dringlicheren sonstigen Finanzbedürfnisse führten denn auch regelmäßig zur Modifikation des Plans, so zur Entziehung von Einkünften oder zur Entziehung von Vermögensteilen des Fonds, zur Uebertragung eines Teiles seiner Einkünfte auf den Staatshaushaltsetat behufs Deckung anderer Ausgaben. Der Fonds wurde schließlich eine reine Rechnungsinstanz, fristete etwa noch eine Zeitlang seine Existenz, bis er als unnütz endlich auch formell aufgehoben wurde. Dies ist der gleichmäßige Verlauf in England, Frankreich und Oesterreich.

Pitt'scher sinking-fund von 1786 in England, mehrfach schon modifiziert während der französischen Kriege, aber noch in Wirksamkeit, Funktion seit 1819 im wesentlichen eingestellt, 1828 er selbst aufgehoben. Französische Tilgekasse von 1816, prinzipwidrige Beschränkungen schon 1825, 1833, 1834, Mitverwendung der Mittel für andere Ausgaben seitdem, Einstellung der Thätigkeit 1848, nur formelles Bestehenbleiben, partielle Erneuerung in letzter Zeit unter Napoleon III. (Gesetz v. 11. Juli 1866), neue Suspension des Dienstes nach dem letzten Kriege (Gesetz v. 11. Sept. 1871), seitdem nur nominelle Existenz. Oesterreichischer allgemeiner Tilgungsfond vom 22. Januar 1817, Entziehung der Jahresdotation 1829, Beschränkung auf die Zinsen des bis dahin erworbenen Vermögens, Zuwachs neuer Zinsen von da an immer nur bis auf 1 Mill. fl., worauf dann das (5%ige) Schuldkapital von 20 Mill. fl. annulliert wurde. Wirksamkeit bis 1848, nominelles Fortbestehen, Verwendung der Einnahmen aus anderen Ausgaben bis 1859, wo aufgehoben [97]).

Es möchte sich hiernach kaum empfehlen, zu einem solchen allgemeinen Schuldentilgungsfondssystem in unseren Staaten zurückzukehren. Erlaubt es die Finanzlage und erscheint es sonst zweckmäßig, so tilge man im größeren Maße freiwillig, ohne den mechanischen Zwang einer solchen Institution, nehme in ungünstigen Zeiten Anleihen zu dem dem hohen Realzinsfuß ungefähr entsprechenden hohen Nominalzinsfuß auf (§ 33), verschaffe sich so die rechtliche Möglichkeit, nach wiederhergestelltem Staatskredit in günstiger Zeit, die Kriegsschulden im Zinse zu reduzieren, behalte zum Zweck der Tilgung Steuern oder Steuerzuschläge länger bei, als es sonst geboten wäre (Schäffle) und thue im übrigen alles, um Volkswirtschaft, Kredit und Finanzen zu verbessern. Dann allein kann man, wie das großartige Beispiel Nordamerikas — freilich unter ganz anderen politischen Verhältnissen als in Europa — zeigt, die Zinsenlast für sich und auch das Kapital der Schuld reell sehr vermindern.

Die ungeheure amerikanische Schuld aus dem Bürgerkriege ist so von 2374 Mill. Doll. (verzinsliche Schuld) auf 1724 Juli 1880, 1464 Juli 1882, 1338 Juli 1883, 951 Mill. Doll. Juli 1888, der Zinsaufwand von ca. 114 Mill. Doll. auf 79,6 in 1879—80, 55,9 in 1883—84, 51,4 in 1884—85, 39 Mill. Doll. in 1888—89 gewichen.

Schulden für privatwirtschaftliche, rentable Anlagen, daher gegenwärtig vornehmlich für Staatsbahnen sind in der Tilgungsfrage überhaupt etwas anders als die allgemeinen Staatsschulden

97) Ueber England und Frankreich Näheres u. a. in der genannten Schrift von Cucheval-Clarigny (auch über Amerika), danach in der Besprechung von Schanz a. a. O., über Frankreich auch Vührer II. ch. 18 ff. in der historischen Reihenfolge der Maßregeln. Ueber Oesterreich u. a. in Czörnig, Oesterr. Budget f. 1862 II. 270 ff., Dessary, Finanzgesetzkunde § 83 ff., Wagner, Finanzen Oesterreichs in Bluntschli St.W. VII. S. 604.

zu beurteilen. Eine umfassendere, auch eine regelmäßigere Tilgung, besonders aus Ertragsüberschüssen der betreffenden Objekte, empfiehlt sich ebensosehr finanzpolitisch als verwaltungspolitisch. Daraus folgt aber gleichwohl auch für diese Schulden nicht, daß dieselben in der Form zurückzuzahlender mit festen Tilgungsplänen aufgenommen werden. Dagegen ist die staatsrechtliche Festsetzung eines gesetzlichen Tilgungssystems hier wohl rätlich, vollends bei sehr großen Eisenbahnschulden, wie sie die neueren Verstaatlichungen von Privatbahnnetzen (Preußen) mit sich bringen. In Preußen ist denn auch jüngst demgemäß eine Tilgung der Eisenbahnschuld festgesetzt worden (Gesetz vom 27. März 1882, betr. die Verwendung der Jahresüberschüsse der Verwaltung der Eisenbahn-Angelegenheiten). Die Staatsbahnschuld wurde auf 1498,88 Mill. M. angenommen, ihr wachsen die neuen Schulden für Bau und Kauf von Bahnen zu, die erfolgten Tilgungen, bezw. Aufrechnungen und Abschreibungen gehen ab. Im Etat für 1884 85 erhob sich die Schuld schon auf 3219,48 Mill. M. (1. April 1884), wozu seitdem neue erhebliche Beträge für Anleihen zu Eisenbahnzwecken und für weitere Verstaatlichungen gekommen sind; im Etat für 1890 -91 ist der Stand 5489,5 Mill. M. (s. unten). Aus dem Reinertrag - von dem im Etat die kontraktlichen Verzinsungs- und Tilgungssummen der übernommenen, nicht in konsolidierte Rente konvertierten Prioritätsobligationen der verstaatlichten Privatbahnen bereits abgerechnet sind — erfolgt zuerst die Verzinsung der gesamten Eisenbahnschuld. Vom Rest sind 2,2 Mill. M. zur Deckung eines etwaigen, sonst durch Anleihen im Staatshaushaltsetat zu bestreitenden Defizits zu verwenden. Vom Ueberrest ist eine Tilgung der Eisenbahnschuld für 3/4% ihres Betrags zu entnehmen. Eine Tilgung darüber hinaus, wenn noch ein Ueberschuß der Bahnverwaltung vorhanden, hängt von Bestimmungen im Etat ab. Im Etat für 1883 84 waren demnach auf Grund der Rechnung für 1881 -82 20,19 Mill. M. zu tilgen, wozu der Ueberschuß im Voranschlage nahezu, im Ergebnis völlig ausreichte. Noch besser schloß schon der Voranschlag für 1884—85 gemäß dem Rechnungsabschluß für 1882—83 ab (42,35 Mill. M. Ueberschuß). Seitdem erhebliche weitere Verbesserungen dieser Abschlüsse. Nach den Daten im Etat für 1890—91 war die Eisenbahnschuld am 1. April 1889 ohne Abschreibung 4494,7, nach bis dahin erfolgter Abschreibung nur noch 4067,1 Mill. M., also in 8 Jahren beereits 427,6 Mill. M. Verminderung, 9—10% des ursprünglichen Betrags. Neu hinzugekommen an Bahnschuldkapital bis 1. April 1890 995,1 Mill. M.; danach die Schuld nominell 5489,5 Mill. M. Nach Ergebnis von 1888 -89 hat statt den gesetzlichen 3/4% mit 33,71 Mill. M. fast 3%, 133,1 Mill. M. aus dem Bahnüberschuß abgeschrieben werden können; nach Etat für 1890 91 143,2 Mill. M. Sehr günstig! Eine reelle Tilgung der Eisenbahnschuld erfolgte trotzdem bisher nicht regelmäßig, sondern nur eine entsprechende Abschreibung an der Bahnschuld, indem der zur Tilgung zu verwendende Ueberschuß einen entsprechenden Betrag Anleihen für neue Bahnen, für andere Staatszwecke ersetzte. Das läuft aber auf dasselbe hinaus und genügt daher auch. Ueber die Auslegung des Umfangs der Tilgung nach dem Gesetz von 1882, dessen bezügliche Bestimmungen etwas unklar sind, schloß man sich, unter vereinzeltem Widerspruch, im Landtag der Auffassung der Regierung an, im Etat ohne weiteres den ganzen Ueberschuß auch über die 3/4% hinaus (unter eventuellem Abzug von 2,2 Mill. M.) zur Abschreibung an der Bahnschuld zu verwenden. Näheres in den Anlagen zum Etat der Bahnverwaltung.

2) Das Tilgungsfondssystem auf einzelne Anleihen angewandt, so vielfach kontraktisch in deutschen Staaten, hat im kleineren Maße dieselben Bedenken wie im vorigen Falle. Den Vorzug verdient hier wohl die Methode, etwa eine mäßige feste Quote (1/2—1%) des ursprünglichen Anleihebetrags, ohne Zuwachs der Zinsen der getilgten Obligationen zur Tilgesumme, zu verwenden, wie auch oftmals in Deutschland geschieht. Auch dabei steigt der Tilgebetrag allmählich im Verhältnis zum Rest der Anleihe.

Die Kündigung und Rückzahlung der Obligationen al Pari nach dem Lose mit öffentlichem Aufgebot sichert dem Gläubiger innerhalb der Tilgezeit unbedingt den Rückempfang des vollen Schuldkapitals, bietet ihm bei unter Pari stehenden Obligationen eine entsprechende Gewinnchance eventuell auch schon früher, enthält daher bei solchen Papieren etwas mehr „Kursversicherung" und Zinserhöhung als das andere Verfahren, der Rückkauf nach dem Kurse, weshalb unter Umständen Anlehen mit jener Tilgung etwas besser zu begeben sind, freilich auch, solange der Kurs unter Pari, etwas teurer zu tilgen kommen. Mißlich und lästig ist aber für den Gläubiger die Notwendigkeit, die Verlosungslisten zu kontrollieren, wo bei Versehen dann leicht Verluste drohen [98]) und das Kapital oft un-

98) Es hängt dies mit der freilich angreifbaren Praxis zusammen, für ausgeloste Obligationen mit dem Rückzahlungstermin die Verzinsung einzustellen, gleichwohl etwa nach diesem Termin fällige Coupons einzulösen, dann aber später diesen Betrag an dem Kapital selbst zu kürzen, wenn die Obligation nachträglich zur Einlösung eingereicht wird. S. darüber und dagegen, mit Abänderungsvorschlägen, Siegfried, B. I von Salings Börsenpapieren (4. A. S. 227 ff., 516 ff.).

erwünscht zurückzuerhalten, während bei der anderen Methode nur der zu verkaufen wünschende Gläubiger das Kapital erhält. So möchte diese Methode den Vorzug verdienen. Sie wird etwa mit der Klausel angewandt, daß bei Kursstand über Pari Verlosung zur Tilgung al Pari eintritt (Preußen z. B. in den letzten Jahren bei den 3½ % Staatsschuldscheinen). In diesem Fall bedingt natürlich letzteres Verfahren einen Druck auf den Kurs.

3) Lotterieanleihen (Rubrik B, 1, cc des Schemas § 24) sind eine Kategorie der zurückzuzahlenden Schulden, bei denen nach einem Verlosungsplane, welcher ausgespielt wird, das Schuldkapital meist al Pari, die Zinsen ganz (sogenannte unverzinsliche) oder teilweise (sogenannte verzinsliche Lottereanleihen, welche außerdem laufende Coupons führen) in Prämien ausgezahlt werden. Die verzinslichen sind zur Unterbringung größerer Summen (Oesterreich, Rußland, auch Preußen und andere deutsche Staaten) geeigneter. Lotterieanleihen überhaupt sind besonders beliebt geworden in Staaten mit schwierigen Kreditverhältnissen, wo die gewöhnliche Schuldform mit einfacher Verzinsung überhaupt oder momentan wenigstens „nicht mehr zieht" (Oesterreich). Der finanzielle Vorteil liegt darin, daß durch Anlockung des Spielreizes Anleihen leichter und namentlich zu einem niedrigeren Zinse, bezw. höheren Kurse untergebracht werden. Allein dieser Gewinn (in Oesterreich gelegentlich wohl 1—2% Zinsdifferenz, 5—6 gegen 7—8 in den 60er Jahren) wird auf Kosten der Wirtschaftlichkeit und Moralität des Volks erzielt. Bei kleinen Losstücken und bei dem kaum vermeidlichen Promessenspiel (Verkauf der Spielchance für eine Ziehung für eine bestimmte Nummer — in Oesterreich anfangs verboten, später zugelassen und als Steuerobjekt benutzt, indem die Promessen gestempelt werden müssen) können sich ähnliche Uebelstände wie bei der gewöhnlichen Lotterie zeigen. Auch finanziell aber stehen dem genannten Vorteil zwei Nachteile gegenüber: die oft höchst ungleiche Verteilung der Tilge- und Prämiensummen über die Periode des Spielplans, wodurch mitunter der Zukunft schwere Lasten aufgebürdet werden[99]), sodann die praktische Unmöglichkeit einer Kündigung behufs Zinsreduktion, so daß die zu hohem reellem Zinsfuß aufgenommenen Schulden während der ganzen Dauer der Anleihe gleich teuer zu stehen kommen (§ 34); man müßte denn den Spielplan rasch abspielen, was natürlich nach dem Wesen dieser Anleihen nur mit großen Verlusten für die Finanzen verbunden wäre. So muß das Verdikt gegen diese Anleihen ausfallen[100]).

4) Anleihen in Form von Zeit- und Leibrenten — als Finanzoperation, die Frage einer Uebernahme der Rentenversicherung auf den Staat, im allgemeinen oder für einzelne Volksklassen (Arbeiter), steht hier nicht zur Erörterung — sind in Deutschland ziemlich unbekannt, in Frankreich und England kommen sie vor, früher noch mehr als neuerdings, in jüngster Zeit aber wieder in England in größerem Maße. Sie haben doch auch die Bedenken der zurückzuzahlenden Schulden, gestatten keine Kündigung behufs Zinsreduktion und führen die Privaten leicht zur Kapitalaufzehrung[101]).

---

99) Z. B. österreichische 1839er Lose, Anleihe von 30 Mill. fl. C.-M., darauf zu zahlen bis 1868 alle anderthalb Jahr anfangs 0,7, später 1,2—1,5 Mill. fl., so noch 1868, dagegen 1870—78 jährlich bezw. 2,7, 2,7, 5,2, 5,2, 8,85, 8,85, 8,93 Mill. fl.!

100) So auch Stein, F.W. 5.A. II.3. Abt. S.387. In den Ausführungen über das Technische mehrfach übrigens nicht korrekt. S. auch meine Ordnung des österr. Staatshaushalts S. 167—175.

101) Ich verweise auf die obigen Ausführungen S. 584 über die Stein'schen „Heimfallschulden". Ueber England: Cucheval-Clarigny, ch. 7. Schanz, Finanzarchiv V. S. 495. Materialien mehrfach in Bull. de statist., so über Childers' Maßregeln von 1883 XIII. S. 403, XIV. S. 63, 202. Die in den letzten Jahrzehnten von verschiedenen Schatzkanzlern (Gladstone zuerst, Northcote, Childers) zur Verwandlung von Konsols, zum Teil bei Ablauf älterer Annuitäten, ausgegebenen neuen Annuitäten waren zum Teil auf kurze Termine (5, 10, 15, 18, 20 Jahre), zum Teil auf längere (30 Jahre und mehr) gestellt, enthalten also im ersteren Fall starke Tilgungen, z. B. nach dem Plan von 1883 eine Tilgung in 20 Jahren von 73,06 Mill. Pf. St., steigend vom 2. bis 20. Jahre von 2,71 auf 4,78 Mill. So ist ein Teil der Konsols in Annuitäten verwandelt worden. 1883 bestand die britische fundierte Schuld aus 712,7 Mill. Pf. St. Konsols und

Manche interessante Rechtsfrage knüpft sich an die Auslegung der Verpflichtungen, welche der Staat, sei es gesetzlich, sei es namentlich vertragsmäßig, in Betreff der Tilgung bei den zurückzuzahlenden Schulden übernimmt. Die Entscheidung wird mehrfach mit nach den ökonomischen Wirkungen oder dem ökonomischen Wert einer zugesagten Tilgung auf den Kurs der betreffenden Obligationen zu treffen sein. Praktisch handelt es sich wohl um drei Eventualitäten: die Tilgungsverpflichtung bezeichnet ein genaues Maß, nicht mehr, nicht weniger (so bei Lotterieanleihen, wo zwar „mehr" erlaubt, aber gegen das eigene fiskalische Interesse, weil es ein rascheres Abspielen des Spielplans, daher Verluste an sonst lukrierten Zwischenzinsen bedingte); oder sie bezeichnet ein Minimum, welches der Schuldner innehalten muß, das er aber überschreiten darf, weil letzteres den Gläubiger nicht schädigt (sogar ihm günstig ist, so in schlechter Finanzlage und überhaupt bei Tilgung von Papieren, die unter Pari stehen); oder endlich sie bezeichnet ein Maximum, weil ein „Mehr" den Gläubiger benachteiligen würde (so in guter Finanzlage und überhaupt bei Papieren über Pari, die al Pari getilgt werden können, z. B. preußische konsolidierte 4½%ige Schuld von 1869, mit Verzicht auf Kündigung und Tilgung al Pari bis 1. Jan. 1885). Je nach der Finanzlage und dem Nominalzinsfuß, zu dem eine Anleihe ausgegeben wird, haben daher auch die Gläubiger verschiedenes Interesse, im Vertrage die Kündigungs- und Tilgungspflicht des Staats auszudehnen oder das bezügliche Recht desselben zu beschränken [102]).

4. Die Rentenschulden.

§ 31. Sie sind für den heutigen Staat die geeignetste Form fundierter Schuld, während bei den Selbstverwaltungskörpern, besonders den Gemeinden, für die zurückzuzahlende Schuld und danach für die Uebernahme einer bestimmten Tilgungspflicht wohl spezielle Gründe sprechen, wie die geringere Sicherheit dauernder Solvenz in Bezug auf Zinszahlung bei größerem Schwanken von Bevölkerung und wirtschaftlichem Wohlstand, auch der Umstand, daß wohl innerhalb wenigstens einer größeren Volkswirtschaft Tilgung und Besteuerung nur oder überwiegend nur eine Vermögensübertragung zwischen den Einzelwirtschaften eines Wirtschaftsorganismus darstellen, dies aber für Gemeinden meist nicht gilt. Erst in der modernen Volkswirtschaft sind in der Entwicklung von Zinsrentnern — wozu natürlich auch die solche Renten nur als Nebeneinnahme aus ihren ersparten Kapitalien beziehende Arbeiter-, Beamten- und Unternehmerklasse gehört — die wirtschaftlichen und in der verfassungsmäßig geregelten, formell und materiell geordneten, scharf kontrollierten Finanzwirtschaft und speziell Schuldenverwaltung erst die öffentlich-rechtlichen Bedingungen für die Verbreitung der Rentenschuld vorhanden. Das beachtenswerte Bedenken, daß die Ausstellung der Obligationen der Rentenschuld in Form des Inhaberpapiers oder des durch Indossament, selbst Blankoindossament übertragbaren Namenspapiers und die Hinweisung der Besitzer auf die Börse zur etwaigen Realisierung ihres Forderungsrechts direkt und indirekt zum Börsenspiel, Differenzgeschäft ꝛc. Möglichkeit und Anlaß gibt, kann hier doch nicht gegen diese Schuldform den Ausschlag geben. Denn bei den langterminlichen Obligationen der zurückzuzahlenden Schulden liegt die Sache wesentlich ebenso.

29,5 Mill. Annuitäten, 1886 aus 640,6 und 91,6, 1889 aus 607,1 und 75,3 Mill. Pf. St. Jede andere Tilgung hätte natürlich ebenso vermindernd gewirkt; ob die gewählte Annuitätenform dem Staate finanziell vorteilhafter ist, läßt sich nicht ohne weiteres sagen und verlangte eine genaue Berechnung nach den Kursen. In England macht man nur geltend, daß die Annuitätenform dem Parlament die Versuchung zu vermeidlichen anderen Ausgaben und mehr noch zu sofortigen Steuererlassen, wenn sonst Gleichgewicht im Staatshaushalt besteht, vermindert. Das ist aber bei jeder Form vertragsmäßiger und auch bei bloß gesetzlich, in bestimmter Weise das Interesse der Gläubiger wesentlich involvierender Tilgung der Fall und spricht nicht für die Annuitätenform allein.

102) Nähere Untersuchungen über diese Punkte in meiner Ordnung des österr. Staatshaushalts S. 106—118.

Die Rentenschuld kann als unkündbare („immerwährende", „beständige", „ewige", perpétuelle) ohne und als kündbare Rente mit Kündigungsrecht, bezw. mit dem Rechte der Rückzahlung eines bestimmten Nominalkapitals eingerichtet werden (s. S. 572, Schema). Bei ersterer wird nur die Zahlung der und der Rente (z. B. 3, 4, 5) versprochen, die Rente ist hier kein Prozentsatz eines Nominalkapitals, sondern ausschließlich eine absolute Größe. Bei der kündbaren Rente, einerlei ob Obligationen für das Schuldkapital selbst ausgegeben sind oder nicht, ist die Rente dagegen immer ein Zinsfuß-Prozent eines bestimmten Nominalkapitals. Das bedeutet, daß die Rente zu diesem Nominalkapital, welches diesem Prozent entspricht, also zu 100, vom Staate nach Ausübung des gesetzlichen oder vertragsmäßigen Kündigungsrechts zurückerworben, „abgelöst" werden kann. Die unkündbare Rente vermag der Staat-Schuldner, streng rechtliches Vorgehen, also Vermeidung von Zwang vorausgesetzt, nur im Wege des freien Ankaufs, an der Börse ꝛc. zurückzuerlangen. In der Praxis (auch in England und Frankreich, wie aus der Anerkennung und mehrfachen Ausübung eines Kündigungsrechts und eines Rechts der Rentenablösung zu einem bestimmten Nominalkapital hervorgeht) besteht regelmäßig die kündbare Rentenschuld, und mit Recht. Die unkündbare Rente, wohl als letzte folgerichtige Entwicklung des ganzen Staatsschuldenwesens bezeichnet, würde nur dann den Vorzug verdienen, wenn der Gläubiger für die Garantie der Unkündbarkeit einen lohnenden Preis — in Form höheren Kurses, bez. niedrigeren reellen Zinses —, daher einen entsprechend höheren Preis bezahlte als für die kündbare Rente. Selbst wenn der Kurs der ersteren etwas höher, bez. der Zinsfuß derselben etwas niedriger als derjenige der anderen Rente wäre und, was namentlich zu bezweifeln ist, in den Perioden der Baisse, ungünstigen Geldmarkts, schlechten Staatskredits, großen Anleihebedarfs stets so sein würde, müßte dieser unmittelbare Vorteil erst mit demjenigen mutmaßlichen späteren verglichen werden, welcher bei der Wahl eines richtigen Nominalzinsfußes (§ 33) aus der Kündigung und Zinsreduktion (§ 34) der zu einem hohen reellen Zinsfuße in schwieriger Zeit aufgenommenen kündbaren Rentenschulden erzielt werden kann und oftmals erzielt worden ist. In kritischen Zeiten (Frankreich 1870 ff.), wo die Aussicht auf eine Zinsreduktion sehr fern erscheint, wird der Kapitalist und Staatsgläubiger schwerlich für den Verzicht des Staats auf sein Kündigungs- und Zinsreduktionsrecht eine genügende, wenn überhaupt irgend eine Prämie in Form eines reellen Zinsminus zahlen, der Staat würde jenes Recht um ein Linsengericht verkaufen. Gerade er ist aber darauf angewiesen und in der Lage, auf einen etwaigen kleinen unmittelbaren Vorteil zu Gunsten eines zwar nicht gewissen, aber wahrscheinlichen, durch richtige Staats- und Finanzpolitik mit zu erreichenden größeren künftigen zu verzichten[103]).

Ob bei einer kündbaren Rentenschuld dem einzelnen Gläubiger für Teilbeträge an der Schuld besondere Obligationen über das Kapital selbst, mit Coupons zur Zinserhebung versehen, ausgestellt werden (deutsches, österreichisches, russisches System und sonst vielfach, neuerdings seit 1866 auch in England sich verbreitend) oder ob dem Gläubiger nur eine Bescheinigung über sein Rentenbezugsrecht, ein Auszug aus dem „großen Buche der Staatsschuld" erteilt wird — die dann mehr oder weniger formlos oder formell wie eine Obligation auf Namen oder Inhaber übertragen werden

103) Die französischen Staatsgläubiger, welche die letzten großen 5%igen Anleihen nach dem Kriege zum Kurse von einigen 80 übernahmen, würden freilich bei unkündbaren Renten in den 1880er Jahren nicht unter der Befürchtung der Zinsreduktion stehen, nachdem die Kurse lange über Pari, bis auf 120 und darüber gestiegen waren. Aber würden sie damals nach dem Kriege irgend erheblich höhere Kurse für ewige Renten bewilligt haben? Schwerlich! Der Staat aber ist jetzt in der Lage, den reellen ca. 6%igen Zinsfuß der Kriegsschulden auf 4½, 4%, selbst auf 3½, sogar auf 3% herabzusetzen, d. h. an der Zinsenlast derselben (ca. 346 Mill. Fr.) 150 Mill. Frank und mehr jährlich zu ersparen. 1883 hat er wenigstens mit der Reduktion auf 4½% begonnen (s. unten § 34). 1887 folgten weitere Konversionen älterer 4½ und 4% Schulden in 3%.

kann (Frankreich, bisheriges englisches System, in beiden Ländern wieder etwas verschieden, „Renteninskription“; „Konsol“ in England, „titre nominatif“, rente au porteur“, „extrait d'inscription au grand livre“ in Frankreich, neue preußische, sächsische Einrichtung eines Staatsschuldbuchs) —, das ist wesentlich nur eine formelle Verschiedenheit. Sie erklärt sich historisch aus der Entwicklung des öffentlichen Schuldenwesens, gegenwärtig aus der verschiedenen Verwaltungseinrichtung desselben in den einzelnen Staaten, bedingt aber, weil eben die Rente zugleich als Prozent zu einem (fingierten) Nominalkapital erscheint, sonst keine weiteren rechtlichen Unterschiede in Bezug auf das Recht der Kündigung und der Rückzahlung [104]).

2. Verwaltung der Staatsschulden (in finanztechnischer Hinsicht) [105]).

§ 32. Je bedeutender das Staatsschuldenwesen überhaupt und in einem einzelnen Staate geworden ist, desto wichtiger sind alle die Punkte, welche sich auf die formelle Ordnung, die Einrichtung und Verwaltung desselben beziehen. Denn von ihrer zweckmäßigen Gestaltung hängt es wesentlich mit ab, welchen Kredit der Staat genießt, welchen Zinsfuß er zahlen muß, welchen Kurs seine Papiere haben, welche Last daher die Schuld in ihrer Zinshöhe und ihren Rückzahlungsbedingungen für den Staatshaushalt bildet. In dieser Hinsicht verlangen die im Vorausgehenden behandelten Punkte, welche die Wahl der Schuldform betrafen, ihre besondere Beachtung. Aber auch die weiteren jetzt noch zu besprechenden Punkte sind zum Teil von großer Bedeutung für den Druck der Last der Schuld.

I. Die Staatsschulden-Verwaltung im allgemeinen. Hierzu sind im modernen Staat mit einigermaßen erheblicherer Schuld eigene Finanzbehörden notwendig und auch regelmäßig vorhanden, welche im Behördenorganismus, auch der allgemeinen Finanzverwaltung gegenüber, eine etwas selbständigere Stellung einnehmen. Ueber denselben fungieren im konstitutionellen Staate zweckmäßig und in der Praxis auch vielfach parlamentarische Staatsschulden-Kontrollkommissionen, deren Mitglieder von der Volksvertretung (beim Zweikammersystem von jeder Kammer eines oder mehrere) gewählt werden.

Sie haben noch neben dem Obersten Rechnungshof (§ 12) eine Kontrolle darüber auszuüben, daß die Aufnahme von Anlehen, die Verzinsung und Tilgung derselben, die Ausstellung der Schuldverschreibungen, die Einziehung und Vernichtung derselben, die Ausgabe

104) S. Stein F.W. 4. A. II. 480—503, 5. A. II. 3. Abt. § 251—279, mit Formularen der französischen und italienischen Renteninskriptionen und der Auszüge aus dem „großen Buch“; daselbst auch Näheres über die verschiedene Behandlung dieser Verwaltungssachen. Stein konstruiert sich nur wieder in einseitiger und übertreibender Betonung formeller Unterschiede die „Konsols“, die „Rente“ und die „Staatsobligation“, mit manchen thatsächlichen Unrichtigkeiten, gleich zu den „drei Grundformen des europäischen Staatsschuldenwesens“. In den deutschen Staaten, Preußen u. a. m., in Oesterreich hat man nicht geglaubt, bei dem neueren Uebergang zur Rentenschuld die Form der Obligation über das Kapital selbst verlassen zu sollen. Ueber das preußische Staatsschuldbuch (Gesetz v. 20. Juli 1883, Erweiterung auf $3^1/_2$% Schulden in Gesetz v. 12. April 1886) s. den Aufsatz von Franke (Berichterstatter der Kommission des Abgeordnetenhauses) in Schanz' Finanzarchiv B. I. S. 265. Sächsisches Staatsschuldbuch (Gesetz v. 25. April 1884), darüber Löbe, Finanzarchiv II. S. 194.

105) Der Zweck dieses Werkes und der für diese Abhandlung verfügbare Raum gestatten nur die Erörterung der wichtigeren hierher gehörigen einzelnen Fragen. Manches kann davon nur mit wenigen Worten berührt werden. Näheres in den größeren Werken (besonders Stein, 5. A II. 2. Abt. S. 280—345, nur wieder mit zu viel willkürlichen, den Thatsachen Gewalt anthuenden oder diese nicht berücksichtigenden Konstruktionen, in den Thatsachen manche Irrtümer, in der Auslegung derselben Unhaltbares und Gekünsteltes) und Monographien, namentlich auch in den Schriften über das Staatsschuldenwesen und die bezüglichen staats- und verwaltungsrechtlichen Einrichtungen der einzelnen Staaten, sowie über das Staatsrechtliche in den Werken über positives Staatsrecht. Die französischen und italienischen, dann die englischen, und wiederum die preußischen, österreichischen, russischen und sonstigen deutschen Verhältnisse repräsentieren in manchen Punkten drei Arten typischer Einrichtungen. Wagner, Art. Staatsschulden in Bluntschli St.W. X. S. 36—44. Lehrreich der vorerwähnte Aufsatz von Franke über das preußische Staatsschuldbuch im Finanzarchiv Bd. I.

und Einziehung von Staatspapiergeld (auch wohl von Banknoten nicht bloß einer wirklichen Staatsbank, sondern auch einer privilegierten Centralbank) streng in Gemäßheit der betreffenden gesetzlichen Bestimmungen erfolgen. Hier bietet wiederum die verfassungsmäßige Regelung des Finanzwesens Bürgschaften, welche dem Staatskredite zu Gute kommen und deren Fehlen in der Schuldenverwaltung absoluter Monarchien wohl hie und da auch neuerdings noch zu verhängnisvollen Uebelständen geführt hat[106]).

In ökonomisch-technischer Hinsicht empfiehlt sich für die Kassengeschäfte der Schuldenverwaltung wieder die Verbindung mit einer großen Bank (§ 9), falls diese Geschäfte nicht etwa vollständig einer solchen zugleich mit der Verwaltung der ganzen Schuld übertragen werden (England).

II. *Aufnahme der Anleihen.*

1. *Währung.* Bei *inländischen* Anleihen wird in der Regel selbstverständlich die *Landeswährung* zu Grunde gelegt. Nur wenn letztere *Papierwährung* ist, kann es sich empfehlen, für gewisse Zwecke *auch im Inlande* Anlehen in *Metallwährung* (der früheren heimischen, eventuell auch einer fremden) aufzunehmen, namentlich aber — der häufigere Fall — auch für die Anlehen in Papierwährung die *Verzinsung* (bei zurückzuzahlenden Schulden allenfalls auch die Tilgung) in Metallwährung zuzusagen: um dem inländischen Kapital eine Sicherheit gegen die Schwankungen der Valuta zu geben und es nicht zu Anlagen im Auslande *gerade wegen der Währungsverhältnisse* zu drängen. Aehnliche Gesichtspunkte machen sich seit den neueren starken Schwankungen des Silbers zu Gold auch zu Gunsten von Goldanleihen in Silberwährungsländern mit geltend. Bei *formell und reell auswärtigen* Anlehen, d. h. bei solchen, welche man im Ausland aufnimmt oder wenigstens im Ausland mit unterzubringen wünscht, wird im Interesse der auswärtigen Gläubiger und in dem hier damit zusammenfallenden des heimischen Staats, welcher auf Benutzung des fremden Kredits reflektiert, selbst bei bestehender Metallwährung im Inlande, zumal wieder, wenn diese Silberwährung ist, die Aufnahme der Anleihe und wiederum besonders die Stipulierung der Zinsen und Tilgungen neben der heimischen oder selbst ausschließlich in der oder den fremden Währungen und Münzfüßen zweckmäßig und erfolgt sie häufig so.

Im ersten Falle wird dann eine bestimmte Parität zwischen der in- und ausländischen Valuta festgesetzt. Freilich ein kritischer Punkt unter Umständen bei Gold- *und* Silberwährung, wenn sich das Wertverhältnis wie jetzt so oft verändert. Oesterreich, Rußland u. a. L. m. haben in dieser Weise vielfach Anleihen aufgenommen. Noch wichtiger ist die Stipulierung von Metallverzinsung und Tilgung *auswärtiger* Anlehen in *Papiergeldländern*, da im Ausland die *hier viel empfindlicheren* Schwankungen der Papierwährung die auf letztere lautenden Anleihen unbeliebt und besonders riskant machen (vgl. unten § 39). Freilich verteuert sich die Verzinsung und Tilgung solcher Anlehen dann eventuell um das Metallagio und wenn dieses gegen die Zeit der Aufnahme der Anleihe, wo der Staat an dem in Metallgeld erhaltenen Kapital einen Gewinn im Betrage des Agios macht, steigt, treten oft erhebliche Verluste hervor: ein mit dem Papiergeldwesen untrennbar verbundener Uebelstand. Umgekehrt ergeben sich natürlich beim Sinken des Agios hier Gewinne. Zur Deckung des Bedarfs an Münze für die Zinsen rc. pflegt man sich auch in Papiergeldländern Einnahmen, Steuern in Münze zu eröffnen (Zölle in Nordamerika, Oesterreich, jetzt auch Rußland; in diesen beiden Ländern, deren normale Valuta eigentlich Silber, jetzt mit zu diesem Zwecke, freilich auch mit aus protektionistischen Gründen, Goldzölle). — Werden in Münze stipulierte Zinsen in entwerteter Papierwährung gezahlt, so ist dies privatrechtlich ein Rechtsbruch, ein partieller Staatsbankerott (österreichische „Metalliques“ seit 1848).

2. *Domizil.* Passend die Hauptstadt, auch wohl der Hauptgeldplatz des Inlands; daneben passend Zinszahlstellen in anderen Orten. Auswärtige Anlehen werden auch zugleich wohl an fremden Börsenplätzen domiliziert, indem hier bei der Aufnahme *Einzahlungen* angenommen werden, Zins- und Tilgungszahlungen provisionsfrei erfolgen. Da-

106) *Geheime* Ueberemission des *österreichischen* Nationalanlehens von 1854 von 500 Mill. fl. um 111 Mill. fl., erst 1859 bekannt geworden! S. z. B. für *Preußen* V. v. 17. Jan. 1820 und Gesetz v. 24. Febr. 1850 (Abänderung der Vereidigung im Ges. v. 29. Jan. 1879).

durch wachsen dem Fiskus freilich einige Spesen zu, aber dem Kurs der Anleihen wird das zu Gute kommen. Staaten, welche auf die Benutzung auswärtigen Kredits erheblich mit angewiesen sind (Oesterreich, Rußland, manche amerikanische) verfahren daher wohl mit Recht so.

3. Stückgröße und Form der Obligationen. Je mehr die Staatsschuld zur allgemeinen Sparkasse aller Volksklassen werden soll (Frankreich, auch deutsche Staaten besonders seit der Aera der Eisenbahnverstaatlichungen), desto mehr müssen die Stücke bis auf kleine (regelmäßig runde) Kapital- bez. Rentenbeträge herab ausgestellt werden, woneben für den großen Verkehr und das Großkapital hohe Stückgrößen erforderlich sind. Als Rechtsform hat sich mehr und mehr das Inhaberpapier (in Preußen bisher ausschließlich) eingebürgert, daneben das Namenpapier erhalten. Letzteres wenigstens auch zuzulassen, erscheint zweckmäßig, u. a. auch um die „Außer-Kurs-Setzungen", „Vinkulierungen" von Inhaberpapieren für öffentliche Anstalten u. a. m. mehr vermeiden zu können. Auch in England und Frankreich hat sich neben der Inskription und Umschreibung, die immer weitläufiger und öfters kostspieliger ist, und auch in Preußen, zumal bei den nicht unbedeutenden Gebühren des Staatsschuldbuchs dafür, kaum in sehr umfassendem Maße benutzt werden möchte, das Inhaberpapier nunmehr verbreitet.

4. Zinstermine. Zwei im Jahre sind erwünscht, aber auch genügend, nur wieder passend verschiedene im Jahre für verschiedene Anlehen oder Teile der Schuld, um diese bedeutenden Zahltermine den Eingangsterminen der Steuern ꝛc. anzupassen und möglichst nicht erst auf Ausgabe von Schatzscheinen, Bankkredit ꝛc. angewiesen zu sein. Vierteljährige Termine können indessen, nach Verkehrsgewohnheiten, auch gewählt werden, machen nur etwas größere Verwaltungskosten.

5. Art der Begebung der Anleihen. Ein besonders wichtiger Punkt, in welchem man leider nur nicht immer die Wahl des an sich für Gläubiger und Schuldner vorteilhaftesten Systems frei hat. Drei oder wenn man will vier Hauptmethoden der Begebung sind zu unterscheiden.

a) Der Verkauf der Obligationen, bezw. Renten auf eigene Rechnung durch Agenten, Makler oder durch Vermittlung einer Bank zum laufenden Kurse an der Börse. Das Verfahren läßt sich für kleinere Beträge wohl anwenden, bei größeren weniger sicher, weil es nicht immer leicht sein wird, die erforderlichen Summen rasch genug abzusetzen, ohne den Kurs zu drücken. (In Preußen seit einigen Jahren die Regel, durch Vermittlung der Seehandlung, die freilich eine Staatsbank ist). Davon zu unterscheiden, aber verwandt ist

b) das französische System, wo ein beständiger Rentenverkauf durch die Hauptsteuereinnehmer in den Departements stattfindet, indem dieser Beamte selbst das Recht hat, Inskriptionen im großen Buch vornehmen zu lassen und Schuldtitel (auf Rente lautend) auszustellen.

Dadurch wird die Rente „demokratisiert", d. h. in alle Klassen des Volks ohne weitere Nebenspesen hineingebracht, dient hier recht eigentlich als „Sparkasse", entzieht so viele Kapitalien auch der Spekulation, der Anlage in Aktien u. dgl. und verhindert Zwischengewinne auf Kosten des Staats oder der Gläubiger zu Gunsten der Zwischenhände, der Banken und Bankiers, Emissionshäuser. Die große Leistungsfähigkeit des französischen Rentenmarkts, welche sich noch jüngst nach dem Kriege von neuem zeigte, hängt hiermit zusammen. Die französische Schuld ist dadurch eine wahre Nationalschuld, auch mit der heilsamen wirtschaftlichen — ob auch politischen, kann freilich fraglich erscheinen[107])

107) Es wird letzteres wohl öfters gesagt, ich habe es früher auch wohl so angesehen, und etwas ist ja vielleicht auch daran, wie an der relativen Empfehlung einer großen Staatsschuld mit aus solchen Gesichtspunkten überhaupt. Aber auch Franzosen, wie Cucheval-Clarigny, a. a. O.

Funktion einer solchen. Die dortigen Einrichtungen verdienen bei uns, entsprechend modifiziert, Nachahmung.

c) Allgemeine öffentliche Subskription. Sie verdient den Vorzug vor dem folgenden Verfahren, ist leider nur nicht immer von Erfolg, namentlich nicht in kapitalärmeren Ländern, in kritischen Zeiten (norddeutsche Bundesanleihe vom 4. August 1870!), zumal wenn man rasche Einzahlung verlangen muß. Notgedrungen bleibt daher oft nur über

d) die Uebereinkunft mit Zwischenhändlern (Bankiers), denen eine Provision und ein Gewinn am Kurse überlassen werden muß, auf Kosten des Staats und der Gläubiger. Bei auswärtigen Anleihen ist dies Verfahren vollends unvermeidlich.

Möglichst gilt es dann, wenigstens die Vorteile der Konkurrenz unter den Bankhäusern auszubeuten. Allein das ist bei der engen Verbindung derselben und bei ihrem gemeinsamen Interesse dem Staate gegenüber nicht immer zu erreichen: die Theorie der „freien Konkurrenz" läßt hier wie auch sonst so oft in der Praxis im Stich, dem Kompromiß und der Monopolstellung einzelner Häuser gegenüber. Soweit als möglich sollte aber das besonders in England, Amerika übliche System der Submissionen angewendet werden, wo schriftliche Offerten mit Uebernahmskurs eingereicht und den günstigsten Offerten der Zuschlag zu Teil wird (jetzt auch in Oesterreich öfters angewandt)[108]. Die Wahl des Nominalzinsfußes bleibt aus den gleich darzulegenden Gründen besser dem Emissionshaus nicht überlassen.

§ 33. — 6. Wahl des Nominalzinsfußes. Ein Punkt von großer praktischer Bedeutung und auch nicht ohne theoretisches Interesse[109]. Anleihen können aufgenommen werden

a) zu dem dem jedesmaligen reellen möglichst gleichkommenden Nominalzinsfuß: al Pari oder fast al Pari. Hier wechseln die Nominalzinsfüße mit den reellen, während der erhaltene Kapitalbetrag und der Nominalbetrag im wesentlichen übereinstimmen, also, wie auch immer der Zinsfuß stehe, an dem Nominalkapital weder etwas Erheblicheres verloren noch gewonnen wird. Mit Rücksicht auf die eigentlich praktischen Fälle kann man das System dasjenige der (nominell) hoch verzinslichen Anleihen nennen; in kritischen Zeiten, wo der Realzinsfuß hoch, emittiert man auch zu diesem. Statt dessen kann man aber auch

b) zu einem festen Nominalzinsfuße (oder einigen bestimmten), einerlei wie der reelle ist, Anleihen aufnehmen: unter Pari, wenn der erstere Zinsfuß niedriger, über Pari, wenn er höher als der reelle ist. Hier bleiben also die Nominalzinsfüße gleich, wechseln dagegen die Emissionskurse der Anleihen oder die Kapitalbeträge („Effektivkapitalien"), welche man für einen bestimmten Zins erhält. In dem vornehmlich praktisch wichtigen Falle der Unter-Pari-Emission ist hier von dem System der (nominell) niedrig verzinslichen Anleihen zu sprechen. Die Praxis hat in der Regel diesem System das Wort geredet und ist ihm auch vielfach gefolgt, die Theorie hat mit wenigen Ausnahmen das erste System empfohlen und doch wohl im ganzen mit Recht[110].

Abgesehen von ganz hinfälligen Gründen, wie dem „Festhalten am landesüblichen Zinsfuße auch in ungünstiger Zeit", dem „Innehalten der gesetzlichen Zinstaxe", was beides

S. 146), äußern sich im Hinblick auf den politischen Wechsel ihres Landes skeptisch, daher doch auch Stein's Gesichtspunkte (F.W. II. 3. Abt. S. 235, 290) wieder zu ideologisch und seine Ausführungen zu konstruktiv.

108) S. Cucheval-Clarigny S. 163.

109) Völlig unklar, die Frage mit der, ob Obligationenschuld oder reine Rente verquickend, Stein F.W. 5. A. II. 3. Abt. S. 328 ff. Eingehend Wagner, Ordnung des österr. Staatshaushalts S. 204—225.

110) So jetzt auch wieder Cucheval-Clarigny, a. a. O. ch. 10, bes. S. 160 ff., wo auch, wie von mir, die Wahl des 5%igen statt eines 3- oder 4½%igen Zinsfußes für die großen französischen Anleihen 1871 ff. gebilligt, selbst der dem reellen entsprechende 6%ige Nominalzinsfuß als der damals noch bessere bezeichnet wird. Stein a. a. O. konfundiert hier die Fragen vollständig.

ja bei Emission unter Pari doch nur scheinbar geschieht, hat man zwei wichtigere Gründe angeführt, von denen aber nur der zweite schwerer ins Gewicht fällt. Einmal betonte man, daß die volle Gleichmäßigkeit der Nominalzinsfüße oder das Vorhandensein nur von 2—3 festen solchen Füßen das Rechnungswesen, den Geschäftsverkehr erleichtere, die Obligationen oder Renten allgemeiner bekannt und verständlich, auch beliebter mache. Das ist wohl bis zu einem gewissen Maße der Fall, aber doch nicht so wichtig, wie mitunter behauptet wird. Auch nötigt das andere System wegen zulässiger kleinerer Abweichungen vom Pari nicht zu einer förmlichen Uebermenge verschiedener Nominalzinsfüße, und durch spätere Konsolidationen und Konversionen (§ 34) kann man größere Gleichförmigkeit erzielen.

Der zweite Grund wäre entscheidend, wenn er immer zuträfe und wenn nicht bei der Emission unter Pari zu einem niedrigen Nominalzinsfuße auf einen anderen Vorteil meist verzichtet würde, welcher leicht wertvoller sein kann. Die nominell niedrig verzinslichen Schulden stellen sich, so heißt es, dem Staate billiger als die nominell hoch verzinslichen, sind zu einem relativ besseren Kurse zu begeben, kosten also reell weniger Zins. Dies Argument in der Frage der Wahl zwischen beiden Formen beruht auf einer allerdings vielfach, aber eben keineswegs immer richtigen Thatsache. Die Emission unter Pari, namentlich stark unter Pari, bei einem im Vergleich zum reellen Zins erheblich niedrigeren nominellen, gibt für die Spekulation auf ein Kurssteigen einen größeren Spielraum bis zum Pari, wo eventuell erst eine bei der anderen Form viel nähere Kündigung behufs Zinsreduktion eintreten kann.

Bei dem für diese Frage beliebtesten und in der That brauchbarsten Untersuchungsobjekt, bei den französischen Renten, der 3- und der 4½- und 5prozentigen ließ sich, wie auch öfters sonst (England) nachweisen, daß die 3prozentige Rente wegen ihres höheren Kurses 0,6—0,9% Zins weniger kostete. Aber, wie gerade auch das französische Beispiel zeigt, ergibt sich eine solche bedeutendere Kurs- und Zinsdifferenz gewöhnlich nur in Spekulationszeiten, in Perioden der Hausse, in Staaten mit überhaupt gutem Kredite, besonders dann, wenn die nominell höher verzinsliche Rente Pari oder darüber steht, die Verhältnisse eine Kündigung und Zinsreduktion möglich machen, wodurch der Kurs dieser Rente gedrückt wird. Das galt z. B. auch um 1881 vom Kursstand der französischen 5prozentigen und 3prozentigen Rente (jene 1880—81 an 120, diese an 85, reeller Zins bezw. 4,166 und 3,412), der preußischen 4½prozentigen und 4prozentigen konsolidierten (Kurs bezw. an 105 und 101, jene von 1885 an kündbar), der preußischen 4- und 3½prozentigen konsolidierten in der Gegenwart (Kurs bezw. 106—108 und 100—102).

In Zeiten der Baisse, in politischen Krisen, in Staaten mit erschüttertem Kredit, wo bei keinerlei Papieren eine Kündigung und Zinsreduktion in Aussicht steht, vermindert sich jener relative Vorteil der niedrig verzinslichen Rente (so auch in Frankreich in solchen Perioden) erheblich oder verschwindet ganz, die Kurse der Papiere mit verschiedenem Zinsfuß stehen dann relativ gleich, so z. B. in Oesterreich von 1848—68, wo man bei Obligationen mit allen möglichen Zinsfüßen gut vergleichen konnte. Demgemäß trifft der angegebene Grund für die Wahl eines niedrigen Nominalzinsfußes überhaupt gar nicht immer zu, während sich doch ein erheblicher Verlust am Nominalkapital bei der Emission ergibt. Dazu kommt aber noch ein öfters durchschlagender Gegengrund gerade gegen Anleihen mit einem stark unter dem reellen und üblichen bleibenden Nominalzinsfuße, wo daher die Begebung bedeutend unter Pari erfolgen muß, z. B. gegen die 3%ige Rente in Frankreich, statt der 4-, 4½-, 5%igen, gegen die 4%ige Rente in Oesterreich und gar in Ungarn gegen die 5- oder 4%ige. Denn bei Anleihen ersterer Art ist voraussichtlich in irgend absehbarer Zeit kein Sinken des reellen Zinsfußes auf oder unter den nominellen zu erwarten, die allein normale Voraussetzung für eine Kündigung und Zinsreduktion tritt also hier gar nicht oder viel später ein als bei der Schuldform mit hohem, dem jeweiligen reellen, z. B. dem besonders hohen reellen Zinsfuß in kritischen Zeiten gleichkommenden Nominalzinsfuße. Steht nun mit einiger Wahrscheinlichkeit in nicht gar zu ferner Zeit eine Wiederherstellung des Kredits und eine Rückkehr des reellen Zinsfußes auf den normalen zu erwarten, wie doch oft nach Kriegszeiten, so wird sich leicht ein größerer Vorteil für den Staat ergeben,

wenn er z. B. 10 Jahre lang ¼ oder selbst ½ % Zins für die norminell höher verzinsliche Schuld mehr gezahlt hat, dafür aber vom 11. Jahre an 1 oder 1½ % und mehr durch Zinsreduktion spart.

Die großen fanzösischen Anleihen nach dem letzten Kriege wurden daher wohl mit Recht zu 5% aufgenommen: sie konnten wenigstens schon etwa ein Jahrzehent nach dem Kriege oder selbst früher nach dem Kursstande jeden Augenblick gekündigt und im Zinse herabgesetzt werden. Hätte man 5½ oder 6% zum Nominalzinsfuß bei der Emission gewählt, wäre es noch günstiger gewesen. Oesterreich hat dagegen mit seiner Emission 4prozentiger Renten, Rußland mit seinen 5prozentigen Papieren für unabsehbare Zeit auf solche Vorteile verzichtet, die auch Nordamerika bei seinen großen Kriegsanleihen wahrgenommen hat. Die große Verbesserung des österreichischen Staatskredits (4prozentige Goldrente von wenig über 60 in einigen Jahren auf 90—96 gestiegen) kommt so zwar für neue Schulden dem Fiskus zu Gute, nicht aber für die alten. Bankiers und und ähnliche „Finanzpraktiker“ befürworten begreiflich in ihrem und im Börseninteresse die niedrig verzinsliche Rente, zumal bei auswärtigen Anleihen, um die spekulative Unterbringung zu erleichtern. Der Staat aber hat nicht nur auf den augenblicklichen, sondern auf den dauernden Vorteil zu sehen und wenn er durch die Wahl einer Schuldform ein für das Börsenspiel weniger geeignetes Objekt in seinen Obligationen und Renten schafft, — um so besser! Richtige Ausgabe 6prozentiger Goldrente, 10 Jahre lang unkündbar, Dezember 1883 in Rußland zu 98, Kurs Ende 1884 108, Sommer 1890 109, inzwischen schon mehrfach erheblich höher.

§ 34. — 7. Zinsherabsetzung (Reduktion), Schuldumwandlung (Konversion), Schuldzusammenziehung (Konsolidation). Bei diesen in naher Verbindung stehenden Maßregeln wird hier volle Achtung der Rechte der Gläubiger, daher Ausschluß eines Zwangs gegen sie vorausgesetzt. Die zwangsweise Durchführung dieser Maßregeln fällt unter ganz andere Gesichtspunkte und damit aus dem Rahmen dieser Erörterungen heraus. Sie war in der Regel ein partieller Staatsbankerott.

Zinsreduktion ist die vertragsmäßige Herabsetzung des Nominalzinsfußes der Schuld; Konversion die Umwandlung, welche durch Aenderung des Nominalzinsfußes, insbesondere daher auch in dem genannten Fall der Zinsreduktion, oder durch Aenderung sonstiger Bedingungen, z. B. der Tilgung, daher im Fall der Verwandlung von zurückzuzahlenden in Rentenschulden (1868 ff. in Oesterreich), freilich hier mit Zwang; 1869 ff. in Preußen) mit der Schuld erfolgt; Konsolidation ist die Zusammenziehung mehrerer Schuldkategorien, Anlehen ꝛc. eines und desselben oder auch verschiedener Nominalzinsfüße in eine einzige, eventuell in Verbindung mit den beiden anderen Maßregeln vorgenommen, wodurch dann ein größerer Teil der öffentlichen Schuld eine gleichförmige Gestalt, einen gleichen Zinsfuß erlangt. Sobald dem Staat-Schuldner die erforderlichen Kündigungsrechte zustehen und er die gesetzlichen und vertragsmäßigen Bedingungen genau innehält, ist rechtlich gegen keine dieser Maßregeln etwas einzuwenden. Finanzpolitisch empfehlen sie sich, volkswirtschaftspolitisch und selbst socialpolitisch, in Betracht vieler kleiner Staatsgläubiger (Witwen und Waisen, „kleine Leute“, Beamte) muß nur bei der Zinsreduktion mit Vorsicht und unter Berücksichtigung auch allgemeiner wirtschaftlicher Interessen vorgegangen werden.

Im Falle der Zinsreduktion macht der Staat eben nur, wie jeder Schuldner, von seinem Rechte und der verbesserten Lage Gebrauch und bietet seinem Gläubiger die Wahl zwischen der Einwilligung in die Zinsreduktion und in die demgemäße Erneuerung des Schuldverhältnisses oder der Rückzahlung des Kapitals nach dem Nominalbetrag (al Pari). Deshalb ist hier auch bei Rentenschulden die kündbare Rente der unkündbaren und überhaupt die Schuld mit hohem derjenigen mit niedrigem Nominalzinsfuße vorzuziehen.

Die normale wirtschaftliche Voraussetzung der Zinsreduktion ist ein Sinken des Realzinsfußes, zu welchem Kredit zu erlangen ist, und die Möglichkeit, anderswo den Kredit zu bekommen, welchen etwa der alte Gläubiger unter diesen Bedingungen nicht erneuern will. Denn um reelle Rückzahlung der Schuld aus ordentlichen Einnahmen handelt es sich meistens nicht. Die Masse der Staatsgläubiger wird sich schon, wohl oder

übel, fügen müssen, wenn die allgemeinen Verhältnisse des Zinsfußes und Kapitalmarkts sich verändert haben. Verbindung mit Bankiers und Banken, welche nötigenfalls die erforderlichen Mittel bereit stellen, sobald ein größerer Teil der alten Gläubiger die Zinsreduktion ablehnt, hilft etwaige finanzielle Schwierigkeiten zu überwinden. Wenn der Schwerpunkt der Maßregel aber in dieser Verbindung mit spekulierenden Kommissionshäusern liegt, wie im Jahre 1881 bei der Reduktion (von 6 auf 4%!) und Konversion der ungarischen Rente, so zeigt sich schon, daß der Operation die natürliche, gesunde wirtschaftliche Voraussetzung fehlt. Eben weil jenes zur Zinsreduktion erforderliche Sinken des Realzinsfußes bei den nominell hoch verzinslichen Schulden kleiner als bei den nominell niedrig verzinslichen zu sein braucht, verdient erstere Schuldform den Vorzug.

Finanzpolitisch erscheint es berechtigt und notwendig, den Gewinn aus der Zinsreduktion der Staatskasse, also der Gesamtheit zuzuwenden. Um so mehr als es sich in den praktisch weitaus wichtigsten Fällen um Schulden handelt, welche in abnormer Zeit zu einem ungewöhnlichen hohen reellen Zinse aufgenommen werden mußten (Kriegsanleihen, Abwicklung von Kriegskosten, Frankreich 1871 ff., 5% Schulden noch zu 82,5 und 84,5 begeben, also zu etwas über und zu beinahe 6%!). Der Staatsgläubiger wird eben hier nur genötigt, auf einige der Vorteile zu verzichten, die er jener abnormen Lage verdankt.

Trotzdem hat die Maßregel einer allgemeineren und vollends einer erheblicheren Zinsreduktion, welche rasch durchgeführt wird, auch unter Umständen ihre volkswirtschaftlichen und socialpolitischen und dadurch rückwirkend auch ihre finanziellen Bedenken. Namentlich bei weiter Verbreitung der Schuld in den Mittel- und zum Teil selbst in den unteren Klassen kann die Zinsreduktion zur empfindlichen Verminderung des Privateinkommens führen und leicht bewirken, daß die betreffenden Gläubiger lieber ihr Kapital zurücknehmen, wo es aber dann nur zu leicht in spekulativen Anlagen Platz findet und eine wilde Spekulation entbrennt, eine schon bestehende gesteigert, auch die Anlage in unsicheren ausländischen Papieren zu sehr begünstigt wird (englische Verhältnisse in den 20er, deutsche in den 70er Jahren und in neuerer Zeit bei den Zinsreduktionen von Prioritäten, Pfandbriefen, nordamerikanische Verhältnisse neuerdings). Besondere Rücksicht erheischt eine Lage wie in Frankreich, wo die Rente so weitgehend „demokratisiert“ ist (§ 32): die finanzpolitische Schwäche des dortigen Systems.

Daher auch trotz der (auch unter der dritten Republik noch nicht wieder, unter Napoleon III. nie annähernd erreichten) hohen Rentenkurse (5prozentige bis 127) unter Louis Philipp in den 40er Jahren und bis 1883 noch in der neuesten Zeit, wo es finanziell schon länger möglich gewesen wäre, das Unterbleiben der allgemeinen Zinsreduktion und Konversion in Frankreich, Bedenken, über welche sich Napoleon III., die Spekulation absichtlich anfachend im Interesse des Prestiges seiner Dynastie, 1851 ff. hinwegsetzte, Bedenken freilich auch, welche unter Louis Philipp wie jetzt wieder im Interesse des beweglichen Kapitals und der Bourgeoisie zu sehr und zu lange obwalteten. Die deutschen, preußischen 2c. Maßregeln, verbunden mit bedeutenden Tilgungen aus der französischen Kontribution in 1871 ff., haben anderseits wohl auf Spekulation und Wirtschaftsleben mehrfach nachteilig gewirkt. In übertriebener Weise machte Windthorst im preußischen Abgeordnetenhause Bedenken gegen die Zinsreduktion der preußischen 4½%igen Rente auf 4% im Jahre 1885 geltend, wegen der Interessen kleinerer Kapitalisten. In den letzten 1880er Jahren war im Reich, in Preußen und in anderen deutschen Staaten nach dem Kursstand und der Lage des Geldmarkts die Reduktion der 4%igen Renten auf 3½% möglich, wurde auch wohl und wird zum Teil noch befürchtet, was das weitere Kurssteigen der 4%igen etwas hemmt. Bisher glaubte man aber, sie unterbleiben lassen zu sollen, aus den angedeuteten allgemeinen Rücksichten. Allein in Preußen konnte man freilich sofort ca. 18 Mill. M. für die Staatskasse ersparen (z. B. zum Tilgen verwenden). Mitspielte bisher wohl auch die Rücksicht darauf, daß es noch fraglich, ob 3½% schon als „normaler“ (Maximal-) Zinsfuß des Staats bei uns gelten kann. In neuester Zeit (1889—90) sind die Kurse auch etwas gewichen. Je länger aber der bisherige ungefähre Kursstand dauert, desto mehr wird der niedrigere Zinsfuß als „normal“ gelten müssen und dann doch der finanzielle Grund für die Reduktion zu entscheiden haben. Man kann den Staatsgläubigern kein „Einkommenminimum“ garantieren, was jedenfalls auch socialpolitisch nicht unbedenklich wäre.

Bei der eingreifenden Bedeutung einer großen Staatsschuld für die Volkswirtschaft ist es zweckmäßig, in der Wahl des Zeitpunkts, in der Art und namentlich der

Zeitdauer der Durchführung einer größeren Zinsreduktions- und Konversionsmaßregel vorsichtig vorzugehen. Die Entlastung des Etats von Schuldzinsen, zumal der hohen Zinsen der Kriegsschulden, muß aber gleichwohl, wenn sie möglich, erfolgen, jene anderen Rücksichten können sie wohl hinausschieben, aber nicht unterbleiben lassen. Eine umfänglichere Konversion wird gern und passend mit einer „Konsolidation", wie in England, in Oesterreich verbunden. Daher der Name „Konsols", „konsolidierte" Schuld für solche neue Schuldkategorieen. Die Einwilligung der Gläubiger zu Zinsreduktionen und zu Verzichten auf Tilgungsverpflichtungen des Staat-Schuldners pflegt mit mäßigen „Konversionsprämien" (z. B. bis 1 %) nötigenfalls erkauft zu werden.

Ueber die beiden größten neueren Maßregeln in Preußen und Oesterreich s. preußisches Gesetz v. 19. Dez. 1869 und österreichisches Gesetz v. 20. Juni 1868. Dazu ist jüngst 1883 die große Operation der Konversion der 5%igen französischen Rente (aus dem letzten Kriege) in eine 4½%ige Rente, 1887 der älteren 4½%igen und des kleinen Postens 4%ige Rente in 3%ige, in England 1888 die Konversion der 3%igen Konsols in 2¾ bezw. 2½%ige gekommen. Andere Staaten haben in den letzten Jahrzehnten und bis in die letzten Jahre ebenfalls vielfach konvertiert und zinsreduziert und namentlich die Vereinigten Staaten von Nordamerika haben ihre riesigen, hoch verzinslichen Kriegsschulden, soweit diese nicht überhaupt zurückgezahlt worden, ungemein stark im Zins herabgesetzt.

In Preußen wurden nach jenem Gesetz eine große Reihe 4½- und 4%iger einzelner Anleihen mit speziellen Tilgungsverpflichtungen in eine einzige 4½%ige „konsolidierte" Anleihe verwandelt, bezw. zusammengezogen. Den Inhabern der älteren Obligationen konnten dabei kleine Konvertierungsprämien bewilligt werden, wenn sie bis zu einem Präklusivtermin ihre Obligationen zur Umwandlung einlieferten; Gesamtbetrag der Prämie im Maximum 1% der neuen konsolidierten Anleihe. Die Tilgung der letzteren erfolgt, „sobald und soweit etatsmäßige Ueberschüsse der Staatseinnahmen über die Ausgaben sich ergeben und soweit über dieselben im Staatshaushaltetat nicht anderweitig verfügt wird". Im Erlaß vom 16. Febr. 1870 z. B. für verschiedene Arten Anleihen Konvertierungsprämien von ½, ¾, 1%, ausnahmsweise für die 1848er freiwillige Anleihe 3% bewilligt. Verzicht des Staats auf das Kündigungsrecht wie bemerkt für diese neue 4½%ige konsolidierte Anleihe bis 1. Jan. 1885. Nach Gesetz v. 4. März 1885 ist dann eine Zinsreduktion dieser 4½%igen Konsols (550 Mill. M.) auf 4%, bezw. ein Umtausch gegen 4%ige Rentenschuld herbeigeführt. Ebenso ist durch Gesetz v. 8. Mai 1885 der Zinsfuß der meisten 5- und 4½%igen Prioritäten zu ermäßigen in Aussicht genommen (für nahe 1 Milliarde M.), was dann auf 4%, bezw. 3½% durchgeführt wurde, zum Teil unter Umwandlung in Konsolidierte. 1889 kamen so (außer noch nicht konvertierten Prioritäten) von einem Gesamtkapital der preußischen Staatsschuld von 4457 Mill. M. 3593 auf 4 und 669 Mill. M. auf 3½% konsolidierte.

In Oesterreich hatte die Maßregel den Charakter des Zwangs, war sie eine Mitfolge des politischen Ausgleichs mit Ungarn und wurde sie mit einer starken Erhöhung der Couponsteuer verbunden (s. diesen Band Abh. Direkte Steuern, S. 271). Der bei weitem größte Teil der „allgemeinen Staatsschuld", zu der Ungarn eine Quote der Lasten beiträgt, ist infolge dessen in 2 große 4½%ige Renten, eine Papierrente (in 1881 1330 Mill. fl.) und eine Silberrente (995 Mill. fl.) konvertiert und zusammengezogen worden aus einer großen Anzahl früherer, mit sehr verschiedenen Nominalzinsfüßen (von 1—6 %) und Rückzahlungsbedingungen versehener Anleihen.

Die neue französische 5% Rente betrug 339,33 Mill. Fr. Rente, woran durch Herabsetzung des Zinsfußes auf 4½% 33,93 Mill. Fr. gespart werden; jetziger Betrag dieser (sog. neuen, d. h. aus dem letzten Kriege 2c. herrührenden) 4½% Rente daher 305,49 Mill. Fr. Der Kurs hatte sich schon vorher etwas ermäßigt (1880 und 1881 meist zwischen 119—121, 1882 zwischen 119—113,5, 1883 herab auf 109—107,6). Da damals auch die 3% immerwährende und die 3% tilgbare Rente relativ noch stärker gewichen war, konnte man den direkten Einfluß der Zinsreduktion bei der 5% Rente nicht hoch veranschlagen. Im Jahre 1887 ist dann eine neue Zinsreduktion in Verbindung mit einer Konversionsmaßregel erfolgt. Nach Gesetz v. 7. Nov. 1887 (dazu Dekret von demselben Tage) wurde die sogenannte ältere 4½% Rente (von 1852) im Betrage von 37,19 Mill. Fr. Renten und ein kleiner Posten alter 4% Rente von 446 000 Fr. Renten zur Rückzahlung, bezw. zur Konversion in 3% Rente gekündigt. Im letzteren Fall wurde für jeden Franken Rente der 4½%igen Schuld 0,833 Fr., der 4%igen Schuld 0,937 Fr. in 3% Schuld geboten. Die Maßregel ist im wesentlichen gelungen. Zur Rückzahlung wurden nicht ganz 10% des ursprünglichen Rentenbetrags verlangt [111]. So ist in Frankreich jetzt nur noch die große 4½ (ursprünglich 5) % Rente der 1871 ff. Kriegsschulden (genau jetzt 305,54 Mill. Fr.) und eine riesige 3% Rentenschuld (433,52 Mill. Fr.) vorhanden, die fundierte reine Rentenschuld also auf diese zwei Posten zusammengezogen („konsolidiert").

Der Versuch der Zinsreduktion der englischen Konsols unter 3%, auf 2¾ und 2½%, unter Gewährung eines verschieden hohen Konversionskurses der 3% Konsols, war Childers

111) Ueber den auch in den Einzelheiten beachtenswerten Vorgang und die Durchführung siehe Bull. de statist. XXII. S. 461 ff., 582 ff., XXIV. S. 534 ff.

zuerst, 1884, nicht gelungen. Er ist dann 1888 von Goschen wieder verändert aufgenommen und mit Erfolg durchgeführt worden. Die Operation bezog sich auf die ungeheure Summe von fast 560 Mill. £. Kapital. Sie zerfiel in 3 große Posten mit etwas verschiedenen Kündigungsbedingungen, die neuen 3% Konsols (zu diesem Zinsfuß seit 1815 ausgegeben), 166,4 Mill. £, sofort kündbar, aber nur im Gesamtbetrage, was für die Maßregeln der Kündigung, Zinsreduktion und Konversion bei der Größe eines solchen Postens Schwierigkeiten machen kann — ein überhaupt in der Konsolidationsfrage allgemein zu beachtender Punkt, der auf ein finanztechnisches Bedenken der Zusammenziehung einer Staatsschuld in gar zu große einheitliche Posten hinweist; — die alten 3% Konsols (auf diesem Fuß vor 1815 ausgegeben), der Hauptposten 322,7 Mill. £, und die sogen. reduzierten 3% Konsols (auf diesen Fuß von einem früheren höheren herabgesetzt), 68,9 Mill. £; beide letztgenannten Posten nur nach Jahresfrist kündbar, dann entweder auf einmal oder je zu ¼ alle Quartal rückzahlbar; zusammen (31. März 1888) 558 Mill. £. Die Anerbietungen des Staats waren für den ersten Posten etwas anders als für die beiden anderen gefaßt, bei letzteren wurde eine kleine Konversionsprämie (¼%) denen geboten, welche sofort auf die Maßregel eingingen, den vermittelnden Banken auch eine Provision von 3/40 % in Aussicht gestellt. Bei der ganzen Schuld bestand ein Vorteil der Konversion in der Gewährung neuer vierteljähriger anstatt der bisherigen halbjährigen Zinstermine. Die Reduktion des Zinsfußes auf 2¾% trat nach Jahresfrist, eine weitere auf 2½% nach neuen 14 Jahren (1903) ein und vor 35 Jahren (1923) wurde auf das Recht zu neuer Konversion verzichtet. Bis auf 41,25 Mill. £ Kapital ist die Konversion angenommen worden, wovon nur 29 Mill. in Händen des Privatpublikums. 1889 wurde dieser Betrag zur Rückzahlung gekündigt. Im ganzen sind durch die großartige Operation zunächst jährlich 410 000, von 1903 an 820 000 £ Kosten erspart worden. Die 2¾% Schuld in Konsols war 31. März 1889 495,6 Mill. £. Die Verminderung gegen das Vorjahr hängt auch mit einer Konversion von Konsols in Annuitäten zusammen. Der Kurs der 3% Konsols war Ende 1887 ca. 101,5, die 2¾% standen Ende 1888 ca. 97,4, Sommer 1890 ca. 96,4. Gegenüber der mißlungenen Maßregel von 1884 wird hervorgehoben, daß es damals ein Fehler war, die Frist zur Entscheidung ½ Jahr hinauszuschieben; jetzt wurde die Zustimmung zur Konversion ohne weiteres angenommen, wenn sie nicht ausdrücklich abgelehnt wurde; dafür war eine kurze Frist gegeben. Auch hier sind die Einzelheiten der Operation lehrreich [112]).

Daß die Zinsreduktion und Konversion mitunter auch bloß durch Spekulationsmanoever künstlich ermöglicht werden kann, hat die ungarische Rentenkonversion von 1881 ff. der 6- in eine 4%ige Rente bewiesen, indem erst der Kurs der ersteren so hoch getrieben werden mußte, um alsdann mit Hilfe großer europäischer Emissionshäuser die Kündigung und Zinsherabsetzung durchführen zu können, die bedenkliche Seite der Maßregel, zumal wenn das Ausland hieran stark beteiligt ist, wie in dem genannten Falle, und die neuen Renten zu verhältnismäßig teuren Anlage dem kleinen und mittleren Kapital dienen.

In meiner „Ordnung des österreichischen Staatshaushalts“ (S. 225 ff.) wird auch über eine der Reduktion des nominellen Zinsfußes entgegengesetzte Maßregel, eine Erhöhung dieses Zinsfußes gehandelt, eine Maßregel, welche in Staaten mit stark gestiegenem Realzinsfuße und tiefem Kursstand alter Anleihen eines niedrigeren Nominalzinsfußes mitunter zweckmäßig sein kann, um für später die Möglichkeit einer Zinsreduktion und reellen Entlastung zu schaffen. Man hat zu diesem Zwecke die Besitzer der Obligationen zu Zahlungen aufgefordert (Oesterreich früher, sogen. „Arrosierungsanlehen“).

8. Ueber die Besteuerung der Staatspapiere, insbesondere in der Form der sogenannten Couponsteuer s. in diesem Bande Abh. Direkte Steuern S. 270.

9. Verzinsliche und unverzinsliche Schulden. Mit Ausnahme des Papiergelds sind die modernen Finanzschulden regelmäßig verzinslich. Bei einzelnen Arten an sich unverzinslicher Verwaltungsschulden kann wohl ein Anspruch des Gläubigers auf Verzugszinsen begründet sein. Aeltere Schulden waren öfters unverzinslich, das Darlehen an den König, Fürsten, der Preis für Privilegienerteilung oder Bestätigung oder dgl. m.

10. Versicherte und nicht versicherte Schulden: jene gegen Pfänder, auf Realkredit, diese auf Personalkredit aufgenommen. In akkreditierten modernen Staaten letztere die Regel, wenn auch etwa die Domänen noch generell als Pfand der gesamten Schulden bestellt sind (Preußen). „Domänenpfandbriefe“ Oesterreichs, Ungarns, noch neuerdings mit Spezialverpfändung, desgl. solche Verpfändung von Zöllen, Monopolien und dgl. an Staatsgläubiger in der Türkei, mittelamerikanischen und ähnlichen „unsicheren“ Staaten.

112) Die Materialien nach den amtlichen Aktenstücken, auch Auszüge aus den Parlamentsverhandlungen, im Bull. de statist., so XV. S. 609 (Maßregel von 1884), XXIII. S. 318, 442, XXIV. S. 71, 711, XXV. S. 431. S. auch Schanz, Finanzarchiv V. S. 497.

11. Zwangsanlehen sind ihrer Entstehung nach als Besteuerungsmaßregel zu betrachten; in schwierigen Zeiten können sie auch heute noch in Betracht kommen und unter Umständen hohen Einkommen-, Vermögenssteuern vorzuziehen sein.

3. Staatspapiergeld.

Dieser Gegenstand des Staatsschuldenwesens hängt gleichzeitig mit dem Geld- und Kreditwesen, auch mit dem Bankwesen eng zusammen und berührt einige der feinsten und schwierigsten Fragen auch der Geld- und Kredittheorie. Vgl. Hdb. Band I. Abh. VIII und IX, in letzterer besonders § 62 ff. über die Banknote und deren Unterschied vom Papiergeld, auch eb. § 74. Hier nötigt der Raum wie der unmittelbare Zweck dieser Abhandlung, sich auf die Erörterung der das Staatspapiergeld betreffenden Hauptpunkte zu beschränken. Der Verfasser folgt dabei seinen eigenen Spezialschriften über diesen Gegenstand, auf welche er sich für die genauere Begründung bezieht, auch da, wo er von anderen Theoretikern und Praktikern abweicht. Auf Geschichte und Statistik des Papiergeldwesens kann an diesem Orte ebenfalls nicht näher eingegangen werden. Einiges dazu mit Gehöriges in Abh. Kredit in B. I. § 97 ff. dieses Werks.

Rau I. § 293 ff., II. § 247 ff., III. § 487 ff. Mohl, P.W. II. § 184. Roscher, S. III. § 50 ff. Stein, H.V.L., 2. Aufl. S. 445 ff. Ders., F.W. 4. A. II. S. 396—454, 5. A. II. 3. Abt. S. 98—210, wo aus dem „Papiergeldwesen" ein förmliches „zweites Gebiet", nach dem „Finanzkredite" und vor dem „Staatsschuldenwesen" als den „drei Gebieten" des „Systems des Staatskreditwesens" konstruiert wird: eine in hohem Grade fragwürdige Konstruktion, bei welcher Stein sehr willkürlich verfährt, in den Thatsachen nicht immer zuverlässig ist und in mehr als einer Hinsicht zu falschen und bedenklichen Ergebnissen kommt. Rösler, Verwaltungsrecht. II. § 383 ff. — Nebenius, Oeffentlicher Kredit, 2. Aufl. I. S. 136 ff. Knies, Kredit II. Kap. 14. Ders., Geld, S. 257 ff. R. Hildebrand, Theorie des Geldes. 1883. Roscher, nicht in der F.W., sondern im 3. Bande des S., 2. Abt. Kap. 7. Cohn, F.W. § 547 ff. — Schäffle, Zur Theorie der Bedarfsdeckung, Nr. X im 3. Artikel, Z. f. St.W. 1884 S. 146 ff. — Ricardo, Principles etc. ch. 27. J. St. Mill, P.O. b. 3, ch. 11, 13. — A. Wagner, die im Art. Kredit im Hdb. Band I S. 416 genannten Arbeiten, besonders Abh. Papiergeld in Bluntschli's St.W. B. VII., „Die russische Papierwährung", 1868, „Staatspapiergeld, Reichskassenscheine und Banknoten". 1874. Lesigang, Agio ꝛc. in Oesterreich, in Hildebrand J. B. 27, 28, 29, mit Entgegnung von Hertzka, eb. B. 29. Weiß (jetzt auf einmal magyarisiert „Földes"!!), Beitrag zur Frage über die Ursachen und Wirkungen des Agios, in Hildebrand-Conrad J. 4 (1882) (die „induktiven" statistischen Beweisführungen vielfach zu bemängeln). Kramar, Das Papiergeld in Oesterreich seit 1848, 1886, wertvoll auch für die allgemeine Theorie des Papiergelds, besonders in Kap. 2 und 3 (auch treffende Polemik gegen Weiß-Földes, so S. 33). — Auch für die Theorie ist ferner die folgende Litteratur über Papiergeldwesen einzelner Länder wichtig, die meist auf die theoretischen und finanzpolitischen Fragen mit eingeht.

Geschichtlich besonders wichtige und auch theoretisch interessante Papiergeldperioden die Law'sche in Frankreich, die der Assignaten und Mandaten in der französischen Revolution, die österreichische, russische, britische (u. a. L. m.) während der Kriege in dieser Zeit, die nordamerikanische im Befreiungskriege und besonders wieder 1861 ff. im Bürgerkriege, die neueste österreichische 1848 bis jetzt, die russische seit dem Krimkriege 1854 ff. und seit dem letzten Türkenkriege, die italienische seit 1866, die französische 1870 ff., von minder wichtigen Ländern zu schweigen. Das deutsche einzelstaatliche und nunmehrige Reichspapiergeld ist kein eigentliches, mit Zwangskurs versehenes (§ 36), daher ganz anders aufzufassen und von ganz anderen, nicht entfernt so eingreifenden Wirkungen als die Papiergeldwährung.

Aus der Spezialliteratur über das Papiergeld einzelner Länder s. besonders über England: Ricardo, High price of bullion 1809; ders., Proposals for an economical and secure currency 1816; Report of the bullion committee 1810; Tooke, History of prices (Hauptwerk für alle einschlagenden Fragen), in Ashers Uebersetzung besonders B. I.; über Frankreich in der ersten Revolution unter Andern: Stourm, Les Finances de l'ancien régime etc. II. 1885. ch. 23; über Oesterreich: Gentz, Exposé und observations in seinen Schriften (herausgegeben von Schlesier), B. 3, S. 300; A. Wagner, Zur Geschichte der österreichischen Bankozettelperiode, Z. f. St.W. 1861, 1863; ders., Art. österreichische Finanzen in Bluntschli's St.W. B. 7; ders., Oesterreichs Finanzen seit dem Frieden von Villafranca in „Unsere Zeit" (Brockhaus) 1863, 3 Artikel; ders., zahlreiche Artikel im „Bremer Handelsblatt" 1859 ff.; ders., Die neue Lotterieanleihe und die Reform der Nationalbank, 1861; ders., Die Herstellung der Nationalbank (österr. Valuta, Tl. 1), 1862; Helferich, Oesterreichische Valuta seit 1848, Z. f. St.W. 1855, 1856, 3 Artikel; A. Beer, Finanzen Oesterreichs und ders., Oesterreichischer Staatshaushalt seit 1868; Neuwirth, Bank und Valuta in Oesterreich-Ungarn, 2 Bände, 1873; Hertzka, Währung und Handel, 1876; Kramars genannte Schrift; über Rußlands neuere Periode: (Goldmann) Das russische Papiergeld, 2. Aufl. 1866; A. Wagner, Die russische Papierwährung, 1868 (auch russisch mit Zusätzen von Bunge, 1871), (über die verwandten älteren Geldverhältnisse, Kupfergeldkrisen s. besonders die Arbeiten von Brückner, von demselben auch in

Hildebrands Jahrbüchern über russisches Papiergeld Einiges, z. B. Band 9); jetzt namentlich de Rocca, Circol. monet. e corso forzoso in Russia, umfassende historisch-kritische Arbeit von ältester Zeit bis zur Gegenwart, Annali di statistica 1881, vol. 24: über Italien: die große inquiesta parlam. sul corso forzoso 1868, 3 vol. 1868; Carlo J. Ferraris, Moneta e corso forzoso, 1879 (auf andere Länder eingehend, auch theoretische Monographie), die amtlichen Aktenstücke über die Aufhebung des Zwangskurses in Italien 1880—81, so besonders der Bericht von Lampertico an den Senat (sess. 1880—81, senato, No. 87 A); darüber auch Leris in Hildebrand-Conrad J. 2 (1881) S. 520 ff.; v. Kaufmann, Finanzarchiv III. S. 141 ff.; Sachs, Italie, 1885, passim, besonders S. 599—648; Cucheval-Clarigny, Finances de l'Italie, 1886, passim vol. ch. 3—9; über Nordamerika's neueste Papiergeldperiode: v. Hock, Finanzen Nordamerikas, verschiedene Artikel in Hildebrands Jahrb., die annual reports of the comptroller of the currency, besonders über die Nationalbanken (Washington), Bolles, Financial history of the Unit. States 1860—85 (1886), b. 1 besonders ch. 4, 5, 8, 11, b. 2 ch. 1, 2, 4, auch Abh. Kredit in Hdb. B. I., § 108; über das deutsche Staatspapiergeld und die Reichskassenscheine: statistische Materialien und Aufsätze, auch Regelungsvorschläge in Hirths Annalen 1870, 71, 73, 74, 75; A. Wagner, System der Zettelbankpolitik 10 A, 12 A ff., 193 ff., 685 ff., und über einzelne Punkte (Annahme in Zahlung, an Staatskassen u. a. m.) vielfach passim; Reichsgesetz vom 30. April 1874, darüber Sötbeer, Kommentar zum Münzgesetz (Bezolds Sammelwerk), S. 181 ff.; Wagner in Hildebrands J. 23; ders., Art. Reichsbank in Holtzendorffs Rechtslexikon, 3. Aufl. 1881; Endemann in Hirths A. 1875.

Ueber die Rechtsfragen bei Papierwährung und anderem Papiergelde sind die juristischen Arbeiten über Begriff und Wesen des Gelds und Papiergelds, Inhalt der Geldschuld, Zugrundelegung von Nenn- oder Metall- oder Kurswert, Umrechnung von Geldzahlungsverpflichtungen bei Devalvation und sonst zu beachten, so besonders von Savigny, Obligationenrecht I.; Goldschmidt, Handelsrecht II.; Hartmann, Begriff des Geldes; Thöl, Handelsrecht 5. Aufl., I. 2. Aufl. § 210. — Bekker, Oesterreichische Couponprozesse, 1881, Hartmann, desgl. Statistisches über Papiergeld u. a. bei Paasche, in Hildebrand J. 30, S. 331 ff., auch ders., Studien über die Natur der Geldentwertung, 1878, S. 106 ff., v. Neumann-Spallart, Uebersichten der Weltwirtschaft, Jahrg. 1881—82, S. 375 ff., Jahrg. 1883—84, S. 447 ff.

1. Zur Terminologie und Klassifikation des Papiergelds.

§ 35. Unter dem Ausdruck „Papiergeld" werden im populären und zum Teil selbst im wissenschaftlichen Sprachgebrauch „papierne" Umlaufs- und Zahlungsmittel von mannigfach, zum Teil von wesentlich verschiedener rechtlicher Bedeutung und wirtschaftlicher Funktion und Wirkung zusammengefaßt und nachteilig vermengt. Auch der Ausdruck „Staatspapiergeld", welcher zunächst auf die Person des Ausstellers und Emittenten hinweist, hat unter dieser Konfusion gelitten. Für die Aufstellung und Einbürgerung eines strengeren Sprachgebrauchs ist dieser populäre und die aus ihm hervorgegangene Konfusion mißlich, ferner der Umstand, daß es an kurzen unzweideutigen sonstigen Ausdrücken, welche man zu festen technischen erheben könnte, fehlt. Man muß sich daher wohl oder übel mitunter mit adjektivischen Beiworten helfen. Entsprechend der Anknüpfung auch des Geldbegriffs an die rechtliche Funktion der „Währung", woran hier festgehalten wird, empfiehlt es sich wohl, beim Papiergeld gleichfalls das rechtliche Moment im Begriff voran zu stellen, womit sich die ökonomische Betrachtung auch recht gut vereinigen läßt. Dann ergibt sich folgende Terminologie:

I. Papiergeld („eigentliches" oder Papiergeld im wissenschaftlichen, im strengeren Sinne) oder, damit gleichbedeutend, Papierwährung: es muß zwei Momente gleichzeitig vereinigen, einmal Uneinlösbarkeit gegen ein anderes Geld, regelmäßig die gesetzliche Münze des Staats, d. h. der Aussteller ist rechtlich von der Pflicht befreit (eventuell zeitweilig), auf Verlangen des Inhabers des Papiergelds dasselbe gegen Geld (regelmäßig nach dem Nennwert) einzulösen; sodann: die Eigenschaft des gesetzlichen Zahlungsmittels (d. i. Währungseigenschaft) oder der hier sogenannte Zwangskurs muß diesem uneinlösbaren Papiergelde beigelegt sein[113].

113) Zwangskurs von wirklich einlösbaren Banknoten (Noten der Bank von England, legal tender, von Frankreich jetzt auch, gesetzlich auch bei den eventuell wieder einlösbaren Noten der Oesterreichischen Bank und bei manchen anderen Hauptbanken) macht daher aus diesen Noten nicht Papiergeld oder Papierwährung, die Währung ist vielmehr hier immer noch die Münze. Es wird

A. Nach der Person des Emittenten ist hier zu unterscheiden:

1. Staatspapiergeld, vom Staate, bezw. Fiskus direkt ausgegeben [114]).

2. Bankpapiergeld, von einer oder mehreren Zettelbanken, insbesondere von einer Zentralbank ausgegeben, indem der Staat, regelmäßig weil er Forderungen der Bank an ihn selbst nicht zahlen konnte oder neue Darlehen brauchte, die Suspension der Barzahlungen für die Noten gestattete oder dekretierte und für diese Zeit den Banknoten Zwangskurs erteilte. Dieses Papiergeld besteht also aus „entarteten" Banknoten [115]).

B. Nach dem Werte, auf den sich der Zwangskurs bezieht:

1. Papiergeld mit Nennwertzwangskurs, der normale und fast allein praktisch vorgekommene Fall [116]).

2. Papiergeld mit Kurswertzwangskurs [117]).

II. Papier-Zirkulationsmittel („uneigentliches" Papiergeld), oder Kredit-Umlaufmittel, welche als solche Geldsurrogate sind (s. B. I. Abh. Kredit § 60 ff.). Sie haben regelmäßig überhaupt keinen Zwangskurs, oder wenn sie ihn ausnahmsweise führen, sind sie doch auf Verlangen einlösbar. Sie sind eben deshalb keine Papierwährung, wie Nr. I., in keiner Weise übernehmen sie, wie diese Nr. I., die selbständige Funktion des Preismaßes, wohl aber gleich dem eigentlichen Papiergelde, aber nach einem anderen Rechtsgrunde, die des Umlauf- oder Tauschmittels, womit sie ein Glied der Kreditwirtschaft werden (s. Hdb. B. I. Abh. Kredit § 74 ff.). Hiernach sind ihre volkswirtschaftlichen Wirkungen prinzipiell verschieden von denen der Papierwährung.

Nach der Person des Emittenten gehören hierher:

A. Staatspapiergeld („uneigentliches"), regelmäßig zum Nennwert an den Staatskassen angenommen („Steuerfundation"), mehrfach mit der Bestimmung, daß gewisse Quoten der Steuern bei kleiner Strafe in diesem Papiergeld gezahlt werden mußten (deutsche Staaten). Im einzelnen kann man unterscheiden:

1. Einlösbares und ohne Zwangskurs [118]).

2. Einlösbares Papiergeld, aber mit Zwangskurs [119]).

hiernach, z. B. in Italien, überhaupt Legalkurs, d. h. Zwangskurs einlösbarer Noten, Papiergelds, und eigentlicher Zwangskurs für uneinlösbares Papier, unterschieden und danach das Schema noch etwas mehr spezialisiert, als im Text. Doch glaube ich, es genügt an der hier festgehaltenen Hauptunterscheidung.

114) Geschichtlich wichtige Beispiele: gleich von Anfang an solches Papiergeld waren die französischen Assignaten ꝛc., das nordamerikanische Papiergeld im Bürgerkriege (1862 ff.), die sogen. Greenbacks, die österreichischen Reichsschatzscheine 1849—54, und wieder, seit 1866, die dortigen zur gemeinsamen Schuld Oesterreich-Ungarns gehörenden Staatsnoten, 320—350 Mill. fl., mit den Partialhypothekar-Anweisungen zusammengekoppelt (s. oben S. 577), zum Maximalbetrag von 412 Mill. fl., in 1-, 5- und 50-fl.-Stücken; erst infolge von Finanzkatastrophen wurden zu solchem Papiergelde, sei es wegen Aufhörens der Einlösbarkeit oder nun erst eintretenden Zwangskurses, z. B. die österreichischen Bankozettel 1797 ff., die preußischen Tresorscheine 1806 ff., das russische Papiergeld des 18. Jahrhunderts in der späteren Kriegszeit, die neuen russischen Kreditbillets seit 1854—55.

115) Geschichtlich und theoretisch besonders wichtige Beispiele: die Noten der Bank von England (die damit damals zugleich zur Einlösungsvaluta der anderen kleinen Zettelbanken wurden) 1797—1819, diejenigen der Oesterreichischen Nationalbank von 1848 bis jetzt, der italienischen Banken von 1866—83, der Französischen Bank von 1848—50, 1870—77.

116) Eine Abart von ihm ist der Zwangskurs z. B. nach einer Quote des ursprünglichen Nennwerts, wie bei den österreichischen Wiener Währungsscheinen (40%), später dem russischen Papiergeld (²/₇) vor der Aera der Kreditbillete.

117) Praktisch sehr selten gewesen. Ein Beispiel: die preußischen Tresorscheine, 1807 ff., nach amtlicher Feststellung eines Kurswerts. Vorschlag von Strache, Valuta in Oesterreich 1861; dagegen Wagner, Z. f. St.W. 1861, S. 606 ff. Die Gegengründe liegen in den unten berührten Verhältnissen der Verschiedenheit der Agio- und der Warenpreis-Bewegung, § 38.

118) Dahin gehörte fast alles einzelstaatliche deutsche Staatspapiergeld zwischen 1815 bis 1874, namentlich auch das preußische, mit Ausnahme der Darlehenskassenscheine; desgleichen jetzt die deutschen Reichskassenscheine von 1874; früher z. B. die österreichischen Bankozettel von 1762 bis 1796—97, das ursprüngliche russische Papiergeld.

119) Beispiel: die russischen Kreditbillete

3. Uneinlösbares Papiergeld, aber ohne Zwangskurs [120]).

B. Privatpapiergeld, nicht von Banken emittiert. (Einlösbar und ohne Zwangskurs [121]).

C. Banknoten der Zettelbanken. Stets einlösbar, regelmäßig ohne Zwangskurs, ausnahmsweise mit demselben (Bank von England, jetzt auch von Frankreich) die bei weitem praktisch wichtigste und theoretisch interessanteste Art dieser Kategorie II der Papier-Zirkulationsmittel [122]).

Die Erörterung kann sich an diesem Orte im folgenden auf die beiden wichtigsten Gattungen, welche auch zum Teil unmittelbar zum Staatsschuldenwesen gehören, beschränken, auf die Papierwährung und auf das hier zuerst zu betrachtende „uneigentliche" Staatspapiergeld (II. A 1—3 der obigen Uebersicht), welches eine spezifisch deutsche (außerdem nur noch in Holland vorkommende) Kategorie ist [123]). Die italienischen und vollends die österreichisch-ungarischen Staatsnoten sind nach ihrem historischen Zusammenhang mit der Papiergeldwirtschaft und auch nach ihrer rechtlichen Eigenschaft und ihrer Verkehrsfunktion, welche letztere schon durch die große Summe und auch mit durch die Stückelungsverhältnisse bedingt ist, von dem deutschen und auch dem holländischen Staatspapiergeld doch zu unterscheiden. Das Gleiche gilt im ganzen von dem analogen nordamerikanischen, jetzt einlösbaren Staatspapiergelde, den sogenannten „Greenbacks".

Dabei ist gleich von vornherein auf ein gemeinsames Merkmal allen Staatspapiergelds, der uneinlösbaren Papierwährung und des davon sonst so verschiedenen (einlösbaren 2c.) uneigentlichen Papiergelds, hinzuweisen, durch welches sich dasselbe prinzipiell von Banknoten und zwar zu seinen Ungunsten unterscheidet: das schon im Artikel „Bankwesen" in B. I dieses Werks (§ 62) in seiner Bedeutung gewürdigte Merkmal, daß Banknoten regelmäßig als Darlehen, alles dieses Papiergeld als Zahlung ausgegeben wird, dort somit vom Emittenten (Schuldner) ein Forderungsrecht erworben wird, während hier nur eine bestehende Zahlungsverpflichtung erfüllt worden ist. Wegen dieser verschiedenen Art der Ausgabe auch eine verschiedene Art der regelmäßigen Rückströmung: zur Abzahlung eines Kredits bei der Banknote, zur Berichtigung einer Zahlungsverpflichtung an eine Staatskasse bei dem Staatspapiergeld, wo dann letzteres von dieser Kasse immer wieder zur Begleichung der Zahlungsverpflichtungen der Finanzverwaltung von neuem ausgegeben werden muß: der kritische Punkt bei allem, auch dem uneigentlichen Staatspapiergelde, dessentwegen Banknoten an sich den Vorzug verdienen.

2. Das uneigentliche (einlösbare oder zwangskurslose) Staatspapiergeld.

§ 36. Der hauptsächlichste Zweck eines solchen ist ein finanzpolitischer: eine

nach der Reform von 1840—45, das holländische Staatspapiergeld (10, jetzt 15 Mill. fl., in 10, 50 und 100 fl.), die neuen italienischen Staatsnoten.

120) Beispiel: die mehrfach (1848, 1866, 1870) zum Zweck der Hebung der Kreditnot der Gewerbetreibenden in politischen Krisen ausgegebenen preußischen, bezw. (1870) norddeutschen Darlehenskassenscheine (s. Wagner, Zettelbankpolitik, S. 36, 314, 316, 671). Auch in deutschen Kleinstaaten ähnliches Papiergeld vorgekommen vor 1870, z. B. die hessen-darmstädtischen Grundrentenscheine.

121) Solches ist in Deutschland infolge Privilegs auch mehrfach vorgekommen, z. B. seitens der Leipzig-Dresdener Eisenbahngesellschaft, der Stadt Hannover. Praktisch sonst bedeutungslos.

122) S. darüber Hdb. Bd. I Abh. Kredit § 60 ff. Manche Fragen in Betreff der Annahme dieser Zirkulationsmittel (teilweise auch der Papierwährung) in Zahlung im Privatverkehr, an den öffentlichen, besonders den Staatskassen, bei den Emittenten (Banken) unter einander, ferner hinsichtlich der Stückelung, der Einlösung, sind den verschiedenen genannten Gattungen gemeinsam. S. darüber B. I Abh. Kredit und Wagner, Zettelbankpolitik, S. 34—73.

123) Stein, F.W. 5. A. II. 3. Abt. S. 144—150 konstruiert freilich auch für England ein Papiergeld in den metallisch ungedeckten Noten der Bank von England und gelangt zu der Ansicht, daß die Peel'sche Acte von 1844 (s. Hdb. Abh. Kredit in Bd. I. § 91) „nicht etwa eine bank charter, sondern vielmehr ein Grundgesetz der Finanzverfassung Englands sei". Allein seine Konstruktion entbehrt jeder thatsächlichen Basis, konfundiert die verschiedensten Dinge, übersieht ganz die alte stehende Schuld des Staats an die Bank (11 015 100 Pf.), prätendiert aber gleichwohl, zuerst Klarheit in diese Dinge, die auch den englischen Fach- und Finanzmännern völlig fehle, gebracht zu haben. Das Ganze eine heillose Verirrung und Verwirrung, neben schwer faßbarer Unkenntnis der Thatsachen; kaum ein Satz auf den 8 Seiten, der nicht Irrtümer enthält.

Anleihe in dieser Form unverzinslich aufzunehmen, was für den nicht bargedeckten Betrag ja auch erreicht wird. (Verzinsliches Papiergeld dieser Art, auch verzinsliche Papierwährung ist hie und da versucht worden, hat sich aber stets als unpraktisch erwiesen, die Verzinsung steht auch mit Wesen und Funktion eines solchen Umlaufmittels in Widerspruch.) Daneben ging wohl, wie früher in Deutschland bei der reinen Silberwährung, vor der Entwicklung des Banknotenwesens und des Postanweisungsverkehrs, die Absicht mit darauf, ein bequemeres Umlaufmittel für den Geldverkehr zu schaffen.

Notwendige Kautelen, die auch möglichst innegehalten wurden, waren: das Papiergeld absolut und relativ (im Verhältnis namentlich zur Größe des Staatshaushalts, der Zahlungen an Staatskassen, des mutmaßlichen Umlaufgebiets) in knapp bemessener Gesamtmenge zu halten und es richtig zu stückeln, d. h. es nur oder vornehmlich nur in kleinen Stücken (1, 5, 10 Thlr., fl. in Deutschland) auszugeben, wo es sich dann mehr in alle Verkehrskanäle verteilt und nicht so leicht in größeren Beträgen störend zur Einlösung zurück oder sonst in die Staatskassen bei Zahlungen strömen kann. Zwei an sich richtige Kautelen, die nur in wirklich kritischen Zeiten den Dienst versagen können, also gerade dann, wenn der Kredit und Parikurs am notwendigsten aufrecht erhalten werden muß.

Spezielle Maßregeln zur Sicherung der Parität sind die Annahme an Zahlungsstatt bei allen öffentlichen, namentlich Staatskassen und damit verbunden selbst die Vorschrift, daß eine Quote der Steuern in solchem Papiergeld entrichtet werden muß, unter Androhung eines „Strafagios" bei voller Zahlung in Münze (österreichische Bankozettel schon 1762, preußische Tresorscheine 1815, seit 1827 1 Sgr. Strafagio für 1 Thlr., auch Sachsen, Württemberg u. a. d. St.): die sogenannte „Steuerfundation"; ferner die Haltung eines bestimmten Barfonds zu Einlösungszwecken (z. B. in Württemberg anfangs für 3 Mill. fl. ½ Mill. fl.) Allein diese beiden Sicherungsmittel reichen eben nicht sicher aus. Die Steuerfundation, auf welche Stein ein übermäßiges Gewicht legt, indem er sie zu einer besonderen Deckungstheorie ausspinnt und mit inkorrekten Zahlen aus Preußen und sonstigen falschen Thatsachen und unrichtigen Argumenten zu begründen sucht [124]), enthält ein richtiges Prinzip und genügt auch in gewöhnlichen Zeitläuften. Aber in kritischen keineswegs sicher, wenn nicht etwa eine große Bank (wie jetzt im Deutschen Reich) mit ihren flüssigen Mitteln für die Einlösung einsteht, wodurch natürlich diese Mittel entsprechend geschwächt werden. Die Notwendigkeit, das in Zahlungen eingelaufene Papiergeld gleich wieder in Zahlungen auszugeben, bedingt eine andere Lage wie bei einer Bank. Ein großer Kassenvorrat vereitelt für soviel den Zweck der ganzen Finanzmaßregel, ist für gewöhnlich auch entbehrlich, bietet aber in Krisen wieder keine sichere Garantie, da er, und vollends die übliche kleine Quote Bargeld, hier bald erschöpft werden kann, während der Barfonds einer Bank sich bei den als Darlehen ausgegebenen Banknoten entweder auf seiner Höhe hält, wenn die Darlehen in Noten abgezahlt werden, oder sich wieder ergänzt, wenn dies in Münze geschieht. Der Mechanismus ist also bei der Zettelbank ungleich günstiger für die stete Erhaltung der Einlösbarkeit und damit des Parikurses als bei solchem Staatspapiergelde. Der technische Grund dafür liegt in dem Umstande, daß der Emittent über den nicht bar gedeckten Teil des Papiergelds die Verfügung verliert, während er sie im Wechselportefeuille über den betreffenden Teil der Banknoten hat. Diese Betrachtung führt im allgemeinen zur Verwerfung solchen Papiergeldes aus dem geld- und kreditpolitischen und dem bei richtiger Auffassung in diesem Falle sich damit deckenden finanz-

124) Stein, F.W. 5. A. II. 3. Abtl. S. 98 ff.; in der Darstellung auch selbst der deutschen Verhältnisse (S. 153 ff.) wiederum Irrtümer und unrichtige Auffassungen die Fülle; auch, wie öfters die Klage (S. 154), daß diese Dinge „leider sehr wenig bekannt seien". Er hätte die Daten leicht finden können, auch in meinen bezüglichen Schriften, wenn er eben Studien machte und nicht immer selbst in thatsächlichen Dingen ins Blaue hinein konstruierte oder fabulierte.

politischen Standpunkte. Jedenfalls erscheinen irgend erheblichere (selbst noch viel niedrigere als die jetzigen deutschen und als die von Stein auf Grund unrichtiger Thatsachen als zulässig bezeichneten) Beträge solchen Papiergelds bedenklich[125]). Die gänzliche Beseitigung des deutschen Staatspapiergelds auch in der jetzigen unifizierten und verbesserten Form der Reichskassenscheine, eventuell unter teilweisem Ersatz durch Reichsbanknoten (50-Markscheine der Reichsbank) wäre eine im Interesse der Solidität des deutschen Geld-, Kredit- und Finanzwesens empfehlenswerte Maßregel.

Ein besonderer Uebelstand des ehemaligen einzelstaatlichen Staatspapiergelds in Deutschland war die bunte Mannigfaltigkeit desselben, indem schließlich fast alle Staaten (nur die Hansestädte, Lippe-Detmold und Oldenburg ausgenommen, doch hatte letzteres ein Papiergeld in den Banknoten der Oldenburger Landesbank) Papiergeld ausgaben, das in den anderen Staaten nicht immer in Zahlung angenommen wurde. Maßregeln daher der Staaten selbst gegen einander 1855 ff.[126]). Von den Mittelstaaten hatte Sachsen (Vermehrung seit 1866 auf 12 Mill. Thlr.), dann fast alle thüringischen und sonstigen Kleinstaaten außerdem unverhältnismäßig viel Papiergeld ausgegeben. Preußen dagegen hatte schon 1856 (Gesetz vom 17. Mai) sein Staatspapiergeld auf die Hälfte (von 30,7 auf 15,7 Mill. Thlr.) vermindert (ausschließlich 1 und 5 Thalerscheine) und einen bezüglichen Vertrag zur Einziehung dieser Hälfte mit der Preußischen Bank geschlossen. Bayern hat 1866 ff. zuerst solches Papiergeld geschaffen und für 12 Mill. Thlr. emittiert. Unmittelbar vor der reichsgesetzlichen Regelung, für welche die Reichsverfassung die erwünschte Handhabe bot, war der Gesamtbetrag des einzelstaatlichen Papiergelds 61 374 600 Thlr., wovon auf Preußen 20 478 000 Thlr. (einschließlich des hinzugekommenen ehemaligen churhessischen und der Noten der nassauischen Landesbank, sowie eines Rest von Darlehenskassenscheinen), Bayern und Königreich Sachsen je 12 Mill. Thlr., Württemberg 3,429, Baden 3,714, Hessen 2,457, Mecklenburg-Schwerin 1, Braunschweig 1 Mill. Thlr., der Rest kam auf die übrigen Staaten. Durch das norddeutsche Bundesgesetz vom 16. Juni 1870, später als Reichsgesetz geltend, wurde bestimmt, daß Staatspapiergeld nur auf Grund eines Bundesgesetzes fürderhin ausgegeben werden dürfe. Später kam es leider nicht zu einer völligen Beseitigung des einzelstaatlichen Papiergelds, wozu die französische Kontribution die Mittel geboten hätte, sondern im Reichsgesetz vom 30. April 1874 nur zu der an und für sich erwünschten Unifikation und zu einer kleinen Ermäßigung des Gesamtbetrags. Sämtliches Papiergeld wurde eingezogen und in Reichspapiergeld („Reichskassenscheine") verwandelt, im definitiven, aber erst 1891 eintretenden Betrage von 120 Mill. M., im vorläufigen von 174 742 110 M. Der Betrag von 120 Mill. wurde nach der Kopfzahl auf die Einzelstaaten verteilt, der Betrag darüber hinaus wurde als ein Vorschuß von 2/3 ihrer bisherigen Plusemission (d. h. der Emission über den Anteil an jenen 120 Mill. M. hinaus) denjenigen Staaten überwiesen, welche bisher mehr Papiergeld ausgegeben hatten. Dieser Vorschuß ist in 15 gleichen Jahresraten 1876—1890 zurückzuzahlen. Betrag der Kassenscheine daher Ende 1890 der definitive von 120 Mill. M. Die Reichskassenscheine bestehen ausschließlich in kleineren Stücken als das Banknotenminimum von 100 M., nemlich in 5-, 20- und 50-Mark-Scheinen; diese Art der Stückelung ist richtig, wenn man einmal solches Papiergeld ohne genügende sonstige Deckung haben will, aber die kleinen 5-Mark-Scheine und selbst die 20-Mark-Scheine sind bei Goldwährung wenigstens im Verkehr lästig und haben sich bei der Reichsbank in großen Summen aufgehäuft. Dieselbe besaß Jahre lang 35—40 Mill. Mark und mehr Kassenscheine, 1/4 der Gesamtmenge. Mit deshalb die Summe der 50-Mark-Scheine neuerdings vermehrt, was wieder wegen der mangelhaften Deckung bedenklich ist. (März 1888 von zusammen 130,21 Mill. M. 18,086 in 5-M.-Scheinen, 28,084 in 20-M.-Scheinen, 84,042 in 50-M.-Scheinen. Seitdem Abnahme dieser Scheine in der Reichsbank, Dez. 1884 ca. 17, Dez. 1889 ca. 17—20 Mill. M.). Das Reichspapiergeld hat ausdrücklich keinen Zwangskurs, wird aber von allen Reichs- und Einzelstaatskassen zum vollen Nennwert stets in Zahlung angenommen und von der Reichshauptkasse auf Verlangen gegen bares Geld eingelöst. Als diese Kasse fungiert nun die Reichsbank, und da das Reich diese an und für sich richtige Zusage erteilt, aber keine disponiblen Gelder dafür bereit gestellt hat, so fungiert eben der Barvorrat der Reichsbank für diese Scheine nicht minder als für die Banknoten; eine nicht unbedenkliche Lage auch jetzt noch, eine verhängnisvolle Lage, zumal bei unserem immer noch unfertigen Münzwesen, unter Umständen leicht in kritischen Zeiten, wo der Verlaß auf die „Steuerfundation" vollends leicht ein ungenügender werden kann. Es ist nicht zu übersehen, daß die Unifikation hier die Lage erschwert hat, da das mittel- und kleinstaatliche Papiergeld früher lokal gebunden war und jetzt als Reichspapiergeld mit kursiert.

Die Zusage der Einlösung kann in gewöhnlichen Zeiten für ein solches Papiergeld,

---

125) Ich halte das doch auch v. Hock, Oeffentliche Abgaben S. 345) und v. Philippovich (Geldverwaltung, Finanzarchiv I. S. 584) gegenüber fest. Ihre Annahme, daß ein Staatspapiergeld im Betrage des kontinuierlichen Kassenbestands keiner weiteren Fundation bedürfe, halte ich für zu optimistisch.

126) S. Wagner, Zettelbankpolitik, S. 38 ff.; preuß. Gesetz vom 14. Mai 1855 und ähnliche Bestimmungen in anderen Staaten.

zumal wenn es sich um kleine Gesamtbeträge handelt, allerdings auch wohl entbehrt werden, wie sie denn mitunter als unnötig bezeichnet worden ist (Stein). Indessen ganz ohne Bedenken ist die Uneinlösbarkeit auch hier nicht, und in kritischen Zeiten, wo die „Steuerfundation" nicht mehr ausreicht, ist die Einlösbarkeit unentbehrlich für die sichere Erhaltung des Parikurses. — Auch gegen den Zwangskurs dieses Papiergelds erheben sich keine durchschlagenden Bedenken, aber um so notwendiger ist dann dabei die Zusage der steten Einlösung, für die man doch keine ausreichende Bürgschaft geben kann[127]).

In Deutschland hätte es nahe gelegen, in Verbindung mit der Verlängerung des Reichsbankprivilegs über 1890 hinaus und bei Ablauf der Periode, während deren ein größerer Betrag Reichskassenscheine als 120 Mill. M. noch in Umlauf war, die Verhältnisse der Reichskassenscheine neu zu ordnen, eventuell sie nunmehr ganz einzuziehen, vielleicht mittelst Vertrags mit der Reichsbank und Gewährung des Rechts der Ausgabe von 50-Mark-Noten an diese. Indessen ist bisher nichts geschehen und steht auch wohl kaum in Aussicht. Das Gesetz vom 18. Dez. 1889 hat nur eine andere Verteilung des Reingewinns zwischen Staat und Bank festgesetzt, sonst nichts geändert[128]). Auch die jetzige Summe von 120 Mill. M. Reichskassenscheine bildet doch noch einen nicht unbedenklichen Bestandteil unserer Zahlungsmittel.

Die älteren österreichisch-ungarischen (s. oben Note 114) und die neuen italienischen Staatsnoten[129]) haben Zwangskurs („Legalkurs", corso legale, im Unterschied vom eigentlichen Zwangskurs, dem sogenannten corso forzoso in der italienischen Terminologie (s. oben Note 113), aber letztere sind bereits seit Herstellung der Valuta (1883) einlösbar auf Verlangen geworden und erstere würden es folgerichtig mit der gleichen Maßregel in Oesterreich-Ungarn ebenfalls werden. Die Beibehaltung der großen Beträge, in Italien endgültig 340 Mill. L., wovon 100 Mill. in 5-Lire-, 240 Mill. in 10-Lire-Stücken, in Oesterreich bisher, je nach dem Betrage der mit den Staatsnoten eine Masse bildenden Hypothekaranweisungen, ca. 310—350 Mill. fl. (Mitte 1889 313,2, wovon 67,44 in 1-fl.-, 120,32 in 5-fl.-, 125,44 in 50-fl.-Scheinen), hängt aber mit dem auch nach der Aufhebung des eigentlichen Zwangskurses unfertigen Metallwährungs- und Münzwesen Italiens und mit der noch völlig bestehenden Papierwährungswirtschaft Oesterreich-Ungarns zusammen. In Italien wollte man so die finanzielle Seite der großen Operation der Herstellung der Valuta erleichtern und die Beschaffung noch größerer Beträge Edelmetalls unnötig machen, auch wohl die mißliebige Einströmung von silbernen Fünffrankenstücken aus währungspolitischen Gründen so verhüten. Indessen trägt eben die Drittel-Milliarde Staatsnoten das ihrige dazu bei, die wirkliche Metallwährung als noch nicht genügend befestigt erscheinen zu lassen und den Münzumlauf gerade in den kleinen Verkehrskreisen zu sehr zu beschränken. — Für eine Uebergangszeit hatten auch die Noten der Notenbanken Italiens noch „Legalkurs".

Das nordamerikanische Staatspapiergeld, nebst Silberzertifikaten, steht jetzt auch in Verbindung mit den Währungs- und Münzverhältnissen der Union. Die Beibehaltung dieses Papiergelds, daß großenteils vollständig durch bare Kassenbestände in Metall gedeckt ist (1888 740 Mill. Doll. bei einem Kassenbestand von 640 Mill.), ist zwar münzpolitisch auch nicht ohne Bedenken, aber bei der politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Lage der Union finanzpolitisch doch kaum bedenklich), jedenfalls viel weniger als die Existenz großer Mengen Staatsnoten in Italien und Oesterreich[130]).

5. Papierwährung.

§ 37. Von ungleich eingreifenderer wirtschaftlicher und rechtlicher Einwirkung als das soeben besprochene Papiergeld, vielfach bei größerer Emission in Staats- und Finanzkatastrophen von wahrhaft verhängnisvollen verheerenden Folgen für die Volkswirtschaft, für

127) Weiteres s. bei Wagner, in Bluntschli St.W. VII. S. 653—661.

128) S. Abh. Kredit in dieser 3. Auflage des Handbuchs I. § 102. Das dort Gesagte war noch vor der neuen Behandlung der Bankfrage im Winter 1890 im Reichstage geschrieben. Verändert ist durch das oben erwähnte Gesetz vom 18. Dez. 1889 nichts geworden, als daß vom Reingewinn die Bankanteilseigner jetzt vorweg nur noch 3½, nicht, wie bisher, 4½% Dividende, dann nach erfolgter Dotation des Reservefonds Reich und Anteilseigner je die Hälfte, aber schon bei einer Dividende von 6 (früher 8)% das Reich ¾, die Eigner nur ¼ des Restüberschusses erhalten (Dies zur Ergänzung von S. 480 und 483 in Band I.).

129) S. Hdb. Bd. I. Abh. Kredit § 106, auch die Zusätze in der italien. Uebersetzung dieser Abhandlung, bes. S. 522, Cucheval-Clarigny, Finances de l'Italie ch. 5. 9, Sachs, Italie S. 616 ff. Italien. Gesetz vom 7. April 1881 (Text u. Anm. bei Sachs S. 633 ff.). Ann. stat. ital. für 1887—88 S. 907.

130) Stein (F.W. 5. A. II. 3. Abtl. S. 138 ff.) konstruiert sich auch hier wieder nach einigen Anomalien des Geldwesens eine eigene Theorie der „Staatsnote"; letztere würde dadurch zu einem normalen Bestandteil des Geldwesens und der finanziellen Einrichtungen werden, was zu bestreiten ist. Auch hier und in der zugehörigen „Vergleichung der europäischen Systeme des Papiergeldwesens" (S. 142 ff.) wieder eine Menge thatsächlicher Irrtümer, welche zur Stützung der Theorie dienen sollen.

zahllose Einzelwirtschaften, Finanzen und Staatskredit ist die Papierwährung wohl das bedenklichste Mittel moderner Finanzpolitik zur Deckung des Finanzbedarfs, — und gleichwohl, nach Ausweis aller modernen Finanzgeschichte, unter Umständen im Drang der Not das unausweichliche! Im Prinzip der jetzt so allgemein verurteilten älteren Münzverschlechterung gleich ist die Ausgabe von uneinlösbarem Papiergeld mit Zwangskurs noch von viel stärkerer, rascherer Wirkung als jene, von verheerenderer in den genannten Beziehungen, aber auch von erfolgreicherer in Betreff der Beschaffung von Finanzmitteln. Die Theorie hat die Ausgabe solchen Papiergelds denn auch regelmäßig in schärfster Weise verurteilt, dennoch hat sie fast kein moderner Staat in schwereren Katastrophen vermieden. Von den unerhörten Wechselfällen in der Zeit der französischen Revolutions- und Kaiserkriege abgesehen, deren Ereignisse auch auf finanziellem Gebiete vielleicht jetzt nicht mehr als maßgebend gelten könnten, braucht in der Neuzeit nur an Staaten ersten Rangs von so verschiedener Struktur, Finanzeinrichtung, Politik, Wohlstand wie Oesterreich, Rußland, Italien, Nordamerika und sogar Frankreich erinnert zu werden. Auch letzterem blieb nach den ersten großen Niederlagen der deutschen Invasion gegenüber im August 1870 nichts anderes übrig, als die Suspension der Barzahlung seiner berühmten, wohlaccreditierten Bank, — welche mit einem dem Notenumlauf fast gleichkommenden, wahrhaft riesigen Barfonds (1319 Mill. Fr. gegen 1374 Mill. Fr. Noten am 23. Juni 1870) in den Krieg eingetreten war, — und als die Fortführung des Kriegs mit Hilfe der Notenpresse [131]). Der einzige moderne Staat, welcher die gewaltigsten politischen Ereignisse, ein „1866" und „1870", ohne dieses verhängnisvolle Hilfsmittel durchleben konnte, ist Preußen, Dank seiner Heeresverfassung und der Leistungen seines Heers. Wie darauf in politischer und administrativer, so kann in finanzieller Hinsicht im übrigen hier nur nochmals auf die Ersprießlichkeit des Staatsschatzsystems (§ 23) und eines Systems großer Kriegssteuern hingewiesen werden, auf welche man thunlichst muß zurückgreifen können, wenn der Anleihekredit den Dienst versagt und sonst nur Papiergeldausgabe übrig bleibt. Diese bietet wenigstens längere Zeit hindurch, solange die Wertabnahme nicht geradezu grenzenlos geworden, doch den einen finanziellen Vorteil: sofort die Mittel zur Deckung des laufenden Bedarfs zu liefern [132]).

1. Die Wirkungen der Papierwährung [133]).

§ 38. — 1. Die schlimmen Wirkungen der Papierwährung sind nicht zu verwechseln mit denjenigen der großen Güterverzehrung (regelmäßig zu Kriegs- und ähnlichen Zwecken), welche der Staatsverwaltung durch die Papiergeldausgabe ermöglicht wird. Denn diese Wirkungen sind die begleitenden Erscheinungen jeder Bereitstellung von Mitteln für solche Zwecke, der gewöhnlichen Anleihe und der Besteuerung nicht minder wie der Papiergeldausgabe, also nichts dieser als solcher Eigentümliches. Die schlimmen Wirkungen der Papierwährung für Volkswirtschaft und Einzelwirtschaften, Finanzen und Staatskredit sind vielmehr noch neben jenen Wirkungen hervor- oder zu ihnen hinzutretende. Sie sind sämtlich direkt und indirekt auf die Schwankungen, insbesondere zunächst auf die Verminderung des Werts der Papiervaluta zurückzuführen, welche regelmäßig

131) S. Hdb. Abh. Kredit in Band I S. 490.

132) Betrachtet man einmal Papiergeld zur Deckung des Kriegsbedarfs als unausweichlich und sogar als organisches Deckungsmittel derartigen Bedarfs, wie Schäffle a. a. O., so gilt es wenigstens, vor, während und nach der Aussage richtige Kautelen zu treffen, wie es Schäffle versucht, um die üblen Wirkungen möglichst dem Grade nach und der Zeitdauer nach einzuschränken. Aber das immer Unzureichende solcher Kautelen zeigt meines Erachtens, daß gegen Schäffle's Zugeständnis Bedenken bleiben. Stein a. a. O. unterscheidet viel zu wenig und nicht scharf genug eigentliches Papiergeld von Staats- und Banknoten und bringt auch hier wieder, sogar in der Darstellung der österreichischen Dinge, vielerlei thatsächliche Irrtümer.

133) Siehe aus der oben S. 600 genannten neueren Litteratur besonders die Schrift von Kramar.

beim Fortfall der Einlösbarkeit, Dekretierung des Zwangskurses und erheblicherer Vermehrung des Papiergelds eintreten.

Nur unter zwei zwar möglichen, aber in seltenen Fällen längere Zeit sich verwirklichenden Voraussetzungen kann der Wert des Papiergelds dem der Münze, deren Namen es trägt, gleichbleiben: wenn der Kredit des Emittenten nicht wankt und die Menge der Papierwährung annähernd dem Verkehrsbedürfnis entspricht. Letzteres wird nicht wohl lange der Fall sein, da gerade eine starke Vermehrung durch den Finanzzweck der Maßregel der Papiergeldausgabe bedingt wird und eine entsprechende Lücke in den Umlaufsmitteln (Abfluß der Münze ins Ausland, Verbergen derselben im Inlande) erst allmählich entsteht und jedenfalls nicht so groß als die neue Papiergeldmenge ist. Der Kredit des Emittenten aber wird schon durch die Thatsache des Zwangskurses und des Aufhörens der Einlösbarkeit ungünstig berührt, durch die begleitenden politischen Ereignisse dieser Maßregeln ebenfalls, durch die immer weitere Vermehrung des Papiergelds desgleichen, und in fernerem Verlaufe durch alles, was überhaupt den öffentlichen Kredit nachteilig affiziert. Die Papierwährung ist in letzterer Hinsicht der sensibelste Punkt dieses Kredits. Im Fortfall der steten Einlösbarkeit liegt die Möglichkeit, im wankenden Kredit des Emittenten die letzte Ursache, in der Vermehrung der Menge des Papiergelds die Bedingung (nicht die Ursache) für das Maß des Wertverlusts der Papierwährung.

Der Punkt, welcher dabei dann für alles weitere der wichtigste ist, betrifft die Frage nach den Ursachen der Wertschwankung oder des wechselnden Grades des Werts des Papiergelds. Hier ist aber nun scharf zu unterscheiden zwischen zwei häufig identifizierten Erscheinungen: der Wertbewegung des Papiergelds gegenüber dem Metallgeld (der Münze) und derjenigen gegenüber den in Papiergeld ausgedrückten und gemessenen Waren (inkl. Dienstleistungen). In dem zunächst betrachtenswertesten Falle der Wertabnahme des Papiergelds kann man dort von „Entwertung" oder Disparität gegen Münze (Disagio) sprechen, welche an dem Agio der Münze, bezw. am Stande der fremden Wechselkurse mit Metallwährungsländern gemessen wird; hier, gegenüber den Waren, von „Wertverminderung", der verminderten Kaufkraft des Papiergelds, welche in der Preissteigerung der in Papiergeld berechneten Warenpreise &c. ihren Ausdruck und ihr Maß findet. Entwertung und Wertverminderung stehen in Verbindung, sind aber durchaus nicht identisch, was für die volkswirtschaftliche und die rechtliche Auffassung der Papierwährung, u. a. auch für die Wahl des Heilverfahrens (§ 39) beachtet werden muß.

Das wichtige Ergebnis der Untersuchungen Tooke's in seiner Geschichte der Preise für das englische Papiergeld (Noten der Bank von England) während der Zeit der sogenannten Bankrestriktion von 1797–1819. Er wie andere nach ihm irrten nur in der Annahme, hier eine spezifisch eigentümliche Erscheinung der englischen Papiergeldperiode vor sich zu haben. Vielmehr liegt hier ein allgemeines wirtschaftliches Gesetz der Papierwährung vor, wie sich theoretisch aus der Funktion dieser Valuta deduzieren und induktiv aus den Thatsachen des Verkehrs, namentlich aus der Vergleichung der Bewegung des Agios und der Preise von Waren, Nutzungen, Dienstleistungen bestätigen läßt[134].

2. Die Kausalverhältnisse in Betreff der Entwertung und der Wertverminderung der Papierwährung.

1) Entwertungs- oder Agiotheorie. Fälschlich hat man das Agio von Münze gegenüber Papierwährung nach seiner Höhe und Bewegung in unmittelbaren ursächlichen Zusammenhang mit der Menge des Papiergelds gebracht: es schwanke genau umgekehrt

134) Näheres darüber in Bezug auf Oesterreich in Wagner, Zur Geschichte der Bankozettel, Z. f. St.W. 1861 und 1863 und besonders in Bezug auf Rußland in Wagner, Russische Papierwährung, Kap. 5—7. Wesentlich danach das Folgende. Dazu jetzt Kramars genannte Schrift; er weicht in der „Agiotheorie" etwas von mir ab, indessen lassen sich seine Auffassungen und Schlüsse aus den Thatsachen m. E. doch mit meiner Theorie in der Hauptsache vereinigen; in einigem hat er mich nicht überzeugt.

wie diese (sogenannte „Quantitätstheorie", Theorie der englischen „Bullionisten" von 1810, Ricardo, später generalisiert). Es besteht jedoch nur eine mittelbare Abhängigkeit des Agios von der Papiergeldmenge, soweit nämlich die letztere wieder auf folgende Umstände von Einfluß ist. Unmittelbar ist das Agio von zwei Momenten abhängig: einmal von dem Wunsche der Papiergeldbesitzer, letzteres gegen Metallgeld loszuwerden, also von einem bezüglichen Angebot von Papiergeld, aus dem dann eine Nachfrage nach Metallgeld hervorgeht; zweitens von dem reellen Bedarf nach Metallgeld wegen dessen objektiver Eigenschaften des Weltzahlungsmittels, woraus dann ein Angebot von Papiergeld entsteht, daher kommt der Metallbedarf besonders für internationale Zahlungen (aus dem Waren- und Wertpapierverkehr, aus Zahlungen des Staats für Zinsen, Subsidien, im Ausland stehende Heere 2c.), schließlich die Zahlungsbilanz hier in Betracht.

Im ersten Falle liegt ein Mißkredit des Papiergelds der Bewegung zu Grunde, im zweiten ist das nicht die notwendige Voraussetzung, kann aber mitspielen. Das „Moment der Menge" des Papiergelds wirkt mittelbar mit ein, wenn sich dadurch, z. B. bei notorischer beständiger Vermehrung, jener Mißkredit steigert, indem mit jeder weiteren Vermehrung die Aussicht auf Besserung ferner rückt. Die Vergrößerung der Menge ermöglicht ferner auch erst eine steigende Entwertung. Denn nur dabei bleibt ein immer größerer Betrag Papiergeld, nach Abzug der selbst wachsenden Summe Umlaufsmittel, deren der Verkehr bei steigenden Warenpreisen zur Bewältigung der täglichen Umsätze bedarf, übrig, welcher jetzt so viel disponibles Geldkapital darstellt, zu Valutaspekulationen dienen kann und dazu anreizt und auf den Kurs der Valuta drückt. Hier hat dann aber das Agio wieder ein Korrektiv in sich selbst: wegen der Preissteigerungen unter dem Einfluß des Agios (s. unten) wird allmählich ein größerer Betrag Papiergelds zur Bewerkstelligung der gewöhnlichen Umsätze gebraucht, „durch das Verkehrsbedürfnis gebunden", dem Geldmarkt entzogen, so daß z. B. nach Abschluß der immer neuen Vermehrung des Papiergelds nach und nach der nicht gebundene Rest der Papiergeldmenge immer kleiner wird, womit sich denn auch die Grenze für das dauernde Agio — von vorübergehenden Schwankungen abgesehen — verengert. Das eigentlich unmittelbar bewegende, das kausale Moment ist und bleibt aber doch immer der Vertrauensfaktor, wie namentlich die Geschichte und Statistik der stärkeren Auf- und Abwärtsbewegungen des Agios unter dem Einfluß ungünstiger und günstiger politischer Verhältnisse zeigt: Oesterreich 1859, 1866, Rußland 1855, 1856, 1866, 1877 ff., 1887—88 (Baisse), 1889—90 (Hausse). Obgleich zwischen der Bewegung des Metallagios und der fremden Wechselkurse auf Metallwährungsländer wieder zu unterscheiden und ein Wechselwirkungsverhältnis anzunehmen ist, darf man doch sagen, daß die Bewegung der Wechselkurse einen besonders guten Maßstab für die Bemessung des Papiergeldwerts gegen Metallgeld darstellt. Nach Eintritt ruhiger, normaler Verhältnisse (Friedenszeit), wenn die weitere Vermehrung des Papiergelds im wesentlichen aufhört, mag dann vielleicht, wie neuerdings von russischen Nationalökonomen nach russischen Verhältnissen angenommen wird, ein gewisser Gleichgewichtszustand zwischen Agio (Papiergeldentwertung) und Papiergeldmenge sich herzustellen streben, wobei das Mengenmoment mehr zur Geltung kommt und kleinere Veränderungen in Angebot, Nachfrage, Zahlungsbilanz, die kleineren Oscillationen des Agios bestimmen. Doch wird auch hier jede stärkere Senkung und Hebung des Vertrauens der maßgebende Hauptfaktor bleiben [135]).

---

135) Kramar a. a. O. weist der Spekulation der Börse einen größeren und unmittelbareren Einfluß auf die Bewegungen des Agios zu, in der Richtung der Steigerung des Agios und der raschen und großen Sprünge besonders in politisch bewegten Zeiten (siehe den Schluß seines 2. Kapitels vom Agio S. 71). Ich meine nur, daß sich das, was die Börsenspekulation thut, doch wieder auf die im Text dargelegten Momente zurückführen läßt und insofern die „Spekulation" doch nur ein mittelbarer Faktor ist. So auch in der „Hausse" (Sommer 1890!).

2) Wertverminderungs- oder Preisbewegungstheorie. Hier ist eine „primäre“ und eine „sekundäre“ Wertverminderung, bezw. Preissteigerung zu unterscheiden. Nur letztere, nicht erstere steht unmittelbar unter dem Einfluß des Agios.

Die primäre geht von der Extranachfrage nach Sachgütern und persönlichen Diensten aus, welche die Papiergeldausgabe ermöglicht, zeigt sich daher zunächst bei denjenigen Waren ꝛc., welche hier nachgefragt werden (Kriegsbedarf) und verbreitet sich von da aus weiter und weiter, da jede einzelne Preissteigerung hier ein Element der Kostenerhöhung für eine Produktion bilden kann. Auch der Einfluß der Papiergeldmenge zeigt sich hier direkt: je größer diese Menge, desto größer kann wenigstens jene Nachfrage sein. Die primäre Preissteigerung stellt aber einen langsamen Prozeß dar, der sich auch örtlich in einem größeren Lande und nach Warengattungen verschieden vollzieht. Er selbst wie die ihn mit bewirkende allgemeinere spekulative Bewegung des Markts kommt auch meist erst später, nach wiederhergestellter politischer Ruhe und nach der Sistierung weiterer Vermehrung der Papiergeldmenge recht in Gang, indem bis dahin ein großer Teil der neu ausgegebenen Scheine in den Banken und Privatkassen noch ruht und eine Wirkung auf den Verkehr einstweilen nicht weiter ausübt. (Beleg des, daß mitunter Papiergeldpakete Jahre lang nach der Emission unberührt in Kassen liegend gefunden wurden, Rußland.)

Die sekundäre Preissteigerung ist dagegen eine von dem Metallagio abhängige. Sie stellt aber ebenfalls einen Prozeß dar, welcher sich oft nur langsam, zeitlich und örtlich und namentlich nach Warengattungen sehr verschieden vollzieht. Es steigen zunächst die Importartikel, zumal die, welche das Inland nicht produzieren kann oder nicht produziert, dann die Exportartikel, besonders die, welche wegen des hier als Exportprämie wirkenden Agios stärker ins Ausland gehen. Diese partiellen Preissteigerungen wirken dann allmählich als Erhöhung der Produktionskosten für viele Zweige auf eine allgemeinere Hebung des inländischen Preisniveaus. Je unentwickelter der Verkehr, je relativ kleiner der auswärtige gegenüber dem inneren Handel, je schlechter die Kommunikationen, je größer das Land, um so langsamer und ungleichmäßiger jener Prozeß (daher z. B. in Rußland verglichen mit England, in fernen Binnengebieten verglichen mit Grenzstrecken und den Gegenden an den großen Verkehrswegen). Am langsamsten — wenigstens bis der spekulative Aufschwung nach wiedergewonnener politischer Ruhe unter dem Einfluß der einstweilen „so viel disponibles Kapital“ darstellenden, den Verkehrsbedarf übersteigenden Papiergeldmenge eintritt — erhöht sich das Niveau der Löhne, noch später, wenn die Verteuerung es endlich notwendig macht, dasjenige der Gehalte.

Man muß sich diese Verhältnisse genau vergegenwärtigen, um die wirtschaftlichen Wirkungen der Papiergeldwirtschaft, die enormen Störungen des Verkehrs zu verstehen. Auch ergibt sich dann der Grund, welcher finanzpolitisch gegen den Zwangkurs des Papiergelds nach dem Kurswerte den Ausschlag liefert: dabei würde sich jede Agiosteigerung sofort für ihren ganzen Betrag auf die Preise übertragen, das neue Papiergeld also um diesen Betrag augenblicklich an Kaufkraft einbüßen, was beim Nennwertzwangskurs schlimmsten Falls erst viel später erfolgt. Im Verkehr, zumal in kritischen Zeiten, würde die der Agiooscillation genau parallele Preisschwankung auch vollends unerträglich sein. Jetzt sind innerhalb kürzerer Zeiträume die in Papiergeld gemessenen Preise ihrer Mehrzahl nach, vollends im Konsumentenverkehr, bei allen Schwankungen des Agios relativ stabil.

3. Die einzelnen Wirkungen der Papierwährung. Von besonderer Wichtigkeit sind folgende vier: diejenigen auf die Geldzirkulation, auf die Währungsverhältnisse und Geldzahlungsverbindlichkeiten, auf die Volkswirtschaft und den Verkehr im Uebrigen, endlich auf Finanzen und Staatskredit.

1) Der Einfluß auf den Münzumlauf zeigt sich darin, daß zunächst die vollwichtige

Münze aus dem Umlauf verschwindet, sobald das gleichbenannte und nach dem Gesetz fiktiv gleichwertige Papiergeld ein Disagio gegen Münze erhält. Es wird eingeschmolzen, ausgeführt, verborgen im Inlande. Verbote helfen dagegen wenig oder nichts. Es zeigen sich dieselben Erscheinungen wie bei isolierter Doppelwährung von Gold und Silber in einem Lande, wie denn die Einführung des Zwangskurses für Papiergeld neben Münze rechtlich einen Doppelwährungszustand schafft. Das Verschwinden der Münze ist Symptom, nicht Ursache des Uebels. Hat das Agio die Höhe der Unterprägung der Scheidemünze erreicht, so daß das Papiergeld weniger als diese wert ist, so verschwindet in gleicher Weise auch die Scheidemünze. Man muß dann, um Umlaufsmittel zu schaffen, notgedrungen noch erheblich schlechtere Scheidemünze (Rußland) oder nunmehr auch ganz kleines Papiergeld ausgeben (Oesterreich), oder, wenn man das länger unterläßt oder nicht in genügendem Maße hilft (Italien, zeitweilig hier Stempelmarken mit Zwangskurs neben dem Papiergelde), hilft sich der Verkehr selbst, durch die Scheine kleiner Volksbanken, Kaufleute rc. Diese Vermehrung des kleinen Papiergelds ist nicht Ursache, sondern Wirkung der Entwertung. — Unbequemlichkeiten und Plagen aller Art entstehen so, aber immerhin sind diese Wirkungen auf den Geldumlauf noch zu ertragen. Ungleich schwerer sind die folgenden:

2) Die Wirkungen der Einbürgerung des Papiergelds als Währung (und damit bedingt auch als Preismaß) und auf die Zahlungsverpflichtungen. Hier treten prinzipiell die gleichen, praktisch noch viel schlimmere, krassere und rapidere Wirkungen als bei Münzverschlechterung ein. Es sind dabei zwei Reihen von Fällen zu unterscheiden:

a) Einwirkungen auf die im Augenblick der Verhängung des Zwangskurses und des Eintritts der Entwertung bereits bestehenden, auf Münze lautenden Zahlungsverpflichtungen (aus Darlehensverträgen und sonst). Hier werden, gemessen am Disagio des Papiergelds, alle Berechtigten (Zahlungsempfänger, Gläubiger) zu Gunsten der Verpflichteten, im Verhältnis des Disagios geschädigt, weil sie ihre Forderungen nach dem Nennwert des Papiergelds berichtigt bekommen [136]. Thatsächlich verläuft die Sache jedoch nicht so schlimm, weil sich eben, wie gezeigt, die Kaufkraft des Papiergelds im inländischen Verkehr nicht gleich um den Betrag des Disagios vermindert. Aber eine Verkürzung der Berechtigten um einen Betrag X erfolgt immerhin notwendig, und umgekehrt eine ebensolche Mehrbelastung der Verpflichteten bei sinkender Richtung des Agios.

b) Einwirkungen auf neue während der Herrschaft der Papierwährung erst entstehende Zahlungsverbindlichkeiten. Hier zeigen sich lauter Unsicherheit und unberechenbare Gewinne und Verluste, wie immer man vorgehe und welcherlei Kontrakte das Gesetz auch anerkenne. Kontrahiert man in Papiergeld (was z. B. in Oesterreich, außer bei Verträgen in bestimmten Münzsorten, in Gold oder in ausländischen Münzen, von 1848—56 allein statthaft, d. h. klagbar war), so nehmen beide Parteien am Risiko aller Kursschwankungen und des wieder so wechselvollen Verhältnisses der Entwertung zur Wertverminderung Teil. Daraus kann auch die Gefahr hervorgehen, heimisches Kapital der Sicherheit wegen in ausländische Anlagen zu drängen. Kontrahiert man in Metallgeld, so schützt auch das im Inlande bei dem beständigen Schwanken des Agios der Münze und der Kaufkraft des Papiergelds nicht. Kontrakte „in klingender Münze“ sind sogar weniger beliebt, und mit

136) Im Januar 1859 stand z. B. die österreichische Papiervaluta annähernd Pari, während des bald folgenden italienischen Kriegs sank sie bis auf unter 70; an einem im Januar gegebenen, im Juni zurückgezahlten Darlehen verlor der Gläubiger hiernach 30%. Natürlich verlaufen die Dinge umgekehrt bei fallendem Agio. Der russische Rubelkurs sank z. B. 1887 von 190 auf 175, 1888 Frühjahr bis auf einige 160, stieg bis Ende 1888 wieder auf 209, bis Ende 1889 auf 219, im Sommer 1890 auf 235 M., im September 1890 auf 265 M. für 100 Rubel. Welche Einwirkungen und welche Beute für die Spekulation, so daß die „russischen Noten“, trotz ihrer Unverzinslichkeit, in Berlin und sonst ein Objekt regelmäßigen Börsenspiels geworden sind!

Recht, da in einem solchen Lande die Kaufkraft des Papiergelds gegen Waren relativ stabiler als nach dem Agio gegen Münze ist. Unvermeidlich bekommen aber alle Geldgeschäfte noch ein besonderes Moment der Unsicherheit, werden zum Spiel, das wirtschaftliche Leben wird damit geschädigt. Auch mit aus diesen Verhältnissen erklären sich die im Folgenden dargelegten ungünstigen Erscheinungen:

3) Die Einwirkungen auf Volkswirtschaft und Verkehr ergeben sich schon aus dem Vorausgehenden. Die unberechenbaren Schwankungen der Valuta lähmen mehr oder weniger die Produktion. Alle Kreditgeschäfte, der auswärtige Handel werden riskanter, gewinnen mehr und mehr den Spielcharakter. Jene besprochene primäre und sekundäre Preisbewegung wird für Landwirtschaft, Industrie, Handel verhängnisvoll. Ungesunde Spekulationsära unter dem Einfluß des nach Anlage suchenden neuen disponiblen Papiergeldkapitals (jüngst wieder in Rußland nach dem letzten Kriege), während die Realkapitalien sich eher vermindert als vermehrt haben, Krisen später als notwendiger Rückschlag. Bis zu dem Zeitpunkte, wo sich die Waren- und Dienstpreise um den vollen Betrag des Agios erhöht haben, wirkt das Agio für Importartikel als Zollerhöhung, bezw. als Schutzzoll, für Exportartikel als Exportprämie. Daher zunächst besondere Begünstigungen der betreffenden inländischen Produktionszweige. Ist die Ausgleichung eingetreten, so kommt die verwöhnte Produktion in mißliche und wenn dann die Verbesserung der Valuta erfolgt, bei sinkendem Agio, selbst in kritische Lage, da sie nun der fremden Konkurrenz schärfer ausgesetzt ist und ihre Produktionskosten doch nicht alle sofort wieder billiger werden. Mit daher die Abneigung der industriellen, in Exportländern wie Amerika, Rußland auch der agrarischen Kreise gegen ernste Maßregeln zur Herstellung der Valuta, die allen den zahlreichen Agioteuren natürlich ebenfalls unlieb ist. Alle Klassen und Personen mit ganz oder mit relativ stabilen Geldeinnahmen (Zinsrentner, Beamte, meist auch Arbeiter) leiden notwendig besonders unter der allmählichen Verteuerung. Kurz wirtschaftliche Störungen, Interessen- und Rechtsverletzungen, korrumpierender Spielgeist und wildes Börsentreiben, Verschwendungssucht, Unwirtschaftlichkeit stets mehr oder weniger in Begleitung der Papiergeldwirtschaft.

4) Hoch bedenklich sind endlich, auf die Dauer zumal, die Einwirkungen auf Finanzen und Staatskredit. Papiergeldwirtschaft und Defizit stehen in Wechselwirkung. Dem akuten Defizit in Staatskatastrophen, Kriegszeiten meist entsprungen führt die Papierwährung nunmehr zum chronischen Defizit. Denn die Ausgaben steigen unter ihrem Einfluß, der Kredit verteuert sich, die Einnahmen sinken wohl gar unter der Verkehrslähmung, Verteuerung &c. (Zölle! Auch andere indirekte Steuern). Der Zinsfuß geht in die Höhe, die Kurse der Staatspapiere fallen. Man hat die Papierwährung als eine Besteuerung aufgefaßt (Gentz), — mit Recht, sie ist aber die ungleichmäßigste und störendste, welche sich denken läßt. Finanzpolitisch wie volkswirtschaftspolitisch erscheint es daher geboten, wenn einmal die Papierwährung im Drang der Not nicht zu vermeiden war, wenigstens so bald als möglich sie wieder zu beseitigen. Sie ist ein fressender Krebsschaden an Finanzen und Volkswirtschaft und auf die Dauer schwerer zu ertragen als ein längere Zeit währendes Defizit, welches mit normalen fundierten Schulden gedeckt wird.

Natürlich treten die dargelegten Wirkungen nach den konkreten Umständen nicht stets in gleichem Grade hervor. Nicht unwichtig ist in dieser Hinsicht auch die Frage, ob die Papierwährung, im Falle der unabweisbaren Not, besser als Staatspapiergeld direkt vom Staate oder als Bankpapiergeld von einer Zettelbank, welche dann dem Staate die erforderlichen Darlehen zu machen hat, ausgegeben werden soll. Letzteres geschah 1797 ff. in England, neuerdings in Oesterreich (wenigstens in der Hauptsache), in Italien, Frankreich und möchte den Vorzug vor dem anderen Wege verdienen (früher in Oesterreich),

neuerdings wieder, in Nordamerika, beim Staatsbanksystem Rußlands ist dieser Unterschied weniger praktisch). Selbst wenn der Staat einer Bank etwas Zinsen zahlt — möglichst wenig, versteht sich in dieser Sachlage bei Vorschüssen aus Papiergeld von selbst —, bleibt es ein Vorteil, daß zwischen dem Finanzbedarf und der Papiergeldpresse noch eine wenigstens einigermaßen unabhängige Instanz in der Bankverwaltung bestehen bleibt, mit welcher erst verhandelt werden muß, — welche auch die Vermehrung des Papiergelds zu hemmen, die baldige Wiedereinziehung durch staatliche Finanzoperationen zu befördern trachten wird. Ferner bleibt hier dem Papiergelde doch noch etwas vom Charakter der Banknote in erwünschter Weise ankleben, indem ein Teil der Noten noch ferner im Bankgeschäft hinausgegeben wird und die „regelmäßige Rückströmung" derselben, „das große regulierende Prinzip des inländischen Geldwesens" (Fullarton) insoweit noch in Funktion ist. Die jüngsten Erfahrungen in Frankreich in und nach dem Kriege von 1870—71, in Italien 1866 ff. sind ein neuer Beleg für die Richtigkeit dieser Auffassung.

2. Die Beseitigung der Papierwährung.

§ 39. Nach dem Dargelegten ist diese dringend und baldigst geboten, aber mit neuen großen Schwierigkeiten und unvermeidlichen neuen wirtschaftlichen Störungen verbunden, welche sich steigern, je länger die Papiergeldwirtschaft bestanden, je größer die Kursschwankungen und die Entwertung gewesen. Es kommen hier zwei prinzipiell und praktisch verschiedene Wege und Methoden in Betracht, einmal die sogenannte legale Devalvation, d. h. die gesetzliche Herabsetzung des Nennwerts des Papiergelds, eventuell bis auf seinen Kurswert, sodann die Wiederemporhebung des gesunkenen Kurswerts auf den Nennwert.

1. Der erste Weg ist wiederholt nach großen Katastrophen und bei sehr starker oder lange Zeit bestehender Entwertung eingeschlagen worden, so u. a. in Oesterreich (1811 Herabsetzung auf 1/5 bei den Bankozetteln und wieder bei dem dafür ausgegebenen Wiener-Währungs-Papiergeld 1820 auf 2/5, mit dem russischen Papiergeld 1839 auf 2/7, auch [1779] in Nordamerika, in den drei skandinavischen Staaten). Auch die Theorie hat sich teilweise (Jacob, Nebenius, Rau, neuerdings Helferich) für diesen Weg entschieden. Prinzipiell richtig ist die Begründung dafür aber nicht, es läßt sich höchstens sagen, daß unter Umständen praktisch nichts anderes übrig bleibt und die wirtschaftlichen Störungen und Rechtsverletzungen bisweilen, besonders nach langem Bestande der Papierwährung in einem einigermaßen gleichgebliebenen Entwertungsgrade, dabei geringer als auf dem anderen Wege sind. Die Rechtfertigung, es werde nur legalisiert, was sich faktisch einmal vollzogen habe, wäre nur richtig, wenn Entwertung und Wertverminderung des Papiergelds stets identisch wären und wenn eben nicht so große Schwankungen des Agios stattgefunden hätten, welche man bei der Reduktion des Nennwerts auf einen bestimmten Kurswert bei Seite setzen muß. Je länger die Papiergeldwirtschaft bestanden, je mehr sich Agio und Preise ausgeglichen, und zwar im ganzen Gebiete, je stabiler das Agio in längerer ruhiger Zeit gewesen, desto weniger bedenklich und desto relativ berechtigter wird allerdings die Devalvation, welche natürlich auch für die Finanzen viel wohlfeiler als der zweite Weg ist. Ein entsprechender Betrag der (schwebenden) Schuld, welche das Papiergeld darstellt, wird eben einfach gestrichen. Aber eine gewaltig einschneidende Maßregel wird die Devalvation auch hier oft noch bleiben.

Besondere Schwierigkeit macht dabei noch die Regelung der älteren Zahlungsverbindlichkeiten, die hier dann auch entsprechend reduziert werden müssen. Das kann nicht wohl einheitlich nach dem Devalvationsfuße, sondern muß wenigstens einigermaßen unter Berücksichtigung des Cursstandes, des einzigen dafür vorhandenen und praktisch anwendbaren Maßstabes, zur Zeit der Eingehung des Kontrakts geschehen (wie in der Reduktionsskala des österreichischen Devalvationspatents vom 20. Febr. 1811). Aber gerade hierbei

wird die für die frühere Zeit und die damaligen geringeren Entwertungsgrade vollends unhaltbare Identifizierung von Entwertung und Wertverminderung vom Gesetzgeber vorgenommen und damit den Dingen durchaus Gewalt angethan, keineswegs das legalisiert, was sich faktisch vollzogen hatte, sondern in willkürlichster Weise die Kaufkraft des Papiergelds nach dem Disagio bemessen. Devalviert man (wie 1811 in Oesterreich, wo im ersten Quartal der Kurs 818—819 fl. Zettel für 100 fl. Münze war) und reduziert man die Geldschulden ꝛc. nach abgerundeten Kursen (so in Oesterreich 1811, wo nach dem Kurse von 500 devalviert wurde, welcher auch für die Geldschuldenreduktion aus der Zeit von Oktober 1810 bis März 1811 zu Grunde gelegt ward, wo der wirkliche Durchschnitts-Kurs monatweise 553, 699, 961, 882, 835, 819 gewesen), so kommt nur ein neues Element völliger Willkür hinein (der Jahresdurchschnittskurs der österreichischen Bankozettel war 1799—1810 z. B. 108, 115, 116, 122, 131, 134, 135, 164, 201, 223, 296, 489) [137]).

2. Im Prinzip und auch praktisch so lange, als nicht die Dinge so weit gediehen sind, wie beim vorigen Fall angenommen wurde, verdient daher doch die Wiederemporhebung des Kurses den Vorzug, obgleich man unvermeidlich dabei größere finanzielle Opfer bringt und manche der früheren wirtschaftlichen Störungen, nur in umgekehrter Richtung, allerdings dabei von neuem wiederkehren. So ist England 1815 ff., 1819, neuerdings selbst trotz der großen und lang dauernden Entwertung Nordamerika 1865 ff., ferner jetzt Frankreich, Italien 1881 ff., auch Oesterreich (1863 ff. bis 1866, Plener'sche Bankakte) verfahren. Man wird dabei in der Regel durch große Anleihen die schwebende Papiergeldschuld vermindern und fundieren und den Rest wieder einlösbar machen, etwa in Banknoten verwandeln müssen.

Vgl. namentlich das österreichische Bankgesetz vom 27. Dez. 1862, das bis 1866 durchgeführt wurde und die Aufnahme der Barzahlung der Bank ermöglicht hätte — wenn nicht der Krieg von 1866 von neuem zur Notenpresse für Finanzzwecke geführt hätte [138]). Seit 1866 ruht die Frage der Herstellung der Valuta so gut wie ganz, der politische Dualismus der Monarchie hat die Schwierigkeiten noch gesteigert. An Devalvation als solche ist aber nicht einmal in der theoretischen Diskussion mehr ernstlich gedacht worden. Seit 1889 ist man der Valutafrage auch in den Regierungskreisen und in der parlamentarischen Debatte wieder näher getreten, ohne bisher (Sommer 1890) zu einem festen Ziel und Plan gelangt zu sein. Die Sache kompliziert sich aber jetzt hier, wie vermutlich in Zukunft auch in Rußland, durch die Verquickung der Frage der Herstellung der Valuta mit derjenigen der Wahl der Metallwährung. Wenn man, wie in Oesterreich, zur reinen Goldwährung übergehen will, kann man auch wieder an der Devalvationsfrage und an der Frage der Umrechnung, bezw. Reduktion der älteren auf Silber, bezw. auf Papiergeld lautenden Schuld- und sonstigen Zahlungsverbindlichkeiten nicht vorbeigehen. Schwierige, nicht mit einigen Bemerkungen zu erledigende Fragen. Für eine Reduktion des Nennbetrags dieser Verbindlichkeiten in Silber bezw. Papier auf eine Quote davon in Gold sprechen freilich, neben finanziellen, soweit der Staat als Verpflichteter beteiligt ist, auch allgemeine Erwägungen der „Gerechtigkeit" oder der möglichst richtigen Behandlung von Berechtigten und Verpflichteten, von Gläubiger und Schuldner. Dabei wird man einen anderen Maßstab als in früheren Kursständen des Golds oder umgekehrt des Silbers und Papiers kaum finden, jedenfalls wieder nicht praktisch anwenden können. Aber die Bedenken gegen eine Anwendung dieses Maßstabs zur Regulierung der älteren Zahlungsverbindlichkeiten sind doch auch hier prinzipiell dieselben, praktisch, bei der großenteils fehlenden Bedeutung des Golds für den inneren Verkehr in der bisherigen Periode, selbst noch größer. Aus dem jeweiligen Kurswert einer älteren Silber- oder Papiergeldschuld in Gold kann man eben nicht irgend sicher auf den wirklichen „Kaufkraft-Wert" des betreffenden Betrags schließen. Alles normieren nach dem zufälligen Kursstand der Valuta zur Zeit des Uebergangs zur neuen Valuta, des Datums des betreffenden Gesetzes oder eines in letzterem für den Uebergang bestimmten Datums, ist ebenso willkürlich und bedenklich, aus den gleichen Gründen. Die Zugrundelegung der bisherigen legalen Wertrelation von Gold zu Silber, unter Gleichstellung von Silber und Papier, — entsprechend der Festhaltung des Nennwerts des letzteren — hat aber wiederum ähnliche Bedenken. Eine allseitig befriedigende und „gerechte" Lösung des Problems ist eben nicht möglich. Wie man auch verfahre — nicht eine Lösung, sondern eine Durchhauung des Knotens wird stattfinden müssen. In der bisherigen litterarischen und publizistischen Behandlung der Frage für Oesterreich möchte das nicht immer genügend klar erkannt

137) Vgl. auch A. Beer, Finanzen Oesterreichs S. 397. Wagner, Z. f. St.W. 1863. S. 463 (Patent von 1811).

138) Ueber die damalige österreichische Bankpolitik s. Wagner, Oesterreichische Valuta I. Kurs- und Waarenpreistabellen aus der neueren österreichischen Papiergeldperiode seit 1848 bei Kramar im Anhang.

worden sein[139]). Die eigentümliche Bewegung des Kurses der österreichischen Silber- und Papiergulden seit einer Reihe von Jahren, der Stand beider über dem Silberpreise des Weltmarkts sind Erscheinungen, welche wiederum zeigen, wie verwickelt hier die wirtschaftlichen Vorgänge der Preisbildung sind. — Ohne große Metallanleihen, durch welche die österreichischen Staatsnoten besser ganz, mindestens zum Hauptteil als „schwebende Schuld" beseitigt und durch Münze im Verkehr ersetzt werden können, daher doch in erheblichem Maße ohne große Goldanleihen, ist an Herstellung der Valuta nicht zu denken. Die Bank ist für sich allein betrachtet solvent und barzahlungsfähig, wenn auch noch nicht unmittelbar im stande, zur Goldwährung überzugehen[140]).

Die Frage einer etwaigen Reduktion der zur Zeit der Papiergeldentwertung entstandenen Geldzahlungsverbindlichkeiten taucht übrigens auch bei dieser zweiten Methode bei der Rückkehr zur alten Metallwährung und zum alten Münzfuß auf (England 1815 ff., Nordamerika neuerdings, besonders auch in Bezug auf die Staatsschuld). Gegen die befürwortete Umrechnung nach dem Kurswert des Papiergelds zur Zeit der Eingehung des Vertrags spricht das Dargelegte: die Festhaltung des Nennwerts führt aber allerdings auch Bedenken mit sich und große Gewinne manchen Spekulanten zu, aber sie ist gleichwohl, wenn überhaupt einmal dieser Weg eingeschlagen wird, das Richtigere. England, Nordamerika, Italien und die anderen genannten Staaten haben denn auch hier am Nennwert festgehalten.

In Betreff Rußlands konnte man wohl zeitweise, nach abermaliger riesiger Vermehrung des Papiergelds im letzten orientalischen Kriege und bei der freilich sehr schwankenden, aber doch andauernd starker Entwertung der Valuta (vorübergehend 1888 bei dem Kurs von 160—170 M. für 100 R. fast um 50%, länger um 30—40, auch gegenwärtig, 1890, immer noch um ca. 18—28%, freilich ähnlich wie die Silberentwertung) an Devalvation denken, es wenigstens fraglich werden und auch jetzt noch so sein, ob etwas anderes übrig bleibe? Je länger diese Verhältnisse dauern, je stabiler eine gewisse Durchschnittsentwertung wird, je mehr eine Preisausgleichung anzunehmen ist — freilich in Rußland immer noch viel langsamer und unvollständiger als in unseren Ländern —, desto mehr vermindern sich auch die Bedenken gegen Devalvation. Der andere Weg der Valutaherstellung möchte gleichwohl immer noch den Vorzug verdienen, wenn er auch praktisch schwieriger und finanziell kostspieliger bleibt. Bei einem etwaigen Uebergang zur Goldwährung kämen dieselben Erwägungen für die Normierung der Umrechnungskurse und der Regelung der Zahlungsverbindlichkeiten wie in Oesterreich in Betracht.

In den Vereinigten Staaten von Nordamerika führte der Bürgerkrieg 1861—65 zu einer starken Papiergeldausgabe behufs Mitdeckung der Finanzlasten und zu einer zeitweilig so hohen Entwertung und zugleich zu so schnellen und großen Schwankungen des Goldagios, wie es wenigstens in der Neuzeit die größeren europäischen Staaten (Oesterreich, Italien, Rußland) nicht erlebt haben. Auch auf diesem Gebiet der Valutaspekulation excellierte damals die Union. Der Goldkurs war in 1862—65 im Durchschnitt in Newyork 114,5, 145,8, 204,5, 148,7, 1. Hälfte 1866 137,8% Dollars Papier für 100 D. Gold, mit Schwankungen in einzelnen Monaten, besonders 1864, um 50 D. Papier auf und ab (höchster Goldkurs Juli 1864 285, also Papiergeld bis auf 35% seines Nennwerts entwertet)[141]). Aber hinterher war auch die Erholung rasch, nur daß schutzzöllnerische Rücksichten sich der schnellen und völligen Herstellung der Valuta entgegenstellten. Bei der baldigen Steigerung des Papiergeldkurses wurde die Devalvationsfrage nicht ernstlich diskutabel, wohl aber die Frage der Repudiation oder doch der Zinsreduktion und der Reduktion des Rückzahlungskapitals bei der großenteils in stark entwertetem Papiergeld aufgenommenen Staatsschuld. Indessen wurde schon 1869 die Goldverzinsung und Goldauszahlung gesetzlich definitiv gesichert. Die günstige Finanzlage erlaubte denn auch bald, wie die starke Tilgung der verzinslichen Schuld, so die Verminderung des Papiergelds, dessen Wert sich rasch weiter hob, wenn auch noch Schwankungen unterlag. Anfang 1879 wurden dann die Barzahlungen für das Staatspapiergeld auch formell aufgenommen und seitdem aufrecht erhalten, der Parikurs im wesentlichen gewahrt[142]). Vieles hing auch mit der Bankpolitik und mit der Einrichtung des Systems der Nationalbanken zusammen, wofür auf meine Abhandlung Hdb. Kredit in Band I., § 108 (S. 494) zu verweisen ist.

In den südlichen sogenannten „konföderierten" Staaten wurde der Bürgerkrieg bei der sonstigen noch größeren Kreditlosigkeit und geringeren Steuerfähigkeit, verglichen mit dem Norden, in noch stärkerem Maße mit Papiergeld geführt. Dies entwertete aber auch noch viel rascher und stärker, im Jahr 1863 stieg der Goldkurs von 225 auf 2000 D. Papier für 100 D. Gold, 1864 auf 3500, 1865 auf 6—8000, bis mit der nach seinem Siege vom Norden verlangten Repudiation der Konföderations-Schulden das Papiergeld überhaupt jeden Wert verlor. Also ein ähnlicher Abschluß wie mit dem französischen Papiergeld in der ersten Revolution; aber immerhin doch

---

139) Dies gilt auch von Lotz, Währungsfrage in Oesterreich-Ungarn, J. f. G.V. 1889, XIII, S. 1292 ff., wo es u. a. S. 1303 heißt: „Der Einlösungscurs für die Noten ist so anzusetzen, daß möglichst eine Revolution der jetzigen Preisgestaltung und der gegenwärtigen Schuldverhältnisse vermieden wird". Gewiß! Aber wie? Und kann es irgend genügend vermieden werden?

140) S. Hdb. Abh. Kredit in Bd. I. S. 466, 488 ff. Lotz, a. a. O. S. 1296 ff.

141) Tabelle bei Hock, Finanzen Amerikas S. 747.

142) Näheres bei Hock für die Zeit 1861—66 und bei Bolles; hier S. 291 ff. über die Aufnahme der Baarzahlungen.

auch noch ein ganz modernes Beispiel, wie man mit solchen Hilfsmitteln lange Zeit Verzweiflungskämpfe finanziell führen kann[143].

Verglichen nicht nur mit solchen, sondern auch mit den neueren österreichischen und ungarischen Verhältnissen ist die italienische Papiergeldperiode von 1866—83 nach dem Maßstabe der Entwertung und der Schwankungen der Valuta gemessen erheblich weniger schlimm verlaufen. Das will bei den ungeheueren finanziellen Schwierigkeiten und riesigen Defiziten, mit denen der junge italienische Einheitsstaat in den 60er und 70er Jahren zu kämpfen hatte, um so mehr besagen. Allerdings fiel aber, obgleich auch in Italien zuerst der Krieg, derjenige von 1866, zur Einstellung der Barzahlungen und direkt wie in seinen weiteren finanziellen Folgen zur Papiergeldausgabe (durch Vermittlung der Banken) für Finanzzwecke geführt hatte, in diese Periode kein weiterer erheblicher Krieg Italiens (von den Vorgängen im J. 1870 abgesehen). Das Goldagio erreichte im Jahr 1866 das Maximum (20%), später nur noch vorübergehend 14—16—18%. Die Schwankungen zwischen Maximum und Minimum waren von 1867 an selten größer als 4—6% im Jahre, mehrfach kleiner, der Durchschnitt des Agios 1866 8,28, 1867 7,31, 1869 3,76, dann jährlich etwas steigend, am höchsten 1873 und 1874, 13,05 und 12,22%, in den nächsten Jahren 8—10, 1879 wieder 11,2, darauf 1880—83 schnell sinkend mit der Vorbereitung der Wiederaufnahme der Barzahlungen: 9,49, 1,88, 2,65, 0,93%[144]. Seitdem im wesentlichen Paristand, doch mehrfach, besonders in den letzten Jahren, etwas ungünstige Wechselkurse. Die einzelnen finanziellen Maßregeln in Bezug auf das Papiergeld, welches durch Vermittlung der Banken in Form von Krediten an den Staat in Banknoten ausgegeben worden war, hängen mit den Verhältnissen des Bankwesens eng zusammen. Das wesentlichste auch darüber ist in meiner Abhandlung Kredit im Hdb. Band I. § 106 (S. 491) bereits skizziert worden. Die gesetzliche Grundlage für die Wiederaufnahme der Barzahlungen bildet das Gesetz vom 7. April 1881. Die in den „Konsortialnoten" der verbundenen Banken verhüllt steckende Papiergeldschuld des Staats (940 Mill. L.) wurde vom Staate direkt übernommen, diese Noten als Staatspapiergeld anerkannt, durch eine große Fundierungsanleihe zum Teil eingezogen, bis auf den schon erwähnten definitiven Rest von 340 Mill. L., welcher in Stücken von 10 und 5 Lire nunmehr den Staatsnotenumlauf (biglietti di stato) bildet. Die Anleiheoperation zu diesem Behufe umfaßte ca. 730 Mill. L. nominal 5% Rente, mit einem Ergebnis von 633 Mill. L. effektiv (Emissionskurs 86,80, mit Zwischenverrechnungen 87,11). Sie wurde 1881—83 von Minister Magliani geschickt und zu leidlich günstigen Bedingungen im Ausland durchgeführt und brachte vornehmlich das erforderliche Gold ins Land. Vor dem Zufluß von silbernen Fünffrankenstücken wußte man sich dabei aus währungspolitischen Gründen zu hüten. Freilich war das Verbleiben einer so großen Summe Staatsnoten der mißliche Punkt in der Operation[145].

Noch viel günstiger, eigentlich ganz ohne wirklich in Betracht kommende Entwertung des Papiergelds, der seit August 1870 uneinlösbar gewordenen und mit dem Zwangskurs versehenen Banknoten der Bank von Frankreich, in denen die Darlehen an den Staat (bis 1425 Mill. Fr.) größtenteils erfolgten, verlief die neuere Papiergeldperiode Frankreichs, 1870—77. Die momentan, mehr noch als im Kriege selbst, während der großen Kontributionszahlungen an Deutschland eingetretene Goldprämie, bezw. Steigerung der fremden Wechselkurse (London) erreichte höchstens 20—25 Permille, während der großen Schlußzahlungen selbst nur 12‰[146], was man kaum als Papiergeldentwertung, sondern mehr nur als Wechselkursaffektion unter ganz abnormen Verhältnissen bezeichnen kann. Bei der baldigen Herstellung des Kredits und den raschen und starken Ratenabzahlungen des Staats an die Bank konnte man schon 1873—74 die Barzahlungen thatsächlich, vom 1. Januar 1878 an unter Aufhebung der Uneinlösbarkeit der Noten formell gesetzlich wieder aufnehmen (Gesetz vom 3. Aug. 1875 Art. 28). Damit fiel der eigentliche Zwangskurs (cours forçé), es verblieb aber der in Frankreich, wie in Italien, nun auch davon unterschiedene „Legalkurs" (cours légal) der Noten der Bank für Zahlungen bei öffentlichen Kassen und unter Privaten an Stelle der Münze, indessen eben, wie bei der Bank von England, unter Vorbehalt der steten Einlösungspflicht der Bank[147]. Einiges weitere über die Beziehungen zwischen Staat und Bank in 1870 ff. wurde bereits in meiner Abhandlung Kredit, im Hdb. Band I. § 105 (S. 490) mitgeteilt, worauf es genügt hier Bezug zu nehmen[148].

4. Statistik des Staatsschuldenwesens.

Die genauen Zahlen in den Etats und den Berichten über die Verwaltung der Staatsschulden, daraus in den amtlichen statistischen Publikationen, Jahrbüchern 2c., auch in demjenigen für das Deutsche Reich und in dem preußischen. Zuverlässige Zusammenstellung der neuesten

143) v. Hock, Finanzen Amerikas S. 505, 512 ff.

144) Nach einer Tabelle im Ann. stat. ital. 1887—88. S. 953.

145) S. über die Anleihe Cucheval-Clarigny ch. 7 und in diesem Werke wie in Sachs näheres über die Einzelheiten der Maßregeln zur Wiederherstellung der Valuta.

146) Mathieu-Podet, Fin. franç. I. S. 219. 221.

147) Eb. S. 201.

148) Im Zusammenhang behandelt Mathieu-Bodet die Verhältnisse der Kriegsanleihen, die Beziehungen zwischen Bank und Staat und die Milliardenkontribution an Deutschland im genannten Werke I. ch. 5—7.

Hauptdaten jährlich im Gothaer Hofkalender, auch in Block's Annuaire de statistique. Die wichtigsten Notizen über die privatrechtlichen einzelnen Punkte, Verzinsung, Tilgung, Domizil 2c. der einzelnen Anleihen in den verschiedenen Börsen-Jahrbüchern, in Saling's Börsenpapieren, Kompaß u. a. m.

Alle diese Quellenwerke und sekundären Schriften geben meist nur statistischen Rohstoff und absolute Zahlen. Vergleiche, nach Staaten und Zeiträumen, lassen sich damit nicht ohne weiteres anstellen. Man muß sich dabei auch zuvor über die Methode der Vergleichung klar werden. S. darüber Wagner, Abh. Staatsschulden in Bluntschli St.W. B. X. S. 54—58, wonach zum Teil die folgende Behandlung der Frage in § 40. An wissenschaftlicher Verarbeitung des Materials zu Zwecken der vergleichenden Staatsschuldenstatistik fehlt es noch. Die Schwierigkeiten der Vergleichung und der die letztere ermöglichenden vorbereitenden Arbeit sind noch zu bedeutend und lassen sich nur einigermaßen überwinden, wenn man in alle Details der Staatsschuldenverhältnisse eines Landes eingeht. Einige bezügliche Versuche der Vergleichung bei v. Czörnig, Das österreichische Budget für 1862, II. S. 484 ff. Wagner, Ordnung des österreichischen Staatshaushalts, S. 146 ff. (Daten für 1861, 62). Neuerdings besonders die trefflichen Gerstfeldt'schen Arbeiten, Beitrag zur Reichssteuerfrage S. 12 ff. (Daten für 1878—79). Ders., in Hildebrand-Conrad J. 7 (1883) S. 39 (Daten für 1882). Mit Benützung dieser Gerstfeldt'schen Zahlen einige Vergleiche in Wagner, F.W. 3. A. I, S. 400 ff., auch S. 73 ff. Neueste vergleichend finanzstatistische Versuche (bis um 1886) von v. Kaufmann in dem Aufsatz „Finanzstatistisches zu den Schulden der europäischen Großmächte", in Hildebrand-Conrad J. 15 (1887) S. 97 ff., Vergleichungstabellen eb. S. 144—146, Berechnungen, gegen welche aber manche der im folgenden erhobenen Bedenken verbleiben. S. auch v. Kaufmanns späteren Aufsatz über die Ausgaben 2c. europäischer Länder, in Hildebrand-Conrad J. 18 (1889) passim, S. 15 ff., 154, 191. Manches über einzelne Staaten im Finanzarchiv, einige Vergleichungen nach Cerboni, eb. II. S. 849. Aehnliche Bedenken, wie die folgenden, erregt Neymarcks Schrift Dettes européennes. 1887.

1. Die Methode der statistischen Vergleichung der Staatsschulden.

§ 40. Die verschiedenartigen Formen der Staatsschulden (wie auch der übrigen öffentlichen Schulden) sowie die verschiedenen Rechtsverhältnisse und daraus abzuleitenden Verbindlichkeiten des Staat-Schuldners erklären es, daß selbst für einen einzelnen Staat zu einem einzelnen Zeitpunkte ein genaues Bild seiner Schuld mit wenigen Zahlen und ohne weitere Erläuterungen statistisch kaum zu geben ist. Statistische Vergleichungen des Schuldenwesens und Schuldenstands eines Staats zu verschiedenen Zeiten und mehrerer Staaten unter einander bieten dann natürlich noch viel größere Schwierigkeiten. Schlüsse aus den Zahlen und aus Vergleichungen derselben müssen daher mit großer Vorsicht angestellt werden.

Stand und Bewegung der Staatsschuld lassen sich auf zweifache Weise statistisch verfolgen, einmal am Schuldkapital, sodann am Jahres-Schulderfordernis, d. h. vornehmlich am Betrage des Verzinsungsaufwands.

1. Das Schuldkapital pflegt seinem Nominalbetrage nach (als „Nominal-Kapital") festgestellt und verglichen zu werden. Allein diese Nominalkapitalien geben keine zuverlässige Belehrung. Schlüsse aus ihnen auf die Höhe der Kreditbenutzung und der Schuldbelastung des Staats sind nur sehr bedingt statthaft. Denn da viele Schulden unter Pari, zu einem gegen den Staatszinsfuß niedrigeren Nominalzinsfuß aufgenommen wurden und werden (§ 33), kann man aus dem Betrage des Nominalkapitals nicht ersehen, wie viel Kapital der Staat im Wege des Kredits aus der Volkswirtschaft herangezogen hat. Ebensowenig aber, mit welchem Kapital eigentlich der Staat im Augenblick belastet ist. Denn bei den zahlreichen Rentenschulden besteht keine Tilgungsverpflichtung, bei denjenigen, welche wirklich getilgt werden, kann die Tilgung eventuell unter Pari nach dem Börsenkurs erfolgen, Schulden mit niedrigem Nominalzinsfuß, unter dem Satze des Realzinsfußes, erscheinen daher mit viel zu hohem Schuldkapital. Dasselbe gilt für die zurückzuzahlenden Schulden, welche nicht al Pari ausgelost werden müssen, und selbst bei diesen und sogar bei den Lotterieanleihen kann man aus dem Nominalbetrag nicht unmittelbar den Jetztwert der Schuld ableiten, da ja die betreffende Tilgungspflicht sich regelmäßig auf einen längeren späteren Zeitraum verteilt.

Gibt z. B. ein Staat seine fundierten Schulden zu zwei erheblich verschiedenen Nominalzinsfüßen aus, z. B. zu 3 und 4½ oder 5%, wie Frankreich — oder vergleicht man, was natürlich prinzipiell dasselbe ist, zwei Staaten mit Schulden verschiedenen Nominalzinsfußes, aber mit

gleichem Realzinsfuße — so entspricht dem niedrigeren Zinsfuß ein viel höheres Nominalkapital der Schuld und umgekehrt. Wird eine Konversion einer nominell hoch verzinslichen in eine niedriger verzinsliche Schuld vorgenommen, ohne gleichzeitige proportionale Zinsreduktion oder Verminderung des Zinserfordernisses — wie z. B. in der französischen Operation von 1862 durch Minister Fould, wo die 4½%ige großenteils in 3%ige Rente verwandelt wurde, oder wie jüngst in Ungarn bei der Konversion der 6% in 4%ige Rente —, so kann das Schuldkapital stark steigen, selbst bei vermindertem Zinserfordernis, ohne daß doch eine reell höhere Schuldbelastung erfolgt. Wesentlich durch jene französische Maßregel von 1862 erhob es sich für die fundierte Schuld von 9925 auf 12 080 Mill. Fr., während das die reelle Schuldvermehrung anzeigende Zinserfordernis gleichzeitig nur von 356 auf 375,8 Mill. Fr. gewachsen war. — Werden Schulden verschiedener Nominalzinsfüße nach dem Nominalkapital summiert, so gibt die Summe wieder kein richtiges Bild der Belastung. Rechnet man bei der Summierung die Schulden auf einen gleichen Zinsfuß um, etwa auf denjenigen, welchen die meisten schon nominell führen — so z. B. früher auch in Oesterreich in den amtlichen Ausweisen auf 5% — oder auf den ungefähren Realzinsfuß, so verschwindet dabei wieder bei allen zurückzuzahlenden Schulden die eigentliche Belastung.

Eine Statistik der Nominalkapitalien behufs Feststellung der Höhe der Schuld eines Staats sowie behufs Anstellung von Vergleichen ist daher von sehr bedingtem Wert [149]).

Man kann auch das eingezahlte, bezw. das aus der Begebung oder dem Verkauf der Anleihen erlöste Kapital (das sogenannte „Effektivkapital") statistisch ermitteln und vergleichen. Dafür fehlen indessen oft die genügend zuverlässigen und vergleichbaren Materialien. Die betreffende Ziffer zeigt auch natürlich wieder nur den Umfang der wirklich erfolgten Kreditbenutzung, bei Emission über oder unter Pari, also zu einem vom Realzinsfuß abweichenden Nominalzinsfuß, aber nicht die Höhe der jeweiligen Verbindlichkeiten. Letztere können bei stark unter Pari begebenen rechtlich tilgbaren oder thatsächlich getilgt werdenden Schulden viel höher als der Betrag des ursprünglichen Kapitalerlöses sein.

Neben dem Betrag des Schuldkapitals handelt es sich zur Würdigung der Bedeutung der Schuld eines Staats und bei statistischen Vergleichen noch um den Verwendungszweck und die thatsächliche Verwendung von Anleihen. Hier sind namentlich viererlei Schulden zu unterscheiden, im Anschluß an die obige Gliederung des Finanzbedarfs (§ 16): Schulden für rentable Objekte (Hauptfall heute: Staatsbahnen), für staatswirtschaftliche Kapitalanlagen (große Reformen, auch Grundentlastung, sofern die Schuld dafür als Staatsschuld gilt), für eigentliche außerordentliche Ausgaben (Hauptfall: Kriegskosten), endlich für Defizitdeckung im ordentlichen Etat. Das ältere Material ist indessen selten so bearbeitet, um diese Scheidung auf die älteren Schulden anwenden zu können. Die meisten älteren sind Kriegs- und Defizitschulden. Bei den neueren Schulden kann man besser, aber auch ohne sehr speziell ins einzelne gehende Arbeiten doch nicht vollständig so unterscheiden. Die amtlichen Uebersichten heben meist nur etwa die Eisenbahnschulden gesondert hervor. Bei Vergleichen muß man sich daher gewöhnlich damit begnügen, nur auf den vorwaltenden Charakter der vorhandenen Schulden nach dem Verwendungszweck hinzuweisen. Die deutschen Staaten stehen auch deswegen verglichen mit den sonstigen großen europäischen Staaten so viel günstiger da, weil sie wenig alte Schulden mehr haben und ihre neueren weit überwiegend Eisenbahnschulden sind, welche sich aus den Erträgen der Bahnen meist ausreichend verzinsen, oft erhebliche Ueberschüsse darüber hinaus abwerfen.

2. Ein einfacherer und im ganzen besserer Faktor zur Veranschlagung der Bedeutung einer Schuld als finanzieller und volkswirtschaftlicher Belastungskoeffizient und zur Vergleichung der relativen Bedeutung des Schuldenwesens verschiedener Zeiten eines Staats und verschiedener Staaten, als das Schuldkapital, ist das jährliche Schulderfordernis. Abgesehen von kleinen Verwaltungskosten kommen dabei allerdings die unverzinslichen Schulden (Papiergeld, Zahlungsrückstände) nicht zur Geltung. Bei den übrigen

149) Summierungen der aus Posten verschiedener Zinsfüße sich zusammensetzenden Staatsschuld-Kapitalien einer Reihe von Staaten sind daher so gut wie unbrauchbar, jedenfalls ganz sehr irreführend, so in der Neymarck'schen Tabelle, welche v. Kaufmann (Finanzstatistisches zu den Schulden der europäischen Großmächte in Hildebr.-Conrad J. 15. S. 146) mitteilt.

Schulden ist das Zinserfordernis (bei Lotterieanleihen auch die entsprechende Prämienzahlung) die Hauptsache. Dazu treten die auf Vertrag oder gesetzlicher Vorschrift beruhenden Tilgungssummen, für welche also eine rechtliche Verpflichtung zur Verwendung vorliegt. Freiwillige Tilgungen sind apart zu behandeln. Endlich zählen die laufenden Verwaltungskosten zum jährlichen Schulderfordernis. Sie lassen sich freilich nicht immer genau ausscheiden, sind aber überhaupt relativ unbedeutend. In Staaten mit entwerteter Papierwährung, aber mit Schulden, welche in Metallgeld verzinst und getilgt werden müssen, gehören auch noch die „Agioverluste" beim Erwerb des erforderlichen Metallgelds zu den laufenden Kosten der Schuld: mitunter sehr erhebliche Posten (Oesterreich, Rußland).

Dies gesamte regelmäßige Schulderfordernis stellt die eigentliche laufende Belastung des Staatshaushalts mit der Schuld dar und gibt so den verhältnismäßig besten Maßstab für die Bemessung des Drucks der Schuld ab. Auch dabei muß aber wieder auf den Ursprung und die Verwendung der Schuld Rücksicht genommen werden. Bei rentabler Verwendung (Eisenbahnen) entsprechen dem Schulderfordernis Einnahmen, welche dasselbe mehr oder weniger decken, vielleicht noch, und wie gesagt öfters, Ueberschüsse darüber hinaus geben. Bei sonstiger produktiver Verwendung kann wenigstens die Folge der Schuld eine erhöhte volkswirtschaftliche Produktivität und danach eine größere Steuerfähigkeit der Bevölkerung sein, so daß, selbst wenn das Schulderfordernis ganz durch Steuern zu decken ist, das Verhältnis günstiger als im Falle unproduktiver Schulden erscheint.

Aber auch einerlei, welche Verwendung der Schulden stattgefunden hat, es kommt zur richtigen finanzwirtschaftlichen Würdigung der Schuld auf die Art der ordentlichen Einnahmen noch mit an. Oeffentliche Haushalte, wie die ausländischen, mit ganz vorherrschender Steuerwirtschaft erscheinen durch ein gleich hohes Schulderfordernis schwerer belastet — wenigstens finanzwirtschaftlich, nicht immer unbedingt ebenso volkswirtschaftlich — als Haushalte, wie die deutschen, nicht nur mit erheblichen, den neueren Staatsschulden zu verdankenden Reinerträgen der Bahnen, sondern auch mit bedeutenden Reinerträgen der älteren Zweige der privatwirtschaftlichen Erwerbseinkünfte, Domänen, Forsten, Bergwerke 2c.

Zur weiteren Verdeutlichung, besonders bei statistischen Vergleichen, kann man Kopfquoten des Schulderfordernisses berechnen, welche wenigstens nicht so unbrauchbar, wie nach dem Gesagten folgerichtig natürlich auch die Kopfquoten des Schuldkapitals[150]), zur Schlußziehung sind. Gleichwohl lehren sie nicht sehr viel, weil die Einkommenhöhe und Steuerkraft des einzelnen Staatsangehörigen die unbekannte Größe bleibt. Am zweckmäßigsten ist es wohl, die Quote zu berechnen, welche das Schulderfordernis in verschiedenen Staaten und in Vergleich zu anderen Ausgabekategorien (Militärwesen, Civilverwaltung) von der Gesamt- (Brutto-, besser Netto-) Ausgabe und Einnahme und von der Steuereinnahme beansprucht. Letzteren Falles kann man die Reinerträge der älteren und neueren Zweige der Erwerbseinkünfte (einschließlich Staatsbahnen), allenfalls auch einiger Gebührenzweige (Post, Telegraphie) zunächst etwa als für das Schulderfordernis verwendbar ansehen und dann untersuchen, ob und welche Quote der Steuern noch für die Deckung jenes Erfordernisses beansprucht wird oder umgekehrt, ob und welche Quote jener privatwirtschaftlichen Reinerträge auch nach Abzug der Kosten der Schuld noch für andere Staatsausgaben verfügbar bleibt oder auch welche Quote der letzteren von diesem Rest des Reinertrags gedeckt werden kann. Hier sind mancherlei lehrreiche statistische Kombinationen möglich. Sie erfordern freilich alle eine oft mit dem vorhandenen Rohmaterial nur unvollkommen mögliche, mühsame und vollends von Privatstatistikern kaum durchführbare Verarbeitung des Stoffs, schon für einen einzigen Staat, geschweige für eine größere Anzahl

150) Daher auch v. Kaufmanns Berechnungen solcher Kopfquoten (a. a. O. in Hildebrand-Conrad J 15 S. 144) doch irreführend (für 1866 und 1886), ein Maßstab, der mit „nicht ganz vorwurfsfrei" (S. 143 a. a. O.) zu euphemistisch beurteilt ist.

zu vergleichender. Man muß sich daher meist mit Näherungswerten, die doch ein ungefähres Bild geben, und mehr nur mit Beispielen begnügen. Von solchen geben wir einige im Folgenden und fügen daran einige neueste statistische Daten über den gegenwärtigen Stand der Staatsschuld einiger Staaten. Bei allen Vergleichungen sind dabei aber die angeführten Bedenken und Vorbehalte im Sinne zu behalten.

2. Statistische Thatsachen und Vergleiche.

§ 41. Folgende kleine Tabelle nach v. Czörnig und Wagner gibt eine Uebersicht über die Staatsschuldenbelastung um 1861/62 [151]).

	Das Schulderfordernis beträgt von der Brutto-ausgabe	Netto-einnahme	Steuer-reineinnahme	Nach Bestreitung von Schuld, Heer, Flotte, bleibt vom Steuerreinertrag für die Civilverwaltung
	%	%	%	%
Preußen	10,6	15,9	0	50,9
Spanien	17,5	24,1	0	49,7
Bayern	18,2	27,5	0	82,9
Frankreich	23,4	26,8	16,3	39,1
Belgien	24,5	28,0	12,4	59,2
Oesterreich	31,4	49,5	46,3	15,9
Holland	35,5	38,1	8,0	53,8
Portugal	36,2	46,8	45,4	17,6
Gr.-Britannien	36,4	38,9	37,3	16,6

Col. 3 zeigt den Prozentsatz, der noch von Steuern zur Deckung des Schulderfordernisses verwendet werden mußte, nachdem dazu die Reinerträge des Staatseigentums soweit als möglich benützt worden; Kol. 4 zeigt die Quote, die für Civilverwaltung von den Steuern noch übrig nach Deckung der Ausgaben von Schuld, Heer, Flotte aus den Gesamteinnahmen.

Mit Benützung der Gerstfeldt'schen Arbeiten, aber mit möglichstem Absatz der Einnahme-Erhebungskosten von der Nettoausgabe und speziell vom Civilaufwand erhält man um 1878—79 folgende Daten, wobei die Haushalte des Deutschen Reichs und der Einzelstaaten zusammengezogen sind [152]).

	Deutschland	Großbritannien u. Irland	Frankreich	West-Oesterr.	Rußland
Kopfquoten (in Mark) des Nettostaatsaufwands.					
Kriegswesen	11,0	18,5	17,8	7,2	10,6
Civilverwaltung	10,3	7,0	11,8	8,5	2,8
Schuld	4,3	18,2	23,0	11,7	3,6
Summe	25,6	43,7	52,6	27,4	17,1
Prozente der Nettoausgabe.					
Kriegswesen	42,8	42,3	33,8	26,2	68,0
Civilverwaltung	40,4	16,0	22,5	31,0	16,9
Schuld	16,8	41,7	43,7	42,7	21,1
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Wenn man nach einer anderen Gerstfeldt'schen Berechnung um 1882 den Gesamtaufwand des Staats für Kriegswesen, Civil- und Steuerverwaltung = 100 setzt, so war das Schulderfordernis hiervon in Preußen (Staats- und Reichsanteil) 17,4, in Großbritannien 61,9, in Frankreich 51,9%. (Ebendaselbst auch ähnliche Berechnungen für das Finanzwesen der Selbstverwaltungskörper.

Nach v. Kaufmann's Berechnungen (a. a. O.) ergeben sich folgende Zahlen des Schulderfordernisses (Zinsen, Tilgung ꝛc.), die aber, um genauer vergleichbar zu werden, noch einiger Korrekturen bedürfen.

	Prozent von den Gesamt-Einnahmen um 1886—87	Prozent von den Gesamt-Ausgaben um 1888	von dem Steuerbetrag um 1888	auf den Kopf Mark
Deutschland	14	—	—	—
Preußen	—	11,00	27,33	8,08
Oesterreich	33	18,00	22,92	12,77
Italien	38	26,62	36,81	17,26
Frankreich	36	23,74	31,16	22,60
Großbritannien	26	16,94	23,67	14,88
Rußland	35	29,54	44,22	9,91

Die dritte Zahlenreihe wäre die wichtigste, wenn eben nicht in den verschiedenen Ländern die

151) Wagner, Ordnung des österreichischen Haushalts, Tab. 16, S. 146. Weiteres zur Erläuterung in Wagner Abh. Staatsschulden in Bluntschli St.W. X, S. 57.

152) Wagner, F.W. I. 3. A. S. 400. Gerstfeldt, Reichssteuerfrage S. 12 ff., Tab. 3 (vgl. auch derselbe in Hildebrand-Conrad J. 7. S. 57, Tab. 19).

Reinerträge der Eisenbahnen und sonstigen privatwirtschaftlichen Quellen so ganz verschieden wären. Aus ihnen deckt Preußen und Deutschland allein schon sein Schulderfordernis, so daß ihnen die Steuern für alle anderen Ausgaben vollständig zur Verfügung stehen. Daher ist eine Berechnung wie die obige für 1861–62 in der dritten Spalte für solche Vergleichungen wichtiger und belehrender. Deutschlands Lage ist hier unvergleichlich viel günstiger als diejenige der anderen europäischen Großstaaten, welche ¼—⅓ und mehr ihrer Steuereinnahmen zur Deckung des Schulderfordernisses zulegen müssen.

Nur relativ kleine Beträge der Staatsschulden rühren im europäisch-amerikanischen Staatensystem aus der Zeit vor 1789 her, am meisten in Großbritannien (nordamerikanischer Freiheitskrieg). Die Kriege des Revolutionszeitalters (bis 1815) haben dann fast überall eine starke Staatsschuld entstehen lassen (Großbritannien, Frankreich, Oesterreich, Rußland, deutsche Staaten, Skandinavien u. a. m.). Doch wurde durch Bankerott und Papiergelddevalvation (Oesterreich 1811!) mehrfach ein Teil dieser Schulden wieder abgeschüttelt oder vermindert. Darauf kam die lange Friedensperiode von 1815—1848, wo sich das Staatsschuldenwesen als bleibende Finanzinstitution einbürgerte, aber sich nur ausnahmsweise die Schuld stärker vermehrte. Vornehmlich traten mehrfach Defizitschulden und fundierte Schulden zur Regelung des älteren Schuldenwesens, zur Einziehung des Papiergeldes hinzu. Reelle Tilgungen verminderten aber auch die Schuld etwas (England, deutsche Staaten) und vielfache Zinsreduktionen erleichterten die Last. Produktive Schulden begannen hie und da und rentable Schulden veranlaßte die Aera des Staatsbahnbaues, die in Belgien, Oesterreich, den deutschen Mittelstaaten noch vor 1848 und selbst hie und da vor 1840 zurückreicht. Von 1848 an bis in die Gegenwart fand in den verschiedensten Staaten eine sehr große Zunahme der Schulden statt, in Deutschland besonders für produktive und rentable Zwecke (auch Grundentlastung), Staatsbahnen (zumal seit der jüngsten Zeit der Verstaatlichung der Privatbahnen), etwas auch für Kriegszwecke, Marine, Rüstungen, nur wenig für Defizitdeckungen im ordentlichen Etat. Im Ausland sind Eisenbahnschulden nur in geringerem Maße (Oesterreich, Rußland, Belgien, Niederlande, Skandinavien, neuerdings auch Italien, Frankreich und nun wiederum Oesterreich, auch Ungarn), sonstige produktive Schulden auch nicht erheblich (Rußland, Emanzipation), um so mehr Defizitschulden, namentlich aber Kriegs-, Revolutions- und Schulden für die politische Neu- und Umgestaltung (Frankreich, Italien, Oesterreich, Rußland, Vereinigte Staaten, Südosteuropa, Pyrenäische Staaten, Aegypten, Mittel- und Südamerikanische Staaten, auch Indien und Australien, neuestens selbst Japan und China) hinzugekommen. Die Größe und Art (Papiergeld! schwebende Schuld) der Schuldvermehrung ist hier ein förmliches Spiegelbild der politischen Ereignisse (Frankreich, Oesterreich, Italien, Rußland, Nordamerika!). Nur Großbritannien macht von der Schuldvermehrung eine Ausnahme, konnte seine alten Schulden selbst etwas vermindern. Staatsbahnen fehlen hier bisher, die verschiedenen kleinen Kriege wurden aus kleinen Anleihen und aus dem Ertrag der Steuer (auch der Einkommensteuer, die zu dem Zweck öfters erhöht wurde) geführt. Eine größere Vermehrung der Schuld bedingte s. Z. nur der Krimkrieg. Andere Lasten wurden Indien zugeschoben. Preußen ging aus seinen glücklichen Kriegen ohne wesentliche Schuldvermehrung hervor, der Norddeutsche Bund und die einzelnen Staaten konnten die Kriegsschulden von 1870—71 und selbst andere aus den französischen Milliarden tilgen. Nur das J. 1866 führte zu dauernden größeren Kriegsschulden bei Preußens deutschen Gegnern. Jüngst sind dann in Deutschland, besonders in Preußen, große Eisenbahnschulden hinzugekommen. Nur Nordamerika hat große Tilgungen des Kapitals der riesigen Schuld aus dem Bürgerkriege, neben starker Zinsreduktion, vorgenommen (§ 30). Zinsreduktionen für die alten und niedrigerer Zinsfuß für die neuen Schulden haben sonst seit dem Frieden von 1871 vielfach die Schuldenlast leichter gemacht. Von den Hauptstaaten bildet hiervon nur Rußland seit und wegen des letzten Türkenkrieges eine Ausnahme, hat aber in den letzten Jahren auch Konversionen und Zinsreduktionen vornehmen können.

Deutsches Reich. Inklus. Norddeutsche Bundesschulden[153]).

Ende 1871	769,5	Mill. M.,	wovon verzinslich	692,1	Mill. M.
Ende 1873	1,8	„ „,	„ „	1,6	„ „
März 1884	541,0	„ „,	„ „	491,1	„ „
„ 1888	851,2	„ „,	„ „	761,0	„ „
„ 1889	1010,3	„ „,	„ „	883,8	„ „

Bei den verzinslichen die Schatzanweisungen (auch die sogenannten „unverzinslichen", welche im Wege der Diskontierung begeben werden) jeweilig inbegriffen. Am letzteren Termin (1889) bestanden die Schulden aus 883,8 Mill. M. fundierte Reichsanleihen zu 4 und 3½%, seit 1877 für Militär und Marine, Post, Telegraphie, Reichsbahnen (Elsaß-Lothringen), Münzreform, bis 1879 etwas unter, seit 1880 etwas über Pari aufgenommen; ferner 126,6 Mill. M. Reichskassenscheine (§ 36). Schatzanweisungen, die z. B. März 1887 54,15 Mill. M. betrugen, fehlten am Schluß des Finanzjahres 1888—89. Aufwand für die Reichsschuld im Etat 1883—84 14 652 500 M., wovon 14,6 Mill. M. für Verzinsung, der Rest für Verwaltung. Etat für 1889—90 37 583 500 M. im ganzen, einschließlich Nachtrag. — Anderseits besaß das Reich noch aus der französischen Kontribution den baren Reichskriegsschatz von 120 Mill. M., den Reichsinvalidenfonds von (Nominalwert der Obligationen) 493,8 Mill. M. Aktiven, den Reichsfestungsbaufond mit 2,52 Mill. M., den Reichstagsgebäudefonds mit 17,65 Mill. M. in fast durchweg verzinslichen Werten.

153) Details: Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich. 1889. S. 196. 197. 1890, S. 188.

Preußen. Gesamte Staatsschuld (nach 1866 einschließlich neue Provinzen) in Mill. Mark.

	Kapital	Zinserfordernis	Tilgesumme (ordentl. Etat)
Ende 1849	468,1	14,7	7,6
(einschließl. Amtskautionen u. Seehandl. Präm.-Anl.	507,5)	—	—
1865	842,5	32,6	14,9
1866 alter Staat	966,0	38,1	17,7
„ neue Provinzen	301,5	—	—
1867 Gesamtstaat	1322,7	52,0	24,3
1869 „	1363,6	54,0	27,1
1872 „	1317,9	51,1	26,0
Davon allgemeine Schuld	673,6	24,8	16,4
„ Eisenbahnschuld	644,3	26,3	9,6
1873 Gesamtstaat	1081,4	41,5	18,5
1875 „	947,1	37,6	16,1
1878—79 (Etat)	1086,0	45,4	17,2
1880—81	1395,4	65,3	18,7
1881—82	1995,3	78,3	20,1
1882—83	2059,7	84,6	20,5
1883—84	2640,1	108,6	19,3
1884—85	3345,1	135,4	19,1
1885—86	3901,1	158,5	20,1
1889—90	4457,2	177,0	19,6
1890—91	5204,2	200,7	15,3

Die Eisenbahnschuld, ohne Abrechnung der mittlerweile erfolgten Abschreibungen, stellte sich 1. April 1885—86 noch etwas höher als diese gesamte Schuld: 4000,5 Mill. M., auch 1890—91 ist sie 5489,8 Mill. M. Also gar keine unproduktive Schulden mehr, unter Einrechnung der noch nicht konvertierten Prioritäten (s. unten) nur noch wenige.

Die Schulden der 1866 annektierten Staaten wurden auf die preußische Staatskasse übernommen. Die Schulden des 70—71er Kriegs gingen auf norddeutsche Bundesrechnung. Nach diesem Kriege die großen Tilgungen. Minimum 1875. In den letzten Jahren die rasche starke Steigerung der Schuld die Folge der Eisenbahnbauten und Eisenbahn-Verstaatlichungen, neuerdings der Prioritätenkonversionen. Ueber die Eisenbahnschulden s. oben § 30 S. 587. Der im Eisenbahngesetz von 1882 angenommene Betrag Eisenbahnschulden schätzungsweise angesetzt. Außerdem aber gehören im Grunde zur preußischen Staatsschuld noch die noch nicht konvertierten Papiere (Obligationen, einige Aktien) der verstaatlichten Bahnen, im Etat von 1885—86 mit ca. 70,1 Mill. M. Zinsen und ca. 15 Mill. M. Tilgung. Diese Schulden werden aus den Ausgaben des Eisenbahnetats verzinst und getilgt. Mit ihnen erhöbe sich die preußische Staatsschuld im Etat 1. April 1885—86 auf ca. 5500 Mill. M., wenn man für die Prioritäten 2c. einen Durchschnittszinsfuß von ca. $4\frac{1}{2}$% ansetzt, 1890—91 bei noch ca. 700 Mill. M. Prioritäten, auf ca. 5900 Mill. M. Nach dem Etat für 1885—86 blieb ein Ueberschuß der Staatsbahnen über alle diese Schuldzinsen (exkl. Prioritätentilgung) von ca. 58 Mill. M. Nach dem Ergebnis war Ueberschuß der Bahnverwaltung, abzüglich Zinsen der Eisenbahnschuld, in 1888—89 133,1 Mill. M., im Anschlag von 1890—91 143,9 Mill. M. Früher, namentlich wegen des Papiergelds, nicht die ganze Schuld verzinslich, seit 1876 die ganze. Das Verschwinden der unverzinslichen Schuld erklärt sich aus dem Uebergang des preußischen Staatspapiergeldes auf das Reich.

Der Hauptteil der preußischen Staatsschuld besteht jetzt aus 4% Rentenschuld („konsolidierte“ 4% Anleihe), 3592,7 Mill. M. am 1. April 1889, ebenso 1. April 1890, ferner aus $3\frac{1}{2}$% Rentenschuld, 668,8 Mill. M. April 1889, 1476,1 April 1890 (Zunahme wegen Prioritätenkonversion). Die $4\frac{1}{2}$% konsolidierte Rente stand seit Anfang 1885 zur Zinsreduktion, bezw. zur Kündigung dazu, frei, noch 545,8 Mill. M. Nach einem Gesetze vom 4. März 1885 erfolgte ihre Reduktion auf 4% vom 1. Okt. 1885 an. Der Hauptteil der alten (vor 1848er) Schuld, die $3\frac{1}{2}$% Staatsschuldscheine ist bis auf 69,8 Mill. M. (1. April 1890) getilgt. Die übrigen Schulden, zumeist 4, auch $3\frac{1}{2}$ und 5% (von letzteren nur kleine Reste) verteilen sich auf diverse Gattungen. Noch nicht konsolidiert (in Rentenschuld verwandelt) sind 1889 noch 34,8 Mill. M. 4% Anleihen. Eine Prämienanleihe (von 1855) mit 11,4 Mill. M. 1889, 9,75 in 1890. Zeitweise treten Schatzanweisungen hinzu. Von der Gesamtschuld werden noch 62,4 in 1889, 36 Mill. M. in 1890 als „Schulden der neuen Landesteile“ apart aufgeführt.

Bayern. Staatsschuld in Mill. M.

	Gesamtschuld	davon Eisenbahnschuld	Grundentlastungsschuld
Okt. 1847	216,1	—	—
April 1866	573,4	208,7	168,0
Nov. 1867	713,1	253,0	165,8
Dez. 1870	850,3	379,1	162,9
„ 1873	793,1	398,3	162,4
April 1884	1346,5	946,5	163,3
„ 1889	1342,0	967,4	155,5

Die bayerische Staatsschuld zerfällt in die drei Abteilungen: allgemeine, Eisenbahn- und Grundrenten-Ablösungsschuld. Die beiden letzteren sind jetzt ausschließlich zu 4%, die allgemeine Schuld ist ebenfalls größtenteils zu 4% verzinslich (darunter noch eine 4% Prämien-Anleihe). Eine vierte Abteilung neuerdings die 4% Kulturrentenschuld (1889 nur 319 000 M.). Gesamtes Erfordernis 1889 für Verzinsung und Tilgung 51,177 Mill. M., Ueberschuß der „Regalien und Staatsanstalten", d. h. vornehmlich der Eisenbahnen im Etat für 1889 38,6 Mill. M. der Staatsbahnen allein 35,7 Mill. M.

Sachsen, Königreich. Staatsschuld 1850 67,3 Mill. M., Anfang 1884 664,6 Mill. M., Anfang 1888 653,3 Mill. M., worunter 385,2 Mill. M. 3% Rentenschuld, der Rest größtenteils zu 4% verzinslich. Schulderfordernis 1889 31,0 Mill. M., wovon 21,3 für Zinsen, 8,7 für Tilgung. Reinertrag der Staatsbahnen 28,0 Mill. M.

Württemberg. Staatsschuld 1850 83,6 Mill. M., April 1884 421,6 Mill. M., April 1889 425,5 Mill. M., wovon 382,6 Mill. M. Eisenbahnschuld. 348,2 Mill. M. zu 4%, 60 Mill. M. zu 4½, 17,3 Mill. M. zu 3½% verzinslich. Schulderfordernis in 1889—90 20,33 Mill. M., wovon 17,57 für Zins, 2,74 für Tilgung. Reinertrag der Bahnen (Anschlag für 1889) 14,95 Mill. M.

Baden. Staatsschuld 1850 100,6 Mill. M., wovon 56,1 Mill. M. Eisenbahnschuld, Anfang 1884 reine Staatsschuld (nach Abzug gewisser Aktiva) 338,7, wovon 327,3 Mill. M. Eisenbahnschuld, Anfang 1889 bezw. 342,5 und 334,2 Mill. M. Der Hauptteil der letzteren zu 4% verzinslich. Reinertrag der Staatsbahnen 14,1 Mill. M.

Hessen. Staatsschuld Anfang 1850 23,74 Mill. M., wovon 3,43 Mill. M. Papiergeld, der übrige Betrag Eisenbahnschulden, 1. April 1884 37,02 Mill. M. „eigentliche Staatsschuld", wovon u. a. 1 466 628 M. Schuld an die Reichshauptkasse für den Papiergeldvorschuß, 31,55 Mill. M. 4% Eisenbahnschuld. Dieser „eigentlichen Staatsschuld" standen 9,29 Mill. M. an gewissen Aktivis gegenüber. 1. April 1889 35,6 Mill. M., neben 6,06 Mill. M. Aktivis; außerdem 4% Rentenablösungsschuld 5,28, Kulturrentenkassenschuld 0,52 Mill. M.

Sachsen-Weimar. „Landschaftliche Schuld" Anfang 1844 11,4 Mill. M., Staatsschuld Anfang 1884 6,46 Mill. M., Anfang 1889 5,86 Mill. M.

Oldenburg. Schuld 1852, einschließl. Kammer-Kautionen von 0,6 Mill. M., 4,8 Mill. M., Anfang 1884 38,12 Mill. M., 1889 37,02 Mill. M., großenteils Eisenbahnschulden.

Braunschweig. 1845 Kammerschuld 9,1 Mill. M., Landesschuld (einschließl. 11,2 Mill. M. Eisenbahnschulden) 19,3 Mill. M., 1883 jene 1,0, diese 78,0 Mill. M., 1888 bezw. 0,72 und 68,9 M.M.

Hamburg. 1851 Staatsschuld 49,4 Mill. M. (außer der Feuerkassenschuld, vom Staate garantiert, von 48,3 Mill. M.). Anfang 1883 142,46 Mill. M., meist zu 3 und 4%, darunter 78 Mill. M. 4% Rentenschuld, Anfang 1889 236,81 Mill. M., meist zu 3 und 3½% (3½% Rentenschuld 111,9 Mill. M.). Neuere Vermehrung für Zollanschlußarbeiten; aber auch Zinsreduktionen.

Bremen. 1889 Staatsschuld 68,80 Mill. M., fast ganz (59,5) zu 3½%, wovon für Eisenbahnen 7,0 Mill. M., für Hafenbauten u. dgl. 36,7 Mill. M., für andere zinstragende Anlagen 9,8 Mill. M., für nicht Ertrag gebende Anlagen 9,5 Mill. M.

Bei den jüngsten preußischen Eisenbahn-Verstaatlichungen sind u. a. auch Anteile des Hamburgischen und des Bremischen Staats an gewissen Eisenbahnen gegen eine Kapitalabfindung von bezw. 14,1 und 36 Mill. M. an den preußischen Staat vertragsmäßig übergegangen (preußisches Gesetz v. 17. Mai 1884), wodurch entsprechende Veränderungen, bezw. Verminderungen der Hamburgischen und Bremischen Staatsschulden mit veranlaßt. Die großen Verwendungen beider Handelsstädte für Hafenbauten und andere mit dem Eintritt in den Zollverein in Verbindung stehende Einrichtungen — auch noch neben den betreffenden Reichsbeiträgen — haben jedoch in Bremen keine so große Verminderung der Staatsschulden (seit 1884 10—11 Mill. M.) aus den preußischen Zahlungen hervorgehen lassen, in Hamburg ist, wie man sieht, die Schuld in neuester Zeit sehr gewachsen.

Berlin, als ein Bild modernen deutschen städtischen Schuldenwesens. Stand der Schuld aus eigentlichen Anleihen 1888: 178,90 Mill. M., meist für die großen städtischen Ertrag gebenden Unternehmungen und Anstalten aufgenommen, von denen 1888 die Gasanstalt ein Aktivum von 23,32, die Wasserwerke von 35,92, die Kanalisation von 70,75, die Schlachthausverwaltung von 11,65, die Markthallen von 15,45, diese 5 Werke daher zusammen von 187,11 Mill. M. repräsentierten, wonach nur eine eigentliche reine Kämmereischuld von 22,1 Mill. M. verblieb.

Oesterreich. Die staatsrechtlichen Veränderungen der Monarchie zeigen sich auch auf das Staatsschuldenwesen von Einfluß. Die großen Konversionsmaßregeln der Neuzeit erschweren den Vergleich mit der früheren Zeit. Auch nur ein Ueberblick verlangt deswegen eine etwas eingehendere Darstellung, als sie hier möglich ist. Mitte 1848 betrug die Staatsschuld, nach Abzug des Besitzes des Tilgungsfonds, der seitdem seine Erträge an die Staatskasse wieder abführte, die Konventionsmünze auf österr. Währung (100 : 105) reduziert, 1087,0 Mill. fl. im Nennwert oder auf einen 5% Zins umgerechnet (einschließl. unverzinsliche Schulden) 960,8 Mill. fl. Das Zinserfordernis (einschließl. Rückzahlung der Lotterieanleihen) war 53 Mill. fl., wovon aber ca. 7,5 Mill. fl. aus dem Vermögen des Tilgungsfonds zurückflossen. Ende 1867, vor der Auseinandersetzung mit Ungarn, aber nach Absetzung der von Italien übernommenen lombardisch-venetianischen Spezialschuld, betrug die Gesamtschuld, auf 5% Zins reduziert (einschließl. unverzinsliche und Papiergeld), 3025,3 Mill. fl. ö. W., das Schulderfordernis (einschließl. Tilgung und Münzverlust) 152,4 Mill. fl. ö. W. Außerdem als Schuld der einzelnen Kronländer die Grund-

entlastungsschuld von 519,5 Mill. fl. mit 25,9 Mill. fl. Zinserfordernis. Darauf trat die finanzielle Auseinandersetzung mit Ungarn, in Konsequenz des neuen staatsrechtlichen Verhältnisses, ein (1868), worauf die oben in § 34 erwähnte (Zwangs-)Konversion (unter gleichzeitiger Auflegung einer 16%igen Couponsteuer) des größten Teils der alten Schulden in eine nominell 5%, mit Steuerabzug reell 4,2%ige Silberrente und eine ebensolche Papierrente erfolgte. Nur die schwebende Schuld in Staatspapiergeld (Staatsnoten, s. oben S. 577) und Schatzscheinen (Hypothekar-Anweisungen) im festen Gesamtbetrage von 412 Mill. fl. wurde als „gemeinsame" Schuld beibehalten. Die übrige bisherige eigentliche Staatsschuld verblieb unter dem Namen „allgemeine" Staatsschuld, indem Ungarn dazu nur einen festen Jahresbeitrag von 30,3 Mill. fl. (wesentlich zur Verzinsung) leistet. Diese allgemeine Schuld hat seitdem nur geringe Ab- und Zunahmen erfahren. Die Grundentlastungsschuld blieb in Cisleithanien Kronländerschuld, in Ungarn wurde sie in die Staatsschuld aufgenommen. Seit 1868 haben dann beide Reichshälften noch eigene Staatsschulden je auf ihre Rechnung kontrahiert. So zerfällt die gesamtösterreichische Schuld jetzt eigentlich in fünf staatsrechtliche Abteilungen. Die Entwicklung seit 1868 ergibt sich aus folgender Uebersicht (in Mill. fl. ö. W., vor der Konversion ebenfalls auf 5% ihres Kapitals reduziert).

Schuldgattung:	Ende 1868	Ende 1883	Mitte 1888—89	Schulderfordernis 1883	Schulderfordernis 1888—89
Gemeinsame	ca. 412	412,0	412,0	ca. 2,1	ca. 2,7
Allgemeine	ca. 2 592	2 750,9	2 720,3	127,8	ca. 126,6
Cisleithanische	0	499,9	1 057,4	23,8	ca. 53,9
Ungar. einschl. Grundentl.schuld	ca. 266,1	1 273,6	1 545,8	61,8	ca. 100,0
Summe	3 270,1	4 936,4	5 735,5	215,5	ca. 283,2
Cisleith. Grundentlast.	253,3	146,8	75,8	7,3	3,7
Summe	3 523,4	5 083,2	5 811,3	222,8	ca. 286,9

Die gemeinsame Schuld besteht jetzt (1889) aus 98,8 Mill. fl. 3 und 2½% Partial-Hypothekar-Anweisungen und 313 Mill. fl. „Staatsnoten" zu 1, 5 und 50 fl. Den Hauptteil der allgemeinen Schuld bildet die unifizierte 5-, bezw. 4,2%ige Rentenschuld von 2440,3 Mill., teils in Papiergeld, teils in Silber verzinslich (Papier steht jetzt al pari). Der Rest der allgemeinen Schuld besteht aus verschiedenen rückzahlbaren (auch Lotterie-) Anlehen, kleinen schwebenden Schulden, Entschädigungsrenten u. a. m. Die separate cisleithanische Schuld besteht teils aus 4% Goldrente, teils aus 5% steuerfreier Papierrente. Rechnet man die allgemeine und die cisleithanische Schuld zusammen, so sind davon 3760,4 Mill. fl. konsolidierte Schuld mit 158,4 Mill. fl. Jahreserfordernis, speziell in Papier zu verzinsen 1902,5 (wovon 1679,9 Rentenschuld), in Silber 1329,5 (wovon desgl. 1001,8), in Gold 451,2 (davon 272,7 Rentenschuld). Die cisleithanische Grundentlastungsschuld ist zu 5% nominell in Papier verzinslich. — In der ungarischen Staatsschuld (oben nach dem Stand Ende 1887 angegeben) sind hier 108,2 Mill. fl. Rückstände eingerechnet. Die Grundentlastungsschuld beträgt 186,6 Mill. fl. Die übrige Schuld setzt sich aus mancherlei verschiedenen Anleihen zusammen. Hauptposten waren damals 485,9 Mill. fl. 4%ige Goldrente, 302,4 Mill. fl. 5% Papierrente. (Umänderung durch Konversion der früheren 6% Rente.) — In Ungarn und neuerdings auch in Westösterreich haben Staatsbahnbauten und Verstaatlichungen von Privatbahnen in den letzten Jahren zur neuen Vermehrung der Schulden beigetragen, dem also auch vermehrte Bahnerträge gegenüberstehen, in Westösterreich im Etat für 1889 11,4 Mill. fl. Reinertrag der Bahnen, in Ungarn 16 Mill. fl.

Frankreich. Die Entwicklung der französischen Rentenschuld seit dem Sturz Napoleon' I. zeigt folgende Uebersicht der jährlich zu zahlenden Renten selbst (nicht des Kapitals), wobei nur die reelle Vermehrung (nach Abzug der wieder annullierten Renten) angegeben ist. In Mill. Frank (Block, Ann. 1883 S. 29).

	5%	4½%	4%	3%	Summe
1. April 1814	63,3	—	—	—	63,3
1. August 1830	163,8	1,0	3,1	31,5	199,4
1. März 1848	146,6	1,0	26,5	70,0	244,3
1. Januar 1871	—	37,4	0,4	348,3	386,3
1. Januar 1880	345,0	37,4	0,4	363,0	745,9
1884	—	343,0	0,4	362,7	706,1
1890	—	305,5	—	433,5	739,1

Die verschiedenen Konversionen treten hier mit hervor. Hierzu ist neuerdings die 3% amortisierbare Schuld, mit einem Jahreserfordernis in 1890 von 140,5 Mill. Fr. getreten. Die gesamte schwebende Schuld (dette flottante) betrug 1816 261,2, 1830 262,6, 1848 630,8, 1871 1310,2 (oder abzüglich gewisser Gegenforderungen an die Rechnungsleger 961,1), 1876 1359,3, 1878 1101,9 Mill. Fr., 1884 1247, 1887 987 Mill. Fr. Das Schulderfordernis für 1890 ist 1130,5 Mill. Fr., nämlich 739,1 für die Zinsen der Rentenschuld, 140,5 für die amortisierbare Schuld, der Rest für verschiedene Anleihen und Annuitäten (an Eisenbahnen, so 20,5 Mill. Fr. für die Entschädigung der Ostbahngesellschaft wegen des Uebergangs der elsaß-lothringischen Bahnen an das Deutsche Reich u. a. m.), sowie für die schwebende Schuld. Außerdem werden in Frankreich die Pensionen zum Staatsschuldenetat gestellt, deren Zahlen hier abgerechnet sind. Das

Kapital der französischen Staatsschuld ist ohne den Wert der Leibrentenschuld (Pensionen) ziemlich übereinstimmend um 1888 von Leroy-Beaulieu und Stourm auf ca. 29,5—29,6 Milliarden Fr. berechnet worden. Allein nach dem Obengesagten hat eine solche Ziffer wenig Wert, zumal bei dem Vorwalten 3% Rentenschuld und bei den Konversionen. Mehr als 1/3 jener Summe rührt aus dem Kriege von 1870—71 und seinen Folgen her.

Italien. Die italienische Staatsschuld aus den älteren Schulden des Königreichs Sardinien (um 1848 ca. 112 Mill. Fr. Kapital) und der annektierten Staaten und den neueren Defizit-, Kriegs- und Eisenbahnschulden hervorgegangen, ist ohne genaueres Eingehen ins Detail in ihrer Entwicklung nicht leicht verständlich zu machen. Die Rentenschuld (meist 5%) betrug in Rente 1861 107,7, 1868 254,5, 1872 302,5, Mitte 1884 442,3, 1889 448,8 Mill. Fr., hiervon 442,4 5% und 6,4 3% Rente; außerdem 3,225 000 Fr. Rente an den Papst. Für verschiedene ältere rückzahlbare Schulden der früheren Staaten und des Königreichs Italien, sowie für Eisenbahn-Annuitäten und einiges andere sind außerdem 106 Mill. Fr. Zins u. dgl. und 0,92 Mill. Fr. Tilgung, für die schwebende Schuld 13,2 Mill. Fr. Zins, für die ganze Schuld daher an Zins und Tilgung in 1889 572 Mill. Fr. Schulderfordernis aufzuwenden.

Rußland. Auch die sehr komplizierte russische Staatsschuld ist ohne genaueres Eingehen ins Detail nicht verständlich darzustellen. (S. die genannte Abh. im Finanzarchiv VI.) Sie besteht aus sehr verschiedenartigen Gattungen, worüber die Summenziffern hinweg sehen lassen. Nur die große Zunahme in der neueren Zeit mag man daraus entnehmen. 1850 336 Mill. Silberrubel in- und ausländischer Gesamtschuld (Kapital), 1860 928 Mill. R. (ohne die Kreditbillete, das Papiergeld), Ende 1870 desgl. 1426 (außerdem 574 Mill. R. Kreditbillete, nach Abzug des Barfonds), 1880 3579 (außerdem 989 Mill. R. ungedecktes Papiergeld), welchen Posten aber Gegenforderungen des Fiskus für (meist mit Anleiheerträgen bewerkstelligte) Vorschüsse an Eisenbahngesellschaften und andere Gesellschaften, Korporationen und Gemeinden für 1359 Mill. R. gegenüber standen, so daß eine eigentliche Staatsschuld von 2200 Mill. R. (ohne die 989 Mill. R. ungedecktes Papiergeld) übrig blieb. In diesen Verhältnissen haben neuerdings Regulierungen, in den letzten Jahren Konversionen stattgefunden. Anfangs 1882 betrug die eigentliche verzinsliche Staatsschuld Rußlands (einschl. der älteren polnischen Schulden) 2156 Mill. R., dazu 895 Mill. R. ungedecktes Papiergeld. Jene ersteren waren großenteils tilgbare Schulden, teils (formell) ausländische, teils inländische. Das Schulderfordernis für Verzinsung und Tilgung war im Etat für 1884 152,8 Mill. R., d. h. fast dreimal so hoch als 1862 (54,3 Mill. R.). Außerdem für den Dienst der Eisenbahnobligationen 53,2 Mill. R. Die in Kreditbilleten realisierte Schuld des Fiskus an die Reichsbank aus dem letzten Türkenkriege (400 Mill. R.) wurde jährlich mit 50 Mill. R. abgetragen. Die Mannigfaltigkeit der Schuldposten, die Verschiedenheit der Valuten und Münzfüße gestattet kaum eine Summierung des Schuldkapitals. Das Zinserfordernis ist im Etat für 1889 109,7 Mill. Papierrubel (Kreditbillete) für Metallanleihen, 121 Mill. P.R. für Papieranleihen, zusammen 230,7 Mill. R. Dazu Kapitalabzahlungen und Provisionen 49 Mill. P.R., im ganzen 279,8 Mill. P.R. Doch hängt der wirkliche Bedarf mit vom Rubelkurse bei den Metallanleihen ab. (Obige Zahlen nach Kurs von 1,80 R. P. für 1 R. S. gerechnet.) Im Etat stehen 272,6 Mill. R. Bedarf (nach Kurs von 1,70.) Ende 1888 waren abzüglich Baarfonds (241,5 Mill. R., fast ganz Gold) noch 810 Mill. R. Kreditbillete in Umlauf [154].

Spanien. Die Staatsschuld hat durch die politischen Umwälzungen manche Aenderungen erfahren. Gesamtbetrag 1851 5975 Mill. Realen oder ca. 1500 Mill. Fr., 1881 9616 Mill. Pesetas (Franks) mit 106,3 M. Pes. Zinsen, meist nominell nieder verzinsliche Schuld (1 u. 2%), daher die Höhe des Kapitals, 1889, nach Konversionen 6257 Mill. Pes. Kapital, 235,1 Mill. Zinsen, 279,1 Mill. Erfordernis im ganzen.

Niederlande. 1850 Kapital der Staatsschuld 1238,4 Mill. fl., wovon 816,1 Mill. fl. zu 2½, 102,9 zu 3, der Rest größtenteils zu 4%. Gesamtes Zinserfordernis 36,2 Mill. fl. Gesamtschuld 1884 1004,25 Mill. fl. Kapital, wovon 10 Mill. fl. Papiergeld, 611,8 Mill. fl. 2½% alte Schuld, 90,3 Mill. fl. zu 3%, Rest meist zu 4%. Zinserfordernis 30,95 Mill. fl., Amortisation 1,40 Mill. fl. 1889 1067,8 Mill. fl. Kapital, wovon 15 Mill. Papiergeld, 33,4 Mill. Erfordernis.

Belgien. Kapital der Staatsschuld 1851 630,3 Mill. Fr., 1884 2116,9 Mill. Fr., mit 85,1 Mill. Fr. Kosten, nämlich 5,4 Mill. Fr. Tilgung und 79,7 Mill. Fr. Zinsen und Annuitäten. Außer dem Anteil an der alten niederländischen Schuld (noch 220 Mill. Fr. 2½% Kapital) meist Eisenbahnschulden. 1889 Kapital 2180 Mill. Fr., Jahreserfordernis 99,7 Mill. Fr.

Schweiz. Bundesanleihen Anfang 1884 33,5 Mill. Fr., 1889 35,8 Mill. Fr. (dabei 5,2 für Alkoholmonopol).

Dänemark. 1851 Staatsschuld von 118,7 Mill. Reichsbankthaler oder ca. 89 Mill. Thlr. preuß. Courant, mit 4,22 Mill. Reichsbankthaler Zinsen. 1882 200,3 Mill. Kronen (zu 1⅛ Mark), wovon an 2/3 aus Staatseisenbahnen herrühren, 1888 193,2 Mill. Kr.

Schweden. Staatsschuld 1884 227,9 Mill. Kronen, wovon 193,8 Mill. Kr. im Ausland in fremder Währung (Pfd. St., Frank, preuß. Thlr., Deutsche Mark) kontrahiert. Großenteils für Staatsbahnen, 1889 bezw. 264,9 und 236,4 Mill. Kronen.

Norwegen. 1883 108,1 Mill. Kronen, ebenfalls meist für Staatsbahnen, 1888 105,2 Mill. Kr.

154) S. auch Hdb. Abh. Kredit Band I. S. 494. — Finanzarchiv VI. S. 194. Volle Klarheit bringt nicht einmal diese detaillierte Arbeit in den verwickelten Gegenstand.

Griechenland. 1883: 468 Mill. Fr. Staatsschuldkapital, vielfach zu 5—9% Zins, 1889 669,5 Mill. Fr., meist zu 4, 5, 6 %.

Türkei. Partieller Staatsbankerott. Nominalbetrag der Schulden, der allgemeinen und der Eisenbahnanleihen (türk. Lose) Ende 1881 190 997 980 Pf. St., mit Zinsrückständen im Betrage von 61 803 905 Pf. St., zusammen 252 801 885 Pf. St. Diese Summe ist auf 106 437 234 Pf. St. reduziert worden, nach einem Arrangement mit Delegierten der Staatsgläubiger. Die reduzierte Schuld ist durch Verpfändung gewisser Einnahmen (u. a. Salz- und Tabakmonopol) gesichert und ihre Verwaltung einem Organe der Staatsgläubiger übertragen worden. Ziel ist eine Verzinsung zu 4% und eine Tilgung zu 1% aus den verpfändeten Einnahmen, der Mehrertrag der letzteren über 5% hinaus fließt in die türkische Staatskasse. (S. Goth. Jahrb. 1885 S. 1025, wo auch über einige weitere Schuldposten.) Kriegsentschädigung von 32 Mill. Pf. an Rußland, jährlich zinsenlos mit 1%, also in 100 Jahren!) Bis 1887 sind an der reduzierten Schuld 1,98 Mill. Pf. St. amortisiert worden.

Großbritannien. Die Entwicklung der großen britischen Staatsschuld läßt sich mit genügender Zuverlässigkeit und Deutlichkeit ohne besondere weitere Erklärungen in wenigen statistischen Hauptzahlen für weite Zeiten zurück übersichtlich darstellen. (Daten aus amtlichen Berichten bei Porter, Kolb u. A. m.) Allerdings sind auch hier in der französischen Kriegszeit große Anleihen unter Pari begeben worden (1793—1816 Erlös von 584,5 Mill. Pf. St. für 879,3 Mill. Pf. St. Nominalkapital). In Mill. Pf. St.:

	Nominalkapital	
1689	0,66	
1727	52,1	(nach spanischem Erbfolgekrieg.)
1763	138,9	(nach siebenjährigem Krieg.)
1774	128,6	
1784	249,9	(nach nordamerikanischem Krieg.)
1793	239,4	
1817	898,9,	wovon 840,9 fundierte Schuld, mit 32 Mill. Pf. St. Zins.
1850	798,0,	„ 773,2 „ „ „ 27,7 „ „ „
1860	802,2,	„ 786,0 „ „ „ 25,7 „ „ „
1884	748,1,	„ 732,3 „ (u. Annuit.) „ 28,5 „ „ „ Gesamterford. (mit Tilgung).
1889	699,3,	„ 683,2 „ „ „ 24,9 „ „ „ „

Der Zinsfuß der Konsols konnte 1822 von 5 auf 4, 1830 auf 3½, 1844 auf 3, 1888 auf 2½% reduziert werden. S. weiteres über die neuesten Maßregeln oben S. 589.

Die Indische Schuld betrug 1859 80,4, 1882 172,1, 1888 191,9 Mill. Pf. St., wovon 182,2 konsolidierte Schuld (in Indien zahlbar 98,1, in England 84,1), mit Zinserfordernis von 5,44 Mill. Pf. St. für die ganze Schuld.

Vereinigte Staaten von Nordamerika. (S. auch oben S. 586.) Das Beispiel der kolossalsten Zunahme in kürzester Zeit, aber auch der bedeutendsten Tilgung und Zinsreduktion in kurzer Frist, das die Geschichte des Staatsschuldenwesens kennt!

Mitte	1858	Gesamte Staatsschuld	44,9	Nominalkapital Mill. Dollars
„	1859		58,8	
„	1860		64,8	
„	1861		90,9	
„	1862		517,4	
„	1863		897,4	
„	1864		1740,7	
„	1865	(ohne Abz. d. Kass.mitt.)	3384,0,	wov. 2635,2 fund. verzinsl. Schuld mit 124 M. D. Zinsen
„	1866		2287,0	„ 2379,4 „ „ „
„	1867	(abzügl. Kassenbestand)	2515,6	
„	1883	„ „	1538,8	
„	1888	„ „	1063,0	
„	1888	(ohne diesen Abzug)	1692,9	„ 950,5 „ „ „ „ 39,0 „ „

Spezifizierter Schuldenbestand des Kapitals in Mill. Dollars.

Mitte 1865		Mitte 1870			Mitte 1883	Mitte 1888
7 3/10%	830,0	5% in Gold	221,6	4½%	250,0	222,2
6 „	1281,7	6 „ in „	1886,4	4 „	737,9	714,3
5 „	269,2	3 „ in Papier	59,5	3½ „	32,1	—
5 „	0,6	Schuld mit erlosch. Zinsen	3,7	3 „	318,2	14,0
	2381,5	Unverzinsl. (Papiergeld)	431,0	Mit erlosch. Zinsen	7,8	2,5
Papierg.	683,8			Unverzinsl. (Papiergeld)	538,1	739,8
Summe	3075,3	Summe	2602,2	Summe	1884,2	1692,9
		In Kasse	238,6	In Kasse	345,4	629,9
		Eigentliche Schuld	2363,6	Eigentliche Schuld	1538,8	1063,0

Das Zinserfordernis, nach Schluß des Kriegs bis auf 147,4 Mill. Doll. jährlich gestiegen, ist jetzt (1889—90) nur noch 37 Mill. Doll.!

Adolph Wagner.

XI.

Das kommunale Finanzwesen.

Einleitung.

Ueber die Materie in weiteren Umrissen: Ad. Wagner, F.W. 3. Aufl. 1883, Bd. I. Buch I. Kap. 2. Abschn. 2. L. v. Stein, F.W. 5. Aufl. 1885, Tl. I. S. 54 ff. G. Cohn, System der Nationalökonomie Bd. II. vorzugsweise S. 641 ff. Leroy-Beaulieu, Traité etc des finances 4. Aufl. 1887. De Parieu. Traité des impôts. 2. A. 1866–67. v. Bilinski, Die Gemeindebesteuerung und deren Reform. 1878. B. v. Brasch, Die Gemeinde und ihr Finanzwesen in Frankreich. 1874. F. F. Mayer, Die Gemeindewirtschaft nach geläuterten Begriffen und nach den im Königreich Württemberg geltenden Gesetzen. 1851. Richard T. Ely, Taxation in American States and Cities. 1888. Schanz, Die Steuern der Schweiz. 1890. Gneist, vorzugsweise: Geschichte und heutige Gestaltung der englischen Kommunalverwaltung und des Selfgovernments. 1863. Ders., Englisches Verwaltungsrecht der Gegenwart. 1883—84. Leroy-Beaulieu, L'administration locale en France et en Angleterre. 1873. M. Block, Les communes et la liberté. 1876.

§ 1. Berechtigung der Aufgabe. Das Gebiet der Finanzwirtschaft wird durch die Darstellung des Staatsfinanzwesens nicht erschöpft. Nur einen Teil der öffentlichen Aufgaben begreift der unmittelbare Wirkungskreis des Staates in sich; der andere findet seine Erfüllung durch die zwar innerhalb der Rechts- und Wirtschaftsordnung des Staats sich bewegende, doch bis zu einem gewissen Grade selbständige und selbstthätige Aktion der kommunalen Korporationen, welche für das politische und wirtschaftliche Gemeinleben der örtlich enger begrenzten Kreise den Organismus bilden. Wie für die Aufgaben-Erfüllung seitens des Staats, so bedarf es auch für die dieser Korporationen der Mittelbeschaffung: der Lehre vom Finanzwesen des Staats tritt daher die vom Finanzwesen der Kommunalkörper als ein gleichberechtigtes Element hinzu. Diese Gleichberechtigung zur Anerkennung gebracht zu haben, ist ein Verdienst erst der neueren Wissenschaft. Der Fortschritt, welcher sich in dieser Erweiterung des wissenschaftlichen Aufgabenkreises bekundet, bildet ein Ergebnis der Wendung, welche seit der Mitte des Jahrhunderts sich in der Auffassung von den Objekten der staatswissenschaftlichen Betrachtung vollzogen und welche das Interesse, das sich lange Zeit auf die vom Staat unmittelbar ausgehenden Thätigkeiten konzentriert hatte, auch den kommunalen Korporationen zugeleitet hat. Dieselbe ist ein Korrelat des im Gebiete der Praxis schon früher eingetretenen Umschwungs. Das Bestreben des absoluten Staats, die öffentlichen Aufgaben immer mehr in seinen unmittelbaren Wirkungskreis hereinzuziehen, rief schließlich eine Reaktion hervor, welche die Wiederherstellung des zum Nachteil der lokalen Kräfte verschobenen Gleichgewichts sich zum Ziele setzte. Eine der Ausdehnung der kommunalen Autonomie und Selbstverwaltung günstige Strömung charakterisiert in diesem Jahrhundert die Gesetzgebung der Kulturstaaten Europas. In keinem deutschen Staatsmann ist diese Richtung kräftiger zum Ausdruck gekommen als in dem Freiherrn von Stein; die aus seiner Initiative hervorgegangene große Schöpfung, die preußische Städte-Ordnung von 1808 ist für den Ausgangspunkt der auf Wiederbelebung der kommunalen Institutionen gerichteten Bestrebungen in Deutschland mit Recht erachtet worden.

§ 2. Verhältnis zum Verwaltungsrecht und zur Lehre vom Finanzwesen des Staats. Jene Anerkennung der Gleichberechtigung der Lehre vom kommunalen Finanzwesen hat indessen nicht die Bedeutung, daß mit derselben die Abhängigkeit von den auf die Einrichtung des Staats und des Staatsfinanzwesens bezüglichen staatsrechtlichen Disziplinen negiert wäre; eine solche Abhängigkeit ist vielmehr in doppelter Richtung vorhanden. Zunächst bildet das Finanzwesen überhaupt nur Eine Seite der Beteiligung der Kommunalkörper; es steht in engster Wechselbeziehung zum administrativen Wirkungskreis dieser Korporationen, dessen Abgrenzung es in seiner Gestaltung größtenteils untergeordnet ist. Jene Abgrenzung des kommunalen Wirkungskreises aber ist durch die Art, in welcher die unmittelbare Wirkungssphäre des Staats geregelt ist, wesentlich bedingt. Eine ähnliche Wechselbeziehung besteht zweitens zwischen der Mittelbeschaffung der Kommunalkörper und der des Staats; nicht nur muß die erstere zumal soweit sie auf der Anwendung von Zwangsbefugnissen beruht, sich in das System der letzteren einordnen, sondern sie ist oft auch auf positive Leistungen der Finanzwirtschaft des Staates angewiesen; eine erfolgreiche Behandlung der ersteren hat die genügende wissenschaftliche Bearbeitung des Staatsverwaltungsrechts und des Staatsfinanzwesens zur Voraussetzung; durch die Darstellung der administrativen Institutionen des Staats war daher für das Studium des kommunalen Finanzwesens der Boden zuerst zu ebnen; es ist das große Verdienst Gneists diesen Weg betreten und in der an die Bearbeitung des englischen Verwaltungsrechts sich anschließenden Darstellung der englischen Kommunal-Verfassung ein weithin wirkendes Vorbild aufgestellt zu haben. Wenn indessen für die vergleichende Behandlung des Staatsverwaltungsrechts und des Staatsfinanzwesens vermöge des Auseinandergehens der Institutionen der einzelnen Länder und der Ungleichheit des Zustandes ihrer Bearbeitung die Schwierigkeiten immer noch große sind, so potenzieren sich diese für das kommunale Finanzwesen und zwar desto mehr, eine je größere Vielgestaltigkeit hier vermöge der Bethätigung der kommunalen Autonomie innerhalb der einzelnen Staaten besteht.

§ 3. Zurückgebliebener Zustand der Bearbeitung. Teils dem Gange, welchen die Entwickelung der Wissenschaft genommen hat, teils den aus der Abhängigkeit von der Behandlung des Staatsverwaltungsrechts und des Staatsfinanzwesens sich ergebenden Schwierigkeiten ist es hiernach zuzuschreiben, wenn die Bearbeitung des kommunalen Finanzwesens gegen die des Staatsfinanzwesens zurückgeblieben ist. Systematische Bearbeitungen der gesamten auf das kommunale Finanzwesen bezüglichen Einrichtungen sind daher selbst für einzelne Staaten noch selten. Ausnahmen bilden Frankreich, für welches von Brasch eine zwar gedrängte jedoch vortreffliche Skizze der auf die Finanzwirtschaft der Ortsgemeinden bezüglichen Institutionen geliefert und Württemberg, dessen kommunales Finanzwesen F. F. Mayer in systematischer und für seine Zeit erschöpfender Weise behandelt hat. Der Schwerpunkt liegt auch gegenwärtig noch in der Bearbeitung der einzelnen Gebiete der Materie. Vor Allem sind die kommunalen Steuern Gegenstand eingehender Behandlung geworden; öfter hat hiebei der enge Zusammenhang, wie er zwischen der Besteuerung und dem Aufgabenkreise und der gesamten Wirtschaft der Kommunalkörper besteht, Anlaß gegeben, auch andere Gebiete des kommunalen Finanzwesens in den Bereich der Darstellung zu ziehen. Als ein beachtenswertes Beispiel solcher weitergreifenden Behandlung ist Ely's lehrreiches Buch über die Besteuerung der Staaten und Städte Amerikas zu nennen. Ein noch neueres Beispiel enthält das soeben erschienene ausführliche Werk von Schanz über die Steuern der Schweiz, das ebenfalls mit den Staatssteuern zugleich die Gemeindesteuern umfaßt und in welchem auch über dies Gebiet hinaus die wichtigsten Seiten des Gemeindefinanzwesens jenes Landes eine durch Vollständigkeit und Durchsichtigkeit sich auszeichnende Bearbeitung erfahren haben. Weit weniger entwickelt erscheint

die vergleichende Behandlung des Stoffes, wenngleich auch hier beachtenswerte Anfänge vorliegen: dieselben knüpfen teils ebenfalls an die Bearbeitung einzelner Zweige der Materie und vor allem den Steuern sich an. Als Leistungen dieser Richtung sind de Parieus großes Werk über die Steuern, sowie Leroy-Beaulieu's Lehrbuch der Finanzwissenschaft und v. Bilinski's Schrift über die Gemeindebesteuerung zu bezeichnen. Andere Anregungen sind von der Darstellung des Verwaltungsrechts ausgegangen. Als epochemachend sind auch hier die Schriften Gneist's über die Kommunalverfassung Englands zu bezeichnen; ihnen schließt Leroy-Beaulieu's Werk über die Lokalverwaltung Frankreichs und Englands sich an; einen Kreis von weiterer Ausdehnung umfaßt Block's Buch: „die Gemeinden und die Freiheit", das auf eine gedrängte Uebersicht des Wirkungskreises der Finanzeinrichtungen eine Skizze der Gemeinde-Gesetzgebung der verschiedenen Materien folgen läßt. Von den systematischen Werken über die Finanzwissenschaft beschränkt die Mehrzahl sich auf eine, wo nicht anhangsweise, doch summarische Behandlung des kommunalen Finanzwesens: immerhin werden den Werken Steins, Roschers und Cohns mannigfache wertvolle Anregungen entnommen werden können. Weit mehr ist der Gleichberechtigung des kommunalen Finanzwesens in Wagners Lehrbuch Rechnung getragen worden: nicht nur ist der hier dem kommunalen Finanzwesen gewidmete Abschnitt zu einer diese Materie in ihren wichtigsten Teilen umfassenden Skizze erweitert worden, sondern es hat auch bei der Bearbeitung der Spezialmaterien, soweit solche bis jetzt vorliegt, das Finanzwesen der Gemeinden und kommunalen Verbände ausgiebige Berücksichtigung gefunden.

§ 4. Plan dieser Arbeit. Bei dem unfertigen Zustande, in dem sich hiernach die litterarische Behandlung des Gegenstandes befindet und innerhalb der engen Grenzen, wie sie diesem Aufsatze vorgezeichnet sind, das kommunale Finanzwesen zu einer erschöpfenden Darstellung zu bringen, kann nicht in der Absicht liegen. Es muß der Versuch genügen, von den positiven Einrichtungen ihren Hauptrichtungen nach und unter Darlegung der leitenden Gesichtspunkte ein Bild zu geben: nach Maßgabe der Information, wie ihn das vorliegende Material gewährt, werden hiebei die Institutionen Englands, Frankreichs, Belgiens, der Niederlande, Italiens, Deutschlands, Oesterreichs, der Schweiz und der Vereinigten Staaten Nordamerikas in Betracht gezogen werden. Was Deutschland und die Schweiz anlangt, so wird hierbei auf die Einrichtungen der größten Staaten bezw. Kantone: Preußen und Bayern bezw. Bern und Zürich vorzugsweise Rücksicht zu nehmen sein.

Die Abschnitte, in welche die Darstellung sich gliedern wird, sind: I. Die Kommunalkörper. II. Die Aufgaben. III. Der Bedarf. IV. Die Einnahme und Einnahmequellen. V. Die Gleichgewichtserhaltung im kommunalen Haushalt und die zeitliche Anpassung der Mittel an den Bedarf. VI. Die Formen der kommunalen Finanzverwaltung. VII. Die Statistik. VIII. Die Reformbestrebungen und Schluß.

I. Die Kommunalkörper.

1. Begriff und Arten. Einwirkung der modernen Staats-Idee.

Die ausführlichste Uebersicht der Kommunalkörper nach Organisation und Wirkungskreis in Bezug auf Deutschland, England und Frankreich bei E. v. Meier in v. Holtzendorffs Rechts-Encyklopädie, Abschnitt: Das Verwaltungsrecht. Für Deutschland noch besonders belehrende Abschnitte über Gemeinden und Kommunalverbände höherer Ordnung bei H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I 1881; über die Umbildung der kommunalen Korporationen unter der Einwirkung der modernen Staatsidee vor allem Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht. 1868. Bd. I. von § 54 an S. 638 ff. Ueber die Konstruktion der Rechtsbegriffe: Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft. 1886.

§ 5. Begriff. Unter Kommunalkörpern werden hier die zwischen dem Staat und den Einzelnen stehenden lokalen zwangsgemeinwirtschaftlichen Organismen verstanden. Während sie mit dem Staat einesteils die Eigenschaft von Zwangsgenossenschaften

sowie die Beziehung zu einem örtlichen Gebiet und zu einem durch sein Verhältnis zu diesem Gebiet abgegrenzten Personenkreise, anderenteils die mit selbständiger Willensbestimmung verbundene rechtliche Persönlichkeit gemein haben, unterscheiden sie sich von ihm durch die engere Begrenztheit des von ihnen umschlossenen örtlichen und Personenkreises sowie durch die entsprechende größere Beschränktheit ihrer Zwangsgewalt, ihrer Aufgaben und ihrer Mittel; in allen diesen Beziehungen sind sie von der staatlichen Organisation abhängig und ihr untergeordnet. Daß in ihrem Aufgabenkreise neben den allgemeinstaatlichen auch die besonderen Interessen der engeren lokalen Gemeinschaft und ihrer Mitglieder zum Ausdruck gelangen, nähert sie den Privatkorporationen, von denen sie jedoch dadurch, daß sie eine durch den Organismus des Staats als notwendig gegebene und daher vom Privatwillen unabhängige Existenz haben, sich wieder unterscheiden. Letzteres stellt sie in die Reihe der öffentlichen Korporationen; unter denselben werden sie als eine besondere Kategorie dadurch charakterisiert, daß ihr Herrschaftsverhältnis sich nicht bloß auf einen Personenkreis sondern zugleich über einen territorialen Abschnitt des Staatsgebiets erstreckt. Zusammen mit den übrigen öffentlichen Korporationen stellen sie den Organismus der innerhalb der Staatsordnung selbstthätigen lokalen Kräfte dar, durch deren Zusammenwirken einerseits mit dem Staat, andererseits mit den Privaten und den aus der freien Vereinigung und Willensbestimmung derselben hervorgegangenen Bildungen sich Harmonie und Gleichgewicht im Staatsleben erhalten. Neuere Schriftsteller versuchen sie unter der Benennung: Selbstverwaltungskörper zusammenzufassen: bei der immer noch streitigen Abgrenzung des Begriffs der Selbstverwaltung vermeide ich es, diese Bezeichnung hier anzuwenden.

§ 6. Arten. Allen gegenwärtigen Kulturstaaten ist es gemeinsam, daß die Zwecke der öffentlichen Verwaltung in einem solchen zwiefachen Organismus erstrebt werden, von denen der eine den Staatswillen unmittelbar zum Ausdruck bringt, der andere seinen Inhalt zunächst durch die Willensbestimmung der dem Staatswillen gegenüber mehr oder weniger selbständig wirkenden lokalen Kräfte erhält. Es besteht aber — abgesehen von exzeptionellen Miniatur-Staaten — ferner auch darin Uebereinstimmung, daß dieser letztere Organismus nicht ein bloß eingliedriger, sondern ein solcher ist, der ein System teils neben einander bestehender, teils einander über- und untergeordneter Bildungen in sich begreift. So groß aber hierin die Uebereinstimmung, so erheblich ist andererseits die Verschiedenheit der Art, in der das System sich aufbaut. Das fundamentale und wichtigste Element desselben ist in der Mehrzahl der Staaten die Ortsgemeinde. Sie ist dasjenige Glied des kommunalen Organismus, welches an unterster Stelle der Verwirklichung der durch das lokale Gemeinleben gegebenen beziehungsweise sich an dasselbe anknüpfenden Aufgaben dient. Häufig aus der Teilung oder Umbildung der alten größeren Gaugemeinde oder aus Sonder-Bildungen innerhalb derselben hervorgegangen ist sie, mannigfach durchbrochen durch Organisationen, bei denen der Gedanke zweckmäßiger Erfüllung besonderer Verwaltungsaufgaben der leitende war, fast überall großen Wandelungen ausgesetzt gewesen, ja zuweilen ganz in korporative oder administrative Bildungen mit spezialisiertem Wirkungskreise aufgelöst bezw. durch Spezial-Gemeinden ersetzt worden. Die Existenz solcher Spezial-Gemeinden als Kirchen-, Schul-, Wege-, Deich-Gemeinden neben der Ortsgemeinde bildet eine in der kommunalen Organisation der Staaten häufige Erscheinung. Oefter auch erscheint die Ortsgemeinde in zwei meist über dasselbe territoriale Gebiet sich erstreckende Korporationen gespalten, von denen die eine — Nutzungs- oder Bürgergemeinde — hauptsächlich die Idee der Rechts- und Wirtschaftsgemeinschaft der Gemeindegenossen zum Ausdruck bringt, die andere — Einwohner- oder politische Gemeinde — der Erfüllung der örtlichen administrativen oder politischen Aufgaben dient. Nach dem Gegensatze, wie er im Wege der geschichtlichen Entwickelung in der Art des Anbaus und damit im Zusammenhang im Erwerbs- und socialen Leben sich gebildet hat, pflegen Land- und Stadtgemeinden

geschieden zu werden, eine Scheidung, die vielfach auch in der Organisation und den an dieselbe sich anknüpfenden Rechtsverhältnissen Ausdruck gefunden hat. Dasselbe Bedürfnis, was für die Erfüllung der Aufgaben des lokalen Gemeinlebens auf der untersten Stufe eine Organisation verlangt, wiederholt sich auf den oberen Stufen: es beruht hierauf die Notwendigkeit von Bildungen, welche Zwischenstufen zwischen dem Staat und der Ortsgemeinde repräsentieren. Die Schaffung solcher Zwischenstufen ist zwar oft im Wege von Neubildungen vollzogen worden, hat aber ebenfalls häufig in schon vorhandenen administrativen Abgrenzungen oder in Ueberbleibseln früherer staatsrechtlicher Bildungen Stützpunkte gefunden. Ich begreife diese oberen Glieder des kommunalen Organismus als Amts- und Bezirksgemeinden, Kreis-, Departemental-, Provinzial-, Grafschafts- 2c. Verbände unter dem hergebrachten Namen der Kommunalkörper höherer Ordnung; mit diesen und den Spezialgemeinden zusammen machen die Ortsgemeinden die Glieder des kommunalen Organismus aus.

§ 7. Einwirkung der modernen Staats-Idee auf die Auffassung der kommunalen Korporation. Von den heutigen Gliedern des kommunalen Organismus sind hiernach die einen Schöpfungen des sogenannten absoluten Staats, die anderen älter als der letztere und von der durch denselben begründeten Ordnung als bereits bestehende Elemente vorgefunden worden; aber auch an diesen letzteren ist der Umwandlungsprozeß erkennbar, welchen das Aufkommen der Idee des absoluten Staats und die Umwandlung des unter der Herrschaft derselben zur Geltung gekommenen Staatsbegriffs in den des Rechtsstaats im kommunalen Organismus hervorgebracht hat. Die Macht, welche in den kommunalen Organisationen des Mittelalters dem genossenschaftlichen Element beiwohnte, war eine derartige, daß der Einzelne in seinen wichtigsten rechtlichen und wirtschaftlichen Beziehungen der örtlichen Gesamtheit ohne Dazwischentritt eines höheren Ganzen unterworfen war und daß er nur als ein Glied dieser Gemeinschaft Geltung hatte. Hierin hat die Idee des absoluten Staats eine wesentliche Aenderung vollzogen, indem die neue Auffassung den Einzelnen in ein direktes Verhältnis zum Staat stellte; dadurch wurde ebenso die Wirkungssphäre des Staats wie dessen Verfügungsbefugnis über den Einzelnen erweitert, wogegen in gleichem Verhältnis Wirkungskreis und Rechte der kommunalen Korporation eine Einschränkung erfuhren. Erst die Schaffung neuer Aufgaben durch den absoluten Staat, für deren Durchführung derselbe der Mitwirkung der Gemeinden bedurfte, die dezentralisierende Tendenz der neueren Zeit und überhaupt die Entwickelung des absoluten Staats zum Rechtsstaat haben den Wirkungskreis der örtlichen Korporationen von neuem erweitert und ihre unmittelbaren rechtlichen Beziehungen zu den Mitgliedern wieder vermehrt. Der Inbegriff von Aufgaben und Rechten, wie er sich aus diesem Prozesse herausgebildet hat, erscheint hiernach in erster Reihe nicht als ein Ergebnis der Gestaltung des örtlichen Gemeinlebens, sondern zum großen Teile als ein Produkt der Gesamtentwicklung. Weit mehr als in den früheren kommt in den heutigen Gemeinden und kommunalen Korporationen der Charakter einer nicht in der Genossenschaft aufgehenden, sondern über derselben stehenden, durch den Staat und seine Rechtsordnung gegebenen Veranstaltung zum Ausdruck, zu deren Zwecken beizutragen und thätig zu sein der Einzelne weniger vermöge seines genossenschaftlichen Verhältnisses als vermöge des vom Staat ihm erteilten Berufs bezw. der durch die Rechtsordnung ihm auferlegten Verbindlichkeit, ermächtigt und verpflichtet ist.

Die Entwickelung hat sich hiernach in verschiedener Weise vollzogen, je nachdem die Gemeinde wie im südl. und westl. Deutschland, Frankreich, Italien, einen absoluten Staat vorfand oder durch denselben wie im kolonisierten Lande des deutschen Nordostens erst geschaffen wurde. Ein weiterer Gegensatz der Entwickelung besteht zwischen den monarchischen Staaten einer- und der Schweiz und Amerika andererseits: wie in der Schweiz die Auffassung der Gemeinde als Genossenschaft, so hat in den Ver. Staaten N.Amerikas die als Association in der kommunalen Organisation besonderen Einfluß behauptet.

2. Die heutige kommunale Organisation als Ergebnis der geschichtlichen Entwicklung.

1) England.

Außer den schon genannten Werken von Gneist, Leroy-Beaulieu, E. v. Meier hervorzuheben: Em. Fisco et I. van der Straeten, Institutions et taxes locales du Royaume de la Grande Bretagne et d'Irlande, 2me ed. 1863. Local government and taxation in the united kingdom, a series of essays published under the sanction of the Cobden Club edited by Probyn. 1882. Wright and Hobhouse, An outline of local government an taxation in England and Wales. 1884. Supplement 1888. Al. Glen and B. Cunningham Glen, A Handbook to the Local Government Act 1888. 1888. W. A. Holdsworth, The Local Government Act 1888. 1888.

§ 8. Allgemeiner Charakter. Wie die Idee des absoluten Staats in England eher als in den kontinentalen Staaten Europas Verwirklichung gefunden hatte, so ist auch daselbst die Ueberleitung dieses Staats in den Rechtsstaat früher zum Abschluß gelangt; weniger durch gewaltsame Umwälzungen als durch eine allmähliche, im großen und ganzen stetig gebliebene Entwicklung hat diese Ueberleitung sich vollzogen. Da es an Anlässen zu fundamentaler Neugestaltung der administrativen und kommunalen Organisation fehlte, so haben die Reformen vorwiegend vom praktischen Bedürfnis und von den in der Verwaltungsthätigkeit nach ihren verschiedenen Richtungen hin thatsächlich hervorgetretenen Erscheinungen den Ausgangspunkt genommen. Hieraus ist ein Zustand hervorgegangen, welcher zwar in technisch administrativer Hinsicht und in Hinsicht der Mittelbeschaffung bedeutende Leistungen aufzuweisen hat, andererseits aber was die kommunale Organisation anlangt, eine von einheitlichen Gedanken beherrschte Planmäßigkeit oft vermissen läßt: die Fülle der aus Zweckmäßigkeits-Motiven hervorgegangenen Bildungen hat den Grundbau der kommunalen Verfassung vielfach überwuchert und unübersichtlich gemacht. Erst in neuester Zeit hat das Bestreben, die isolierten Elemente von neuem in zusammenfassende Organisationen zu vereinigen, mehr an Boden gewonnen. Als ein wichtiger Anfang solcher Reformen ist die local government Act von 1888 zu bezeichnen.

§ 9. Die wesentlichsten Elemente des heutigen englischen Kommunalwesens sind die Kirchspielsgemeinde (parish) eine an die Stelle der alten ortsgemeindlichen Bildungen getretene Zweckgemeinde nebst der aus der Kombination benachbarter Kirchspielsgemeinden hervorgegangenen Bezirks- Armen- und Weggemeinde (union and highway-district) und die Grafschaft (county). Das aus diesen Elementen gebildete System wird teils ergänzt teils durchbrochen durch die mannigfachen Abstufungen, in denen eine städtische beziehungsweise dem gesteigerten Bedürfnisse der stärkerbevölkerten und dichter bewohnten Ortschaften entsprechende Sonderverfassung sich gebildet hat. Die Lücken, welche diese Hauptelemente der kommunalen Organisation in der Verwirklichung der Verwaltungsaufgabe lassen, werden durch zahlreiche Formen von Spezialgemeinden ausgefüllt.

Parish, union, highway-district. Vor allem charakteristisch für die kommunale Entwicklung Englands ist die frühe Absorption der alten Gau- und Ortsgemeinde (hundred und tithing) durch die als lediglich administrative Bildung sich kennzeichnende Pfarrgemeinde, mit deren Gestaltung zur Armen- (1601) und zur Wegegemeinde (1555 bezw. 1773) ihr Prävalieren im Gebiete der kommunalen Organisation entschieden war. Aber es fand diese Entwicklung nicht in der Weise statt, daß aus der Parochie sich eine neue Ortsgemeinde gebildet hätte; indem vielmehr die parish für jeden der in Rede stehenden Verwaltungszwecke mit einer besonderen Organisation versehen wurde, war der Grund zur Bildung von Spezialgemeinden gelegt, welche wiewohl ursprünglich auf der territorialen Basis des Kirchspiels beruhend sich von letzterem in der Art ihrer Organisation und demnächst häufig auch nach ihrer Abgrenzung mannigfach unterschieden. Das unvermittelte Nebeneinanderbestehen solcher für die einzelnen Verwaltungsaufgaben gesondert organisierter Gemeinden und der Mangel transversaler Verbindungen zwischen denselben bildet einen Grundzug der heutigen englischen Kommunalverfassung. Ein weiteres Element ist durch die Zusammenlegung der parishes zu größeren Verbänden in die Entwickelung hineingetragen worden. Eine solche Vereinigung von Kirchspielen zu größeren Verbänden

(unions) erfolgte zuerst für Zwecke der Armenverwaltung und stand in enger Wechselbeziehung zur Annahme des Arbeitshaus-Systems, wie sie nach stufenweiser Annäherung an dasselbe durch das berühmte Armengesetz von 1834 zum Abschluß gebracht wurde. Diese zunächst als Arbeitshausbezirke konstruierten unions haben allmählich den größten Teil der Aufgaben der öffentlichen Armenpflege in ihren Wirkungskreis aufgenommen und ist die Bedeutung der parish auf die eines wesentlich der Verteilung und Erhebung der Armensteuer dienenden Bezirkes reduziert worden. Die Zahl der parishes beläuft sich zur Zeit auf ungefähr 15 000, welche in 630 unions vereinigt sind. Weit weniger vollständig ist die Bildung solcher größerer Verbände im Wegewesen durchgeführt, indem im Jahre 1886 noch 6567 parishes einzeln den Anforderungen der Wegeverwaltung genügten, wogegen 6510 ländliche parishes nach Maßgabe der Wegebezirks-Gesetze von 1862 und 1864 zu größeren Verbänden (highway-districts) 308 an der Zahl — zusammengelegt sind. Der Schwerpunkt der kommunalen Lokalverwaltung fällt hiernach zur Zeit zu einem großen Teil in diese größeren Verbände, die in der Handhabung ihrer administrativen Funktionen einem sehr tief eingreifenden Verordnungs- und Anordnungsrecht sowie einem ausgedehnten mit der durch die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte geübten Kontrolle konkurrierenden Aufsichtsrecht der Zentral-Staatsbehörde unterworfen sind. Immerhin hat auch abgesehen von der Wegeverfassung die parish hie und da sich in einzelnen Gebieten einen größeren selbständigen Wirkungskreis erhalten; so haben manche parishes ein eigenes Straßenbeleuchtungswesen, eine große Anzahl derselben bildet selbständige Bezirke für das lokale Unterrichtswesen. Die mit der Leitung der Verwaltung und Vertretung der Korporation betrauten Organe gehen in den unions wie den highway-districts und den parishes als Wegebezirken aus der Wahl hervor; die mit der Wahrnehmung der Verwaltungsgeschäfte in der Armen-Kirchspielsgemeinde betrauten overseers of the poor werden dagegen von den Friedensrichtern ernannt.

Grafschaften. In der Abgrenzung derselben — ihre Zahl beträgt in England und Wales 62 [1]) — ist die alte Einteilung des Landes konserviert. Die Bedeutung der Grafschaft für das heutige englische Selfgovernment besteht teils darin, daß sie dem, einen der wesentlichsten Faktoren des letzteren bildenden, Friedensrichteramt als Grundlage dient, teils darin, daß sie in ihrem Wirkungskreis eine Anzahl wichtiger Zweige der kommunalen Verwaltung umfaßt. Die prävalierende Stellung des Friedensrichteramts, vermöge deren die Zuständigkeit desselben neben den Obliegenheiten der Rechtspflege auch die auf die Verwaltung der Grafschaft bezüglichen Funktionen und die Ausübung der Befugnisse eines Vertretungskörpers in sich begriff, hat neuerdings eine Einschränkung dadurch erfahren, daß für die Verwaltung der Grafschaft eine eigene aus der Wahl der Eingesessenen hervorgegangene Körperschaft, das county-council, gebildet worden ist, so daß die Zuständigkeit des Friedensrichteramts sich nunmehr im großen und ganzen auf die Ausübung der jurisdiktionellen Funktionen beschränkt. Die auf die Leitung der Polizeiverwaltung bezüglichen Befugnisse werden durch eine Kommission (joint committee) ausgeübt, deren Mitglieder zur Hälfte von der Quartal-Sitzung der Friedensrichter, zur Hälfte vom county-council gewählt werden. Mit dieser durch die local government act v. 23. Aug. 1888 st. 51 u. 52 Vict. c. 41 zur Ausführung gebrachten Reform, die als der erste Schritt der Ueberleitung der Kommunalverfassung in eine den Anforderungen des modernen Staatswesens sich anpassende Form bezeichnet werden kann, ist eine Erweiterung des Wirkungskreises der Grafschaft unter gleichzeitiger Ueberweisung gewisser Einnahmequellen verbunden worden: daran, daß dieser Wirkungskreis mit dem der unteren kommunalen Verbände harmonisch ineinandergriffe, fehlt jedoch noch viel. Zu den wichtigeren Gegenständen des Wirkungskreises des county-council gehört die Unterhaltung der Grafschafts-Gebäude und Brücken, der Irren-Anstalten und der Hauptstraßen (main roads).

Städte und stadtähnliche Verbände. Am wenigsten hat in England die Stadtverfassung es zu einer homogenen Form gebracht. Ihre jetzige Gestalt beruht teils auf der Revision, die in der Mitte der dreißiger Jahre und im Anschluß an die Reform des Wahlrechts das Verhältnis der mit dem Rechte der parlamentarischen Vertretung bezw. mit Korporationsbefugnissen versehenen Stadtgemeinden unterworfen wurde und welche in die Städteordnung auslief, teils auf der Organisation, welche die öffentliche Gesundheitspflege für die dichter bebauten bezw. bewohnten Ortschaften durch die Gesetzgebung, wie sie seit 1848 sich entwickelte, erhielt. Der verhältnismäßig ausgedehnteste ist der Aufgabenkreis der mit einer förmlichen Stadtverfassung versehenen 267 sogenannten municipal boroughs oder corporate towns, obgleich auch für diese das Maß der Befugnisse und Obliegenheiten keineswegs gleichartig geregelt ist. Gemeinsam ist ihnen die Leitung ihrer Angelegenheiten durch eine aus der Wahl der berechtigten Bürger hervorgegangene Stadtobrigkeit — town council, mayor and aldermen — zu deren Zuständigkeit neben der Veranlassung der Aufbringung der städtischen Steuern bezw. der auf die Stadt entfallenden Kontingente an Grafschaftssteuern, die Verwaltung des städtischen Vermögens und die Fürsorge für die Pflasterung, Beleuchtung und Reinhaltung der Straßen, für Kanalisation, Schlachthäuser, Kirchhöfe, Museen, Parks 2c. sowie für die sonstigen Erfordernisse der gesetzlichen Gesundheitspflege gehört; auch in das Gebiet der Schulverwaltung, nicht aber in das der Armen-

1) Diese Zahl bezeichnet die administrativen je mit einem county council versehenen Grafschaftsverbände. Von diesen bilden manche nur Teile der Grafschaften für die Zwecke der Rechtspflege, deren Zahl daher eine geringere ist. Die local taxation returns für 1888—89 geben letztere auf 54 an.

verwaltung reichen ihre Attributionen hinein. Die Grenzen der städtischen Gemeindebezirke kreuzen vielfach diejenigen der parishes. Die Anstellung eines besoldeten Beamten zur Leitung der Polizei kann diesen mit einer wirklichen Städteverfassung versehenen Gemeinden bewilligt werden. Von den genannten Städten sind 138 durch die local government act von 1888 im Sinne dieses Gesetzes — vgl. Schedula 3 — als county-boroughs anerkannt bezw. konstituiert worden, dergestalt, daß sie für die Aufgaben der Verwaltung eine eigene Grafschaft bilden; die Stelle des county-council nehmen in diesem Falle town council, mayor and aldermen ein. Etwa 100 boroughs besitzen zugleich auch in Ansehung der Justiz eine Exemtion, indem sie eigene Friedensrichter, zu einem großen Teil auch eigene Quartal-Sitzungen haben. Die übrigen englischen Städte — 773 an der Zahl — sind lediglich als Distrikte für die Gesundheitspflege korporativ konstituiert; jeder dieser Distrikte ist, abgesehen von einer geringen Minderzahl, welche von improvement commissions geleitet wird, einem local board unterstellt. Die Befugnisse dieser zunächst als Organe der Gesundheitspflege gedachten Behörden pflegen auf einen großen Teil der den Verwaltungen der inkorporierten Städte obliegenden Funktionen ausgedehnt zu sein, nur steht derartigen Gemeinden eine Befreiung von der Grafschafts-Justiz niemals zu.

Sonstige Spezialverbände. Wie bemerkt sind dieselben zahlreich. Sie befassen sich teils mit Aufgaben, für welche eine Organisation nicht vorhanden ist, teils mit solchen, welche von jenen Kommunalkörpern allgemeinerer Bedeutung in concreto nicht übernommen worden sind. In der Regel sind sie behufs der Durchführung ihrer Zwecke auf die Kooperation gedachter Kommunalkörper bei der Steuererhebung oder auch sonst angewiesen. Es gehören hierher Elementarschul-, Friedhofs-, Deich-, Entwässerungs-Verbände, Verbände zur Unterhaltung eines Beleuchtungs- und Wachtdienstes. Räumlich beschränken sich diese Verbände entweder auf einen Teil der parish oder Stadtgemeinde, oder sie schließen das Gebiet mehrerer dieser Korporationen in sich oder sie kreuzen die Abgrenzung derselben und umfassen von den Gebieten derselben je einen Teil.

Wie infolge der mannigfach abgestuften Gliederung der Verbände die sachliche Wirkungssphäre der verschiedenen Kategorien kommunaler Korporationen, so griffen auch die räumlichen Gebiete derselben vielfach in einander über: scharf aber nicht unzutreffend charakterisierte diese Zustände Goschens berühmtes Wort: a chase of authorities, a chaos of rates and a chaos worse than all of areas. Auch nach dieser Richtung bahnt die Reformakte von 1888 erhebliche Verbesserungen an, indem sie — Art. 54 ff. — die Zentralbehörde mit umfangreicheren Befugnissen zur Aenderung der räumlichen Grenzen der einzelnen Zirkumskriptionen ausstattete.

2) Frankreich.

Außer den vorgenannten Werken von Leroy-Beaulieu, Block, v. Brasch insbesondere: Block, Dict. de l'admin. française, s. v. departement, organisation communale, associations syndicales; Thorlet, Régime financier des communes. 1887; für die ältere Zeit: A. de Toqueville, L'ancien régime et la révolution, vorzugsweise Buch II. Kap. 3.

§ 10. Allgemeiner Charakter. Im Gegensatz zu der Vielgestaltigkeit und Buntscheckigkeit, wie sie dem Kommunalwesen Englands eigentümlich ist, zeichnet die kommunale Verfassung Frankreichs sich durch Gleichförmigkeit aus; ihren Rahmen bilden noch heute die grundlegenden Normen, welche das aus der Initiative Napoleons I. hervorgegangene Gesetz von 28. pluv. VIII. der Entwickelung vorgezeichnet hat. Dasselbe errichtete den Verwaltungs-Organismus auf der dreigliedrigen Abstufung: Ortsgemeinde, Arrondissement und Departement. Von diesen dreien sind Ortsgemeinde und Departement zu Kommunalkörpern ausgebildet, während das Arrondissement ein bloßer Verwaltungsbezirk geblieben ist und lediglich ein der eigenen Willensbestimmung im wesentlichen entbehrendes, fast ganz von den Organen der departementalen Verwaltung dependierendes Zwischenglied darstellt. In ihrer Wirkungssphäre umfassen Ortsgemeinde und Departement fast den ganzen Kreis der örtlichen Verwaltung; durchbrochen wird ihr Aufgabenkreis hauptsächlich nur durch die umfangreiche Zuständigkeit, die in einzelnen Gebieten, namentlich dem der lokalen Armenverwaltung stiftungsartigen Instituten verblieben ist; dagegen läßt für Spezialgemeinden, wie sie als organisierte Interessenten-Genossenschaften (syndicats) für einzelne Spezialzwecke bestehen, jene Entwickelung des Aufgabengebiets von Gemeinde und Departement nur beschränkten Raum. Während in der ortsgemeindlichen Einteilung im allgemeinen die aus der geschichtlichen Entwickelung hervorgegangene örtliche Gliederung des Territoriums fortbesteht, sind die Departements eine aus der Zertrümmerung der Departemental-Verfassung hervorgegangene Schöpfung der großen Revolution.

§ 11. Ortsgemeinden. Schon unter dem ancien régime war es dem zentralisierenden Einfluß, welchen die Regierung ausübte, gelungen, eine gewisse gleichartige Form für die Verwaltung der Städte herzustellen. Neben diesen standen mit meist sehr primitiver Verfassung und einem hauptsächlich aus der Gemeinschaft ausgedehnter Nutzungsrechte und der agrarischen Interessen hervorgegangenen Aufgabenkreise die ländlichen Ortsgemeinden. Der Versuch der Revolution, mit dieser geschichtlich überkommenen Gliederung zu brechen und die Gemeinden in ihren wichtigsten Beziehungen durch die Samt- oder Kantons-Gemeinde — municipalité —, von welcher die meisten bisherigen Gemeinden nur Unterabteilungen bilden sollten, blieb ohne den erwarteten Erfolg, da die Munizipalitäten sich nicht bewährten und in der Rechtsauffassung des Volkes die Ortsgemeinde nicht zu verdrängen vermochten. Es war daher ein Akt berechtigter Reaktion, daß das Gesetz v. 28. pluv. VIII. als Basis der administrativen Organisation die Ortsgemeinde wiederherstellte. Es geschah dies indessen in einer Weise, welche ein Wiederaufleben der auf der früheren Rechtsentwickelung beruhenden Besonderheiten der korporativen Verfassung ausschloß. Vertretung und Verwaltung der Gemeinden wurden nach einer gleichartigen Form organisiert, welche auf frühere Stadt- und Landgemeinden mit einzelnen wenigen meist nach der Einwohnerzahl sich bestimmenden Abänderungen gleichmäßig Anwendung findet.

Departements. Als eine dauernde hat dagegen die Umwandlung der Provinzial- in die Departemental-Verfassung sich behauptet. Wenn es bei derselben auch ein leitendes Motiv war, die alte provinziale Autonomie, soweit sie gegenüber der zentralisierenden Aktion der früheren Regierung aufrecht geblieben war und das durch sie gestützte Bewußtsein provinzialer Zusammengehörigkeit an der Wurzel zu zerstören, so waren doch bei der administrativen Neueinteilung des Landes auch sachliche Gesichtspunkte von Einfluß, Gesichtspunkte, die in der weiteren thatsächlichen Entwickelung sich als überwiegend richtige bewährt haben. Insbesondere erwies die Art, in der die räumliche Ausdehnung der neuen Verwaltungsbezirke bemessen wurde, sich als ein glücklicher Griff. Während der Umfang des Departements ein hinreichender war, um für die von der Verwaltung der Ortsgemeinden nicht genügend zu lösenden Aufgaben ein ergänzendes Eintreten sicher zu stellen, war doch andererseits die Ausdehnung keine so erhebliche, daß nicht ein lebendiges Ineinandergreifen für die meisten Zweige der ortsgemeindlichen bezw. departementalen Verwaltung sich hätte anbahnen lassen. Mit Recht hat daher die Organisation des Jahres VIII. das Departement als das über der Ortsgemeinde stehende, wesentlich zur Ergänzung ihrer Leistungen berufene Element aufrecht erhalten.

Die weitere Entwicklung. Sie bezieht sich auf die Ausgestaltung teils der korporativen Verfassung, teils des Wirkungskreises von Ortsgemeinden und Departements. Die Strömung, welche in der großen Revolution ihren Ausdruck gefunden hatte, war dem Aufkommen einer kommunalen Selbstverwaltung und Autonomie nicht günstig gewesen: der in ihr zur Geltung gekommenen Staats-Idee entsprach die unmittelbare, nicht durch Zwischenbildungen verkümmerte Beziehung der Staatsgewalt zum Individuum; überdies fürchtete man, daß in selbständigeren kommunalen Körperschaften Tendenzen der Anknüpfung an die Vergangenheit wieder aufleben würden. Die Organisation von Ortsgemeinden und Departements erfolgte daher in einer Weise, welche sie zu bloßen, eines eigenen Willens unfähigen Werkzeugen des Staatswillens machte. Nicht nur die an die Spitze dieser Korporationen gestellten leitenden Organe — Maires, Adjoints, Präfekten — sondern auch die ihnen an die Seite gestellten Vertretungskörper — Gemeinderäte, Generalräte — gingen aus der Ernennung durch den Staat hervor. Erst in den ersten Jahren der Regierung Louis Philipps (Gesetz v. 21. Mai 1831 und 22. Juni 1833) wurde an die Stelle dieser Ernennung durch den Staat die Zensuswahl gesetzt, an deren Stelle nach der Revolution von 1848 (Gesetz v. 3. Juli) die Wahl nach allgemeinem Stimmrecht trat. Nur was die Ernennung des Maire anlangt, schwankte die Gesetzgebung soweit, als die Ernennung bald auf die Mitglieder des Gemeinderats eingeschränkt, bald von dieser Beschränkung befreit wurde. Das Gesetz v. 5. April 1884, welches als eine Kodifikation der auf die Verwaltung der Gemeinden bezüglichen Rechtsnormen anzusehen ist, hat in Vervollständigung des durch das Gesetz v. 12. Aug. 1876 eingeleiteten Systems die Ernennung der Maires — nur für Paris ist die Bildung der Gemeindeobrigkeit in exzeptioneller Weise geregelt — allgemein den Gemeinderäten übertragen. Dagegen geht der an der Spitze des Departements stehende Präfekt noch gegenwärtig aus der Ernennung durch den Staat hervor. Er ist jedoch was die Departementalangelegenheiten anlangt, nicht nur an die Beschlußfassungen des Generalrats, sondern auch seit dem Gesetz vom 10. Aug. 1871 an die fortlaufende Mitwirkung und Kontrolle einer vom Generalrat gewählten departementalen Kommission gebunden. In Angelegenheiten, welche mehrere Departements interessieren, können die Departemental-Kommissionen dieser verschiedenen Departements sich zu gemeinsamen Konferenzen vereinigen. Wie in Ansehung der Ernennung der Organe, so war auch in Bezug auf die Regelung der Verwaltungsangelegenheiten das Selbstbestimmungsrecht der kommunalen Korporationen früher ein sehr beschränktes; dasselbe hat auch nach dieser Richtung hin fortgesetzt Ausdehnungen erfahren. Ebenso hat durch den Ausbau und die dezentralisierende Richtung der Gesetzgebung und die aus der allgemeinen Kulturentwickelung hervorgegangene Steigerung der Anforderungen der materielle Wirkungskreis von Gemeinde und Departement sich stetig erweitert: den hieraus sich ergebenden Ansprüchen zu genügen, ist den Gemeinden bezw. Departements häufig nur durch die meist auf gesetzlicher Regelung beruhenden Beihilfen aus Departemental- bezw. Staatsmitteln möglich geworden, an welche dann aber auch ein gesteigerter

Einfluß des Einflusses von Departement bezw. Staat auf die betreffenden Verwaltungsangelegenheiten sich angeknüpft hat.

Heutiger Wirkungskreis. Die Aufgaben der Gemeinden setzen sich hauptsächlich aus denen der Polizeiverwaltung einschließlich des Zivilstandswesens, des Elementar- und teilweise auch des mittleren und des professionellen Schulwesens, aus der Wegeunterhaltung, der Leistungen für den Kultus, die Fürsorge für die hygienischen Veranstaltungen sowie die Förderung gewisser gemeinsamer Wohlfahrts- bezw. landwirtschaftlicher und gewerblicher Interessen zusammen. Bei der öffentlichen Armenpflege konkurriert die Gemeinde nur insoweit, als dieselbe nicht in erster Linie besondern Lokalinstituten, den Hospitälern und Wohlthätigkeitsbüreaus obliegt. Dagegen ist Irren- und Waisenpflege in der Hauptsache Obliegenheit des Departements, dessen Wirkungskreis sich meist aus denselben Gegenständen wie der der Gemeinden zusammensetzt und vorzugsweise den letzteren vervollständigt und ergänzt. Die Fürsorge für das Lehrerbildungswesen (écoles normales), die Irren- und Waisenpflege, die Unterhaltung gewisser Wohlthätigkeitsanstalten (dépots de mendicité), die Fürsorge für das Departemental-, Straßen- und Vicinalwegewesen, die Unterhaltung der Departementalgefängnisse, gewisser Gerichts-Gebäude und Lokale, der Präfektur- und Unterpräfekturgebäude, Veranstaltungen zur Förderung von Landwirtschaft und Industrie, die Revision des Katasters bilden wichtige Teile desselben.

Interessenten-Genossenschaften (associations syndicales) bestehen hauptsächlich im Gebiet der landwirtschaftlichen Interessen. Hierher gehören vor allem Deich-, Ent-, Bewässerungs-, Meliorations- und Teichgenossenschaften (Ges. v. 21. Juni 1865) und Verbände zur Unterhaltung von Ruralwegen (Ges. v. 20. Aug. 1881). Das Ges. v. 22. März 1890 gestattet auch Gemeinden, sich für einzelne gemeinsame Aufgaben zu Zweckverbänden (syndicats de communes) zu vereinigen. vgl. Abschn. VIII.

3) Belgien.

De Fooz, Droit administratif belge, Bd. IV. Giron, Le droit administratif de la Belgique, Band II. Buch V und VI.

§ 12. Allgemeiner Charakter. Das französische System der kommunalen Organisation ging während der Zusammengehörigkeit mit Frankreich auf Belgien über; die Departements wurden durch Teilung bezw. anderweitige Zusammenlegung der bisherigen Provinzen gebildet. Nach der Abtrennung von Frankreich trat die alte Provinzial-Verfassung wieder in einen Teil ihrer Rechte; immerhin machte den Provinzen, vor allem aber den Gemeinden gegenüber während der Zugehörigkeit zum Königreich der vereinigten Niederlande ein Zug bureaukratischer Bevormundung sich geltend. Hiermit brach erst die nach Herstellung der Selbständigkeit des belgischen Staats begründete Provinzial-Verfassung, welche zwar die formellen Grundlagen der von Frankreich überkommenen Organisation großenteils beibehielt, sie jedoch im Sinne einer erweiterten Aktion der Selbstverwaltung der Kommunalkörper umgestaltete, ein Bestreben, das auch in der Gestaltung der betreffenden Organe Ausdruck gefunden hat. Die Zahl der Provinzen beträgt neun: wenn auch größer entsprechen sie doch im ganzen den französischen Departements. Noch weniger als in Frankreich ist das Arrondissement zu einer Bedeutung gelangt; der an die Spitze desselben gestellte Beamte (commissaire d'arrondissement) ist Organ der ihm vorgesetzten Verwaltung ohne selbständige Aktion, seine Zuständigkeit erstreckt sich nur auf die ländlichen und diejenigen Gemeinden, welche nicht Arrondissements-Hauptorte sind und weniger als 5000 Einwohner haben. Der Wirkungskreis der Gemeinden und Provinz umfaßt fast den ganzen Kreis der auf örtliche Interessen bezüglichen Verwaltung. Für Spezialgemeinden ist auch hier nur wenig Raum.

§ 13. Entsprechend dem Zustande, wie er vor der französischen Revolution in Belgien bestanden hatte (Giron, Droit publ. de la Belgique S. 47 fg.), wurde durch das Gemeindegesetz v. 30. März 1836 eine kollegialische Verfassung des Gemeinde-Vorstandes wiederhergestellt: derselbe besteht in dem Kollegium der bourgmestre et echevins, welche sämtlich vom Könige aus der Mitte des aus der Wahl der Gemeindemitglieder hervorgehenden Gemeinderats ernannt werden. Die Beschlüsse der letzteren regeln im allgemeinen und vorbehaltlich der in Angelegenheiten, die allgemeine Interessen berühren, erforderlichen Staatsgenehmigung die Verwaltung der Gemeinde. Eine Scheidung zwischen Stadt- und Landgemeinden besteht rechtlich nicht. An der Spitze der Provinz steht nach dem Prov.Ges. v. 30. April 1836 ein vom Könige ernannter Gouverneur, der jedoch ebenfalls, was die Provinzial-Angelegenheiten anbelangt, an die beschließende Mitwirkung des aus der Wahl der Eingesessenen der Provinz hervor-

gegangenen Provinzialrats und der von letzterem gewählten permanenten Provinzial-Deputation, deren Vorsitz er führt, gebunden ist. Das dem Staat in Gemeinde-Angelegenheiten zustehende Aufsichtsrecht wird der Regel nach durch diese Deputation bezw. unter ihrer Mitwirkung ausgeübt. Der Wirkungskreis der Gemeinde begreift im allgemeinen die das lokale Interesse berührenden Verwaltungszweige 2c. Hauptrichtungen desselben bilden die Handhabung der Polizei und die Fürsorge für die polizeilichen Anstalten, die Verwaltung des elementaren und eines Teils des mittleren Schulwesens, das Verkehrs- und Wegewesen; die lokale Armenverwaltung ist auch in Belgien in erster Linie besonderen Instituten — den Wohlthätigkeitsbureaus und Hospital-Anstalten, wo solche vorhanden — überlassen. Die Hauptgegenstände der Provinzialverwaltung bilden — abgesehen von den Leistungen für den Kultus, die Gerichte und die Gensdarmerie — das Gefängnis-, das Landstraßen- und Wege- und das Unterrichtswesen: die Leistungen für letzteres bestehen großenteils in der Subventionierung der Gemeinden für die Zwecke der Errichtung und Unterhaltung von Elementarschulen.

4) Niederlande.

Oppenheim, Handboek voor de Beoefening van het Nederlandsch Gemeenterecht. 1883. de Hartog, De Gronden der Staats-, Provincial- en Gemeente-Inrichting van Nederland, 6. Aufl. 1887.

§ 14. Allgemeiner Charakter. Wie in Belgien gelangte mit der Aufhebung der Vereinigung mit Frankreich die alte Einteilung des Landes wieder zu voller Geltung. Dasselbe zerfällt in Provinzen, die — elf an der Zahl — etwa den französischen Departements entsprechen. Was die Gemeinden anlangt, so bestanden zwischen Landgemeinden und Städten im Anschluß an die alte Bevorrechtigung der letzteren manche rechtliche Verschiedenheiten; beiden, vor allem aber den ersten gegenüber charakterisierten Gesetzgebung und Verwaltung unter der Restauration und auch nach der Abtrennung Belgiens das Streben nach Ausdehnung der staatlichen Befugnisse und entsprechend enge Abgrenzung der Autonomie der Selbstverwaltungskörper. Mit dieser Richtung brach erst die durch den Anstoß, wie er durch die Bewegung des Jahrs 1848 gegeben wurde, hervorgerufene Reform-Gesetzgebung der Jahre 1850 und 1851, für welche im allgemeinen der Grundsatz weiter Bemessung der den örtlichen Selbstverwaltungskörpern eingeräumten autonomen und administrativen Befugnisse bestimmend war. Auch in den meisten übrigen Stücken ist das Vorbild der belgischen Organisationsgesetze maßgebend gewesen. Die in dem commissaire d'arrondissement hier vorhandene Zwischenstufe fehlt in Holland. Wie in Belgien umfaßt der Wirkungskreis von Gemeinde und Provinz fast den ganzen Kreis der örtlichen Verwaltung, jedoch mit Ausnahme der Angelegenheiten, die zum Aufgabenbereich der waterschappen gehören, korporativen Verbänden, in welche die Idee der Spezialgemeinde zu besonders vielgestaltiger und eigenartiger Durchbildung gelangt ist.

§ 15. Die Provinzial-Verfassung ist durch das Ges. v. 6. Juli 1850 der Gemeinde-Verfassung durch das Ges. v. 29. Juni 1851 geordnet worden, Gesetze, deren bezügliche Bestimmungen noch fast unverändert in Kraft sind. In jeder Gemeinde besteht ein aus der Wahl der stimmberechtigten Einwohner hervorgegangener Gemeinderat und ein kollegialischer Gemeindevorstand, welcher sich aus dem vom König ernannten Bürgermeister und den vom Gemeinderat gewählten Schöffen (wethonders) zusammensetzt. Analog besteht in jeder Provinz die aus der Wahl hervorgegangene Versammlung der Provinzialstädte (provinciale Staten), ein vom König ernannter königlicher Kommissar und eine Provinzial-Deputation (gedeputeerdo Staten). Die Führung der Gemeindeverwaltung erfolgt durch Bürgermeister und Schöffen, die der Provinzialverwaltung durch Kommissar und Deputation innerhalb der gesetzlichen Grenzen und vorbehaltlich des Aufsichtsrechts des Staats nach den Beschlüssen des Gemeinde- und Provinzialrats. Bürgermeister und Schöffen sind zugleich für die Gemeinde Organe der Provinz und des Staats, Kommissar und Deputation für die Provinz Organe des Staats. Die Besoldung beziehen Bürgermeister und Schöffen von der Gemeinde, Kommissar und Provinzial-Deputierter vom Staate. Die Aufgaben des örtlichen Gemeinlebens fallen, soweit ihre Erfüllung nicht den wateschappen obliegen, weit überwiegend in den Wirkungskreis der Gemeinden, wogegen der Wirkungskreis der Provinz nur wenig entwickelt ist. Derselbe umfaßt, abgesehen von der Herstellung und Unterhaltung größerer Verkehrsveranstaltungen, hauptsächlich die Subventionierung von Gemeinden, gemeinnütziger Gesellschaften, waterschappen. Der Wirkungskreis der letzteren, welcher durchgehends durch besondere Statuten geregelt ist (s. unten § 43), umschließt das Uferschutz-, Deich-, Be- und Entwässerungs-, Meliorationswesen, sowie einen großen Teil des Wegewesens.

5) Italien.

Baer, Il commune in Italia. Ricci, Il commune in Italia. Persico, Principii del dritto amministrativo, 3. Aufl. 1889. Band I. S. 219 ff. Av. Gennaro Greco, Il nuovo diritto amministrativo Italiano. Parte generale. 1890. S. 25 ff.

§ 16. Allgemeiner Charakter. Die Neubildung der kommunalen Organisation Italiens hat wesentlich unter dem Einfluß der nach der Gründung des Königreichs auf Vereinheitlichung des Staatswesens gerichteten Bestrebungen gestanden. Das Vorbild Frankreichs, dessen bezügliche Organisation dem Gesichtspunkte der Gleichförmigkeit in so besonders hohem Maße Rechnung trägt, zu benützen lag hiebei um so näher, als in der Zeit der französischen Herrschaft manche den Schöpfungen der großen Revolution entnommenen Elemente in die Rechtsentwickelung der italienischen Staaten übergegangen waren und namentlich die Gesetzgebung des Königreichs Sardinien mannigfache Anklänge an die Einrichtungen Frankreichs enthielt. Diesen Einrichtungen ist denn auch vor allem die viergliedrige Einteilung in Provinzen, Kreisen, mandamenti und Gemeinden entlehnt. Von diesen Gliedern stellen die Kreise nur Administrativ-Bezirke, die den französischen Kantonen entsprechenden mandamenti lediglich eine Abgrenzung für Zwecke der Gerichtsverfassung und der Wahlen dar. Nur die Provinzen und Gemeinden sind mit einem durch die Gesetzgebung der Jahre 1859, 1865 und 1888 gleichheitlich ausgestatteten kommunalen Organismus versehen; wenn an demselben der Einfluß des französischen Vorbildes auch nicht zu verkennen, so zeigt die Bildung desselben doch auch beachtenswerte Besonderheiten, wohin einmal eine Vervielfältigung bezw. selbständigere Stellung der Selbstverwaltungsorgane, andererseits eine größere Einschränkung der Stimmenberechtigung gehört, eine Einschränkung, welche jedoch die neueste Gesetzgebung beträchtlich herabgemindert hat. Die Idee der Spezialgemeinde ist teils durch Verbände, zu denen für gewisse Zwecke mehrere Gemeinden vereinigt werden, teils durch vorzugsweise für Landeskultur und Meliorationszwecke gebildete genossenschaftliche Verbände realen Charakters vertreten.

§ 17. Hauptmomente der Entwickelung. Nachdem die in den mannigfaltigsten Formen ausgebildete Autonomie der italienischen Städte zusammen mit den Resten der feudalen Staatsordnung unter der französischen Herrschaft der von Napoleon I. geschaffenen Staatsordnung erlegen war, trat unter der Restauration in den einzelnen Staaten vor allem das Bestreben möglichster Ausdehnung der Befugnisse der Staatsorgane und ihrer bevormundenden Einwirkung auf die Gemeinden hervor; eine abweichende Stellung nahm das Königreich Sardinien ein, dessen Kommunal- und Provinzial-Gesetz vom 7. Oktober 1848 der Ausgangspunkt für die weitere Entwickelung der Gesetzgebung wurde: entsprechend der mit demselben eingeschlagenen Richtung erfolgte die Neuregelung der Materie nach dem Anschluß der neuen Provinzen durch das Gesetz v. 19. Oktober 1859, das mit der Erweiterung des Königreichs Italien successiv in den neu hinzutretenden Gebietsteilen eingeführt wurde und dessen wesentlichste Bestimmungen auch in das demnächst am 20. März 1865 erlassene neue Kommunal- und Provinzial-Gesetz übergegangen sind; eine weitere Reform ist mit dem Kommunal- und Provinzial-Gesetz v. 10. Febr. 1889 vollzogen worden. Als die wesentlichsten Richtungen derselben sind: Vervollständigung der Trennung der Provinzialverwaltung von der des Staats, Ausdehnung des Gemeindestimmrechts, Erweiterung der kommunalen Selbstbestimmung und entsprechende Einschränkung der Aufsichtsrechte des Staates zu bezeichnen, wie sie in Ansehung der Gemeinden vorzugsweise durch den Provinzial-Vorstand ausgeübt werden.

Ortsgemeinden. Wie der französischen so ist auch der italienischen Gesetzgebung die rechtliche Scheidung von Stadt- und Landgemeinden fremd. Organe der Gemeinde sind: Der aus der Wahl der stimmberechtigten Einwohner — das Gesetz v. 1865 knüpfte die Stimmberechtigung u. a. an einen mit der Einwohnerzahl der Gemeinde wachsenden Minimalbetrag von 5 bis 20 L. im Jahr entrichtete direkte Steuer; das Gesetz v. 1889 hat (Art. 21) diese Vorbedingung dahin herabgemindert, daß die Zahlung direkter Steuern irgend eines Betrages oder von mindestens 5 L. an gewissen indirekten Steuern genügt — hervorgegangene Gemeinderat (consiglio communale), ein von letzterem aus seiner Mitte gewählter kollegialischer Gemeindevorstand (giunta municipals) und ein Bürgermeister (sindaco). Den letzteren hatte nach dem Gesetz v. 1865 der König aus der Zahl der Mitglieder des Gemeinderats zu ernennen. Das Gesetz v. 1888 hat an der Stelle dieses Modus in Betreff derjenigen Gemeinden, die Provinzial- oder Kreishauptorte sind oder über 10 000 Einwohner haben, der Wahl durch den Gemeinderat ohne Erfordernis der Bestätigung gesetzt, während es in Ansehung der übrigen Gemeinden bei der Ernennung durch den König geblieben ist. Im Gemeindevorstande, für dessen Verwaltung

die Beschlüsse des Gemeinderats maßgebend sind, führt der Bürgermeister den Vorsitz, der für die Vollziehung der gefaßten Beschlüsse sorgt; mit der Eigenschaft des Hauptes der Gemeindeverwaltung vereinigt er die des örtlichen Organs der Staatsverwaltung.

Provinzen. Dieselben nähern sich den französischen Departements auch darin, daß sie zugleich staatliche Verwaltungsbezirke und Kommunalkörper sind. Vorstand der politischen Verwaltung ist der Präfekt, dem zwei kollegialische Behörden: der Präfekturrat und der Provinzial-Vorstand (giunta provinciale) zur Seite stehen; in beiden führt er den Vorsitz. Von der Staatsverwaltung war die Kommunalverwaltung der Provinz schon nach dem Gesetz von 1865 im Prinzip getrennt, doch fand ein gewisser Zusammenhang insofern statt, als der Präfekt Vorsitzender der Provinzial-Deputation war; das Gesetz von 1889 hat dies Verhältnis beseitigt, indem nach demselben der Vorsitzende ebenso wie die Mitglieder der Deputation vom Provinzialrat gewählt werden. Die Deputation verwaltet Angelegenheiten der Provinz nach den Beschlüssen des aus der Wahl der stimmberechtigten Einwohner hervorgehenden Provinzialrats. Der Präfekt ist der Provinzialverwaltung gegenüber auf die Wahrnehmung der Interessen des Staats und der Legalität beschränkt.

Wirkungskreis. Der Wirkungskreis der Gemeinden ist in ähnlicher Weise wie der der Gemeinden Frankreichs abgegrenzt, dagegen ist der der Provinz weniger entwickelt als der der französischen Departements; im allgemeinen sind die Gemeinden, soweit sie für die selbständige Erfüllung der im allgemeinen Interesse ihnen auferlegten Aufgaben nicht die genügende Leistungsfähigkeit besitzen, auf direkt ihnen vom Staat zu gewährende Beihilfen angewiesen. Am umfangreichsten gestaltet erscheint der Wirkungskreis der Provinz im Gebiet des Straßen- und Brückenbaus, der Veranstaltungen für den Sekundär- und technischen Unterricht und gewisse Zweige der Armenpflege (Irren und Waisen). Der größte Teil der örtlichen Armenpflege beruht auf Stiftungen und bildet daher kein Element im kommunalen Wirkungskreise.

Spezialgemeinden. Für einzelne Zwecke wie zum Behuf der Sicherstellung armenärztlicher Fürsorge (Verordnung v. 24. Dez. 1888 Art. 18) können an sich nicht leistungsfähige Gemeinden zu Zweckverbänden vereinigt werden. Ueber die Interessenten-Genossenschaften für Zwecke der landwirtschaftlichen Kultur consorzi s. unten § 43.

6. Deutschland.

Außer den oben angeführten Werken von F. F. Mayer, Gierke, E. v. Meier: für Preußen: v. Brauchitsch, Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze, 6. Auflage 1888. Frhr. v. Stengel, Die Organisation der preußischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen. 1884. Streib, Die Kommunalverbände in Preußen. 1888. Keil, Die Landgemeinden in den östlichen Provinzen Preußens. 1890 (S. V. f. S. 43); für die ältere Zeit: (v. Bassewitz), Die Kurmark Brandenburg. 4 Bde. 1884. E. v. Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. 1881. Für Bayern: M. Seydel, Bayerisches Staatsrecht. Bd. III. 1886/7. Frhr. v. Pechmann, Wirkungskreis der bayerischen Distriktsverwaltungsbehörden, IV. Aufl. 1880. Für Sachsen: Leuthold, Das Königl. Sächsische Verwaltungsrecht. 1878. Für Württemberg: Weinheim, Die Verwaltung der Gemeinden im Königreich Württemberg. 1880. Döll, Das württembergische Gesetz über die Gemeindeangehörigkeit v. 16. Juni 1885. 1885. Für Baden: Wielandt, Handbuch des badischen Gemeinderechts. 1884. Weizel, Das badische Gesetz v. 5. Okt. 1863 über die Organisation der inneren Verwaltung. 1864. Für Hessen: Zeller, Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht im Großherzogtum Hessen. 1885—86.

§ 18. Allgemeiner Charakter. In Deutschland fehlt die Einheitlichkeit der Kommunal-Verfassung, welche Frankreich und Belgien eigentümlich ist. Diese Verfassung ist nicht bloß zwischen den einzelnen Staaten eine verschiedene, sondern entbehrt auch in mehreren der letzteren einer das ganze Staatsgebiet umfassenden Gleichheitlichkeit. Dennoch läßt sich in einzelnen Hauptpunkten eine gewisse Uebereinstimmung wenigstens der Mehrzahl der Gesetzgebungen nicht verkennen. Wenn auch eine Auflösung der Ortsgemeinden in Spezialgemeinden wie in England vermieden worden ist, so ist doch auch die Aufnahme der lokalen Verwaltungsaufgaben in den Wirkungskreis der Gemeinde nicht überall eine so vollständige gewesen, wie sie in Frankreich besteht. Neben der Ortsgemeinde stehen noch mehr oder minder zahlreiche Spezialgemeinden für einzelne Zwecke. Der Unterschied zwischen Land- und Stadtgemeinden hat meist auch in der Organisation seinen Ausdruck gefunden. Der Aufbau der über der Gemeinde stehenden Kommunalkörper pflegt mehr Glieder als in Frankreich und Belgien zu umfassen; öfter haben diese Kommunal-Verbände den Charakter von Kollektiv-Verbänden, welche die Ortsgemeinden bezw. die Kommunalkörper einer niederen Ordnung für gewisse Zwecke zu einer höheren Einheit verbinden; hierin und in der geringeren Geschlossenheit des Wirkungskreises liegt es, daß die Natur dieser Verbände nicht selten sich der der Zweckverbände nähert. Daneben gibt es

aber auch auf diesen Stufen hie und da eigentliche Zweckverbände. Wie England gegenüber größere Zusammenfassung, so zeichnet Frankreich gegenüber größere Vielgestaltigkeit das deutsche Kommunalwesen aus.

§ 19. Land- und Stadtgemeinden. Die Ortsgemeinde ist wie in Frankreich und Belgien so auch in Deutschland derjenige Organismus, dessen Wirkungskreis im Prinzip die Totalität der auf das örtliche Gemeinwesen bezüglichen Aufgaben in sich schließt; nur die Ausnahmen haben in Deutschland oft einen größeren Umfang. Wie in Frankreich und Belgien so ist auch hier der früheren Entwickelung eine scharf ausgeprägte Scheidung von Land- und Stadtgemeinden eigentümlich gewesen. Während bei den Landgemeinden — und zwar je mehr die Gemeinsamkeit der Besitz- und Nutzungsrechte und die damit in Verbindung stehende Gebundenheit des Landbaus sich erhielt, desto mehr — überall der Charakter der agrarischen Interessengemeinschaft prävalierte, konzentrierte sich in den Städten das gewerbliche Leben, das vermöge der Verbindung, die zwischen der Gemeinde und den gewerblichen Korporationen bestand, hier eine Art mit dem Recht der Ausschließlichkeit versehener Zwangsorganisation hatte. Seit der Auflösung der Rechts- und Nutzungsgemeinschaft in den Landgemeinden und der Beseitigung der Gebundenheit von Landwirtschaft und Gewerbe hat der Gegensatz zwischen Stadt- und Landgemeinden sich beträchtlich abgeschwächt; er beruht hauptsächlich in den Anbau- bezw. Bewohnungs- und den Erwerbsverhältnissen. Indessen auch in der Organisation ist eine gewisse Scheidung meist erhalten geblieben; dieselbe ist beträchtlich schärfer im östlichen Deutschland ausgeprägt als im westlichen und südlichen, wo der Einfluß der französischen Gesetzgebung nivellierend gewirkt hat; gleichwohl bildet es eine Ausnahme, wenn wie in Württemberg die Klassifikation der Gemeinden lediglich auf der Einwohnerzahl beruht.

Meist charakterisiert die Organisation der Landgemeinde sich dadurch, daß das Recht der Mitwirkung bei der Verwaltung den zur Gemeindeversammlung vereinigten Mitgliedern direkt zukommt, während bei der Stadtgemeinde regelmäßig ein aus der Wahl der Bürgerschaft hervorgehendes Repräsentativorgan (Stadtverordneten-Versammlung, Gemeinderat) zwischen der Gesamtheit der Gemeinde-Mitglieder und dem Vollzugsorgan eingeschoben ist und die Rechte der ersteren gegenüber den letzteren ausübt. Bei Ernennung des ausführenden Gemeindevorstandes konkurrieren Gemeinde und Staat in der Regel derartig, daß die Berufung durch eine der Genehmigung des Staats bezw. seiner Organe unterliegende Wahl der Gemeindeversammlung oder Gemeindevertretung erfolgt. Bei den Stadtgemeinden ist die kollegialische Verfassung der Vorstandsbehörde das Vorwaltende, während in den Landgemeinden die bezüglichen Befugnisse in der Hand eines einzelnen lediglich mit Stellvertretern oder Gehilfen versehenen Amtsträgers zu liegen pflegen. Was die Zuständigkeit der Gemeindeorgane anlangt, so ist die Tendenz der Gesetzgebung, wie schon oben bemerkt, in Gemäßheit der mit der preußischen Städteordnung von 1808 eingeschlagenen Richtung im großen und ganzen eine dezentralisierende gewesen und hat das früher ausgedehnte Aufsichtsrecht der Gemeinden namentlich gegenüber den größeren Städten zunehmende Einschränkungen erfahren. Ein heterogenes ist das Verhältnis der selbständigen Gutsbezirke, wie sie sich vorzugsweise in den östlichen Provinzen Preußens neben der ortsgemeindlichen Organisation erhalten haben: dieselben erfüllen die Aufgaben der Ortsgemeinden im Wege der Privatwirtschaft. Erst die neueste Gesetzgebung hat Anfänge zur Beseitigung dieses anormalen Verhältnisses insofern gemacht, als sie die Gutsbezirke den für die einzelnen Zwecke der örtlichen Verwaltung — Polizei — gebildeten Amtsbezirken eingeordnet hat.

Wirkungskreis und Spezialgemeinden. Auch der materielle Wirkungskreis der Ortsgemeinden hat sich fortschreitend erweitert; es beruht dies ebensowohl auf der Ausgestaltung der den Gemeinden übertragenen staatlichen als auf der Entfaltung der Sonderaufgaben, wie letztere sich insbesondere für die größeren Gemeinden aus der Entwickelung des wirtschaftlichen Lebens und der Steigerung der Wohlfahrts-Anforderungen ergibt. Die dem Wirkungskreise am allgemeinsten angehörenden Gegenstände sind: Handhabung der Ortspolizei oder Mitwirkung bei derselben, Unterhaltung der polizeilichen Einrichtungen, der örtlichen Verkehrs-Anstalten, insbesondere der Ortsstraßen und der Wege von örtlichem Interesse, Handhabung der öffentlichen Armenpflege und des Einquartierungswesens sowie Fürsorge für die den Gemeinden obliegenden Militärleistungen. Im übrigen bemißt die Begrenzung des ortsgemeindlichen Wirkungskreises sich hauptsächlich danach, inwiefern für die sonstigen örtlichen Verwaltungsaufgaben Spezialgemeinden gebildet sind. Wohl die am meisten verbreitete Spezialgemeinde ist in Deutschland die Kirchengemeinde, die in der großen Mehrzahl der Staaten eine neben der Ortsgemeinde stehende besondere Korporation ist. Eine nicht unbeträchtliche Ausdehnung hat auch die Institution besonderer, neben den Ortsgemeinden bestehender Schulgemeinden, wie sie in den östlichen Provinzen Preußens — Preußen und Neuvorpommern ausgenommen — auf dem Lande fast allgemein bestehen. Anderer Art sind die in Sachsen und Bayern bestehenden Schulgemeinden, welche nur Kollektiv-Verbände der zu einem gemeinsamen Schulzweck verbundenen Gemeinden sind. Wo besondere Schulgemeinden nicht bestehen, ist die Unterhaltung der Schulen — abgesehen von dem Verhältnis eigene Schulen haltender selbständiger Gutsbezirke — Sache der Gemeinden. Auch besondere Armengemeinden kommen als Kollektiv-Verbände vor, welche eine Anzahl von Gemeinden bezw. Gutsbezirken zur gemeinsamen Erfüllung der bezüglichen Verpflichtungen vereinigen. Ganz anderer Art sind die innerhalb der einzelnen Gemeinden bestehenden Interessenten-Genossen-

schaften zur Ausübung gemeinsamer Rechte, wie der Alt- oder Nutzungsgemeinden für die Verwaltung des Bürgervermögens, die Genossenschaften der Jagdberechtigten für die Verwertung der Jagdnutzung; endlich die Genossenschaften für landwirtschaftliche Schutz- und Meliorations-Anlagen (Deiche, Entwässerungs-, Bewässerungs- u. a. Kultur-Anlagen). Letztere kreuzen häufig die Gebiete der Ortsgemeinden sowie deren Organisation und Wirkungskreis. Diese Spezial-Gemeinden sind nach ihren besonderen Zwecken geregelt. Siehe weiter unten S. 671 ff.).

Kommunalkörper höherer Ordnung. Dieselben sind ihrer großen Mehrzahl nach aus administrativen Bezirken hervorgegangen; nicht selten hat auch wie bei den preußischen Kreisen die Umgestaltung derselben in Kommunalkörper in schon vorhandenen Einrichtungen Stützpunkte gefunden; im allgemeinen beruht die korporative Verfassung derselben auf einer Neubildung. die den letzten Phasen der Entwickelung des kommunalen Organismus angehört; es ist jedoch die Art dieser Neubildung eine in den deutschen Staaten sehr weit auseinandergehende gewesen; die Verschiedenheit hängt mit der der gesamten administrativen Organisation aufs engste zusammen. Nach den Grundzügen der letzteren lassen sich drei in den deutschen Staaten geltende Systeme unterscheiden. Den vielgliedrigsten Organismus enthält das preußische System, welches den Schwerpunkt, was das kommunale Element anlangt, in die Provinzen und Kreise legt; zwischen denselben stehen die Regierungsbezirke, welche ausschließlich administrative Bezirke, unter den Kreisen die Amtsbezirke, Bürgermeistereien rc., welche in erster Linie Verwaltungs(Polizei)bezirke und erst in zweiter Linie kommunale Verbände sind. In den größeren Mittelstaaten fällt die Provinzialeinteilung fort, dagegen findet sich bei denselben — Bayern, Sachsen, Württemberg — durchgehends die Einteilung in Regierungsbezirke (Kreise); nur die bayerischen Kreise hatten bisher zugleich eine kommunale Organisation; in Württemberg liegen lediglich Anfänge einer solchen Entwickelung insofern vor, als das Gesetz v. 2. Juli 1889 neben den Kreis einen aus sämtlichen Amtskörperschaften desselben gebildeten Landarmenverband gesetzt hat. Zwischen diesen Bezirken bezw. Verbänden und den Gemeinden stehen in allen drei Staaten mit einer kommunalen Organisation versehene Verwaltungsbezirke unterer Ordnung, die in ihrer kommunalen Eigenschaft in Bayern Distriktsgemeinden, in Sachsen Bezirksverbände, in Württemberg Amtskörperschaften genannt werden. In den kleineren Staaten pflegen lokale Mittelbehörden fortzufallen oder es bestehen dieselben in Einzelbeamten, welche lediglich Kommissare der vorgesetzten Verwaltung sind; derartige Behörden, wie die Landeskommissäre in Baden, sind überwiegend Durchgangsinstanzen. Die unteren Verwaltungsbezirke (Bezirksämter, Aemter rc.) sind in der Regel in jenen Staaten als Kommunalkörper nicht organisiert, statt dessen zerfällt Baden in eilf Kreise, welche nicht Verwaltungs- sondern ausschließlich Kommunalbezirke sind und welche eine die Leistungen der Gemeinden ergänzende Wirksamkeit vorzugsweise im Armen- und Wegewesen sowie in den Aufgaben zur Beförderung der Landwirtschaft haben. Eine Ausnahme bildet Hessen, welches über den Gemeinden eine doppelte Stufe mit einer kommunalen Organisation versehener Verwaltungsbezirke, die Kreise und Provinzen, hat. Eine charakteristische Verschiedenheit gegenüber den französischen Departements und den belgischen Provinzen besteht bei den deutschen Kommunal-Verbänden höherer Ordnung, wie schon oben angedeutet, darin, daß bei einer großen Zahl derselben die Vertretungs-Organe nicht aus der unmittelbaren Wahl der Eingesessenen, sondern aus der Wahl der Kommunalkörper hervorgehen, aus denen sich der größere Verband zusammensetzt. So werden in Preußen die Mitglieder der Provinzial-Vertretung durch die Kreistage, die Mitglieder der Kreisvertretung, soweit sie nicht aus der Individualwahl der Großgrundbesitzer hervorgehen, durch die von den Städten und von den Landgemeinden gewählten Wahlmänner gewählt; auch das Vertretungsorgan der Amtsgemeinde, der Amtsausschuß — in den sog. Kreisordnungs-Provinzen — besteht aus Vertretern der Gemeinden bezw. Gutsbezirke als solcher. Ebenso werden in Württemberg die Amtsversammlungen der Amtskörperschaften durch die Ortsvorsteher bezw. Vertreter der Gemeinden gebildet. In Sachsen geht die Bezirksversammlung zu je einem Drittel aus der Wahl der Höchstbesteuerten, der Stadt- und der Landgemeinden hervor. Eine weitere Ausführung dieses Gedankens ist es, wenn wie in Preußen bei den Amtsgemeinden, in Bayern bei den Distriktsgemeinden, in Württemberg bei den Amtskörperschaften der durch die Steuern aufzubringende Bedarf nicht auf die Einzelnen, sondern auf die zum Verbande gehörigen Gemeinden — bezw. Gutsbezirke — zur Aufbringung verteilt wird. Schon darin, daß der Organismus meist eine größere Anzahl von Stufen als in Frankreich und Belgien umfaßt, ist es begründet, daß der Wirkungskreis der kommunalen Verbände höherer Ordnung ein minder in sich geschlossener und organisch zusammenhängender ist als dort; überhaupt ist das Ineinandergreifen mit den Gemeinden in geringerem Grade ausgebildet als in jenen beiden Ländern; bereits hierdurch ist es gegeben, daß jene Verbände häufig den Zweckverbänden nahe kommen. Nicht selten bestehen aber auch neben den Kommunal-Verbänden höherer Ordnung zuweilen auf derselben territorialen Grundlage wirkliche Zweckverbände; es gehören hierher die Landarmen-Verbände, soweit sie von den Provinzial- und Kreiskorporationen getrennte Existenz haben, einzelne kommunalständische Verbände, die öffentlichen Feuer-Societäten rc. Wie bei den Ortsgemeinden, so ist auch bei den Kommunalkörpern höherer Ordnung die Abmessung des Wirkungskreises wesentlich durch das Maß bedingt, in welchem Spezial-Verbände einen Teil des Aufgabenkreises übernehmen; vorwiegende Gegenstände des Aufgabenkreises bilden das Armen- und Wegewesen, demnächst gewisse medizinale, veterinärpolizeiliche oder sonstige po-

lizeiliche Veranstaltungen, Gewährung von Beihilfen an Gemeinden zur Ergänzung ihrer unvollkommenen Leistungsfähigkeit, die Fürsorge für die Erfüllung der den größeren Verbänden obliegenden Militärleistungen ꝛc. Die auf der Mannigfaltigkeit der Landesgesetzgebungen beruhende außerordentliche Verschiedenheit in der Regelung des Wirkungskreises stellt einer übersichtlichen Darstellung die größten Schwierigkeiten in den Weg.

γ) Oesterreich.

Ulbrich, Lehrbuch des Oesterreichischen Staatsrechts, Erstes Buch, Abschn. C. 1883. Hämmerle, Handbuch für die Gemeinden, 5. Aufl. 1884. Mischler, Der öffentliche Haushalt in Böhmen. 1887. Derselbe, Der Haushalt der Bezirke in Oesterreich, Statist. Monatsschr. Jahrg. XIV. (1888) S. 78 ff. Derselbe, Der öffentliche Haushalt der Landgemeinden in Oesterreich, ebendaselbst S. 379 ff., 468 ff. Kunwald, Ueber Kommunalverwaltung und Armenpflege. 1888. Das legislative Material in der Manz'schen Ges.Ausgabe Bd. IX.

§ 20. Allgemeiner Charakter. Was von der kommunalen Organisation Deutschlands gesagt worden ist, gilt großenteils auch von derjenigen Oesterreichs: diese ist wie die deutsche zur Gleichförmigkeit bisher nicht gediehen, wenn auch in derselben gewisse durch die neuere Gesetzgebung aufgestellte einheitliche Normen zur Durchführung gelangt sind. Die ganz Oesterreich — von Ungarn wird hier abgesehen — gemeinsamen Glieder des kommunalen Organismus sind: die Ortsgemeinde (politische Gemeinde) und das Land. Erstere ist als der Organismus für die Erfüllung der aus dem örtlichen Gemeinleben sich ergebenden Verwaltungsaufgaben durch die Gesetzgebung ausdrücklich anerkannt; die Scheidung von Stadt und Land ist in der Weise aufrecht erhalten, daß eine besondere, entsprechend kompliziertere Verfassung nur die mit einem Gemeinde-Statut versehenen größeren Städte haben: die übrigen Städte teilen mit den Landgemeinden dieselbe Verfassung. Das Land ist eine Provinz mit dem Staate gegenüber sehr ausgedehnter und der eines Bundesstaats sich nähernder Zuständigkeit: die Verwaltung desselben umfaßt diejenigen nicht dem Gesamtstaat vorbehaltenen Gegenstände, welche eine über die Ortsgemeinden — bezw. über die sogleich zu erwähnenden, zwischen letzteren und dem Lande stehenden Bezirke — hinausreichende Bedeutung haben, bezw. hinsichtlich deren die Leistungen dieser Korporationen eine Ergänzung bedürfen. Das Zwischenglied der Bezirke, wiewohl für sämtliche Kronländer in Aussicht genommen, ist doch nur für einzelne derselben zur Ausbildung gelangt. Charakteristisch ist, daß nach Analogie der der belgischen permanenten Provinzial-Deputation eingeräumten Stellung die Aufsichts- und Kontrollrechte des Staats über die Gemeinden bezw. Bezirke grundsätzlich durch die Bezirks- bezw. Landesausschüsse ausgeübt werden.

§ 21. Land- und Stadtgemeinden. Eine gewisse Bedeutung hatten Gemeinde-Verfassung und Autonomie bis zum Jahre 1849 nur in den Städten. Auf dem Lande bildete die fortdauernde Gutsunterthänigkeit ein Hindernis für die Entwickelung einer kommunalen Selbständigkeit; erst mit der seit dem Jahre 1848 eingetretenen Aufhebung der bäuerlichen Abhängigkeitsverhältnisse kam die allgemeine Gemeinde-Gesetzgebung in Fluß. Den ersten Versuch einer gleichförmigen Regelung enthält das provisorische Gemeindegesetz vom 17. März 1849, dessen umfassendere Durchführung jedoch bald darauf in der eingetretenen politischen Reaktion ein Hemmnis fand. Zu vollerer Wirksamkeit gelangte das Gemeindegesetz vom 5. März 1862, indem in Gemäßheit der Grundsätze, welche es aufstellte, das Gemeindewesen durch besondere je für die einzelnen Kronländer erlassene Gesetze geregelt wurde. Die Gemeinde, wie sie das unterste Glied des kommunalen Organismus bildet, fällt mit der Ortschaft nicht notwendig zusammen; sie umfaßt häufig deren mehrere, wie denn auch andererseits eine Ortschaft in mehrere Gemeinden zerfallen kann; enthält die Gemeinde mehrere Ortschaften, so pflegt jede der letzteren mit einer Organisation für die Verwaltung ihres Sondervermögens versehen zu sein. Die Ausscheidung des Großgrundbesitzes aus der Gemeinde kommt in Galizien, der Bukowina und Mähren vor; im übrigen gehört derselbe zur Gemeinde. Die Gemeindeorgane sind der Gemeindeausschuß und der aus der Wahl des letzteren hervorgehende Gemeindevorstand, ersterer das Beschluß- und Vertretungs-, letzterer das Vollziehungsorgan; der Gemeindevorstand besteht aus dem Gemeindevorsteher und den zu seiner Unterstützung bezw. Vertretung bestellten Gemeinderäten; er bildet kein Kollegium. In den mit einem Statut versehenen Städten ist Gemeindevorstand der Bürgermeister, der meist an seiner Seite eine aus Berufsbeamten gebildete Behörde, den Magi-

strat hat, der ebenfalls kein Kollegium ist, sondern nach den Weisungen des Bürgermeisters die Geschäfte erledigt; in anderen Städten ist dem Bürgermeister ein von der Gemeindevertretung gewählter engerer Ausschuß (Gemeinderat, Stadtrat) beigegeben, welcher alsdann zwischen ihm und der Gemeindevertretung ein Mittelglied bildet. Für gewisse wichtigere Operationen der städtischen Verwaltung ist Ermächtigung durch ein Landesgesetz erforderlich. Hauptgegenstände des Wirkungskreises der Gemeinde — über die Scheidung in eigenen und übertragenen Wirkungskreis siehe unten S. 649 — sind abgesehen von der Finanzwirtschaft und der Verwaltung der Gemeindeanstalten hauptsächlich Polizei, Armenpflege, Elementarschul- sowie Wege- und Kommunikationswesen. Bezüglich der Spezialgemeinden gilt Aehnliches wie das oben von Deutschland Gesagte; dieselben sind jedoch in Oesterreich von eingeschränkterer Anwendung. Eine außerhalb der Gemeinde bestehende besondere Organisation hat das Kirchenwesen, das in finanzieller Hinsicht hauptsächlich auf stiftungsmäßigen Vermögen ruht.

Kommunal-Verbände höherer Ordnung. In erster Linie kommen die Länder in Betracht, welche selbständige Finanz- und Verwaltungskörper sind; der ihrer Autonomie gelassene Spielraum ist ein verhältnismäßig großer, so daß ihr Gesamtcharakter sich dem des Bundesstaats nähert. An der Spitze des Landes steht ein Staatsbeamter, der Landeschef (Statthalter, Landespräsident); ihm stehen als Selbstverwaltungs-Organe des Landes der nach einem Gruppenwahlrecht gebildete Landtag und der von diesem nach einem ähnlichen Wahlmodus gewählte Landesausschuß zur Seite. Die Befugnisse des Landtags regeln sich nach Analogie der für die gesetzgebenden Körperschaften bestehenden; der Landesausschuß ist nicht bloß repräsentatives, sondern auch administratives Organ; er verwaltet insbesondere das Vermögen und die Anstalten des Landes; er ist wie oben bemerkt zugleich das Kontroll-Organ für die Selbstverwaltungskörper niederer Ordnung. — Die Bildung von Bezirken ist thatsächlich nur in Böhmen (Gesetz v. 25. Juli 1864), Steiermark (Gesetz v. 14. Juni 1866), Galizien (Gesetz vom 12. Aug. 1866) zur Ausführung gelangt; was die anderen Kronländer anlangt, so fehlt es in einzelnen derselben an jedem Mittelglied zwischen Gemeinde und Land, während andere sich mit Zweckverbänden der Gemeinden — sogenannten Konkurrenzen — für einzelne Verwaltungsaufgaben namentlich diejenigen des Wegewesens behelfen; die Bezirksvertretung enthält Vertreter des Großgrundbesitzes, der Höchstbesteuerten der Industrie und des Handels, der übrigen Angehörigen der Städte und Märkte und der Landgemeinden, soweit diese Gruppen im Bezirke vorhanden sind; sie wählt den Bezirksausschuß, dessen Obmann kaiserlicher Bestätigung bedarf. Der Wirkungskreis des Bezirks erstreckt sich auf die an sich dem Wirkungskreise der Gemeinden angehörigen Gegenstände, welche derselbe an Stelle der Gemeinden oder behufs einer Ergänzung der Bestrebungen der letzteren übernimmt; der Wirkungskreis des Landes umfaßt: die Unterhaltung der landespolizeilichen und eines Teils der größeren Armen-, als Irren-, Gebär- und Findel-Anstalten, vorzugsweise aber soweit solche nicht den Orts- bezw. Schulgemeinden, Schulbezirken oder Bezirken obliegt, die Fürsorge für das Unterrichtswesen und für die Unterhaltung der Landstraßen, Brücken und sonstigen Verkehrs-Anlagen mit Ausnahme der vom Staat zu unterhaltenden und mit Ausschluß insbesondere der Eisenbahnen, die Gewährung von Beihilfen an zur Erfüllung der einzelnen Verwaltungsaufgaben unvermögende Gemeinden 2c.

8 Schweiz.

F. v. Wyß, Die schweizerischen Landgemeinden, in der Zeitschr. für Schweizer Recht. 1852. Heft 1. Wirth, Allgemeine Statistik der Schweiz. 1875—81. Bd. II. Rüschele r, Beiträge zur Geschichte des heimatlichen Gerichtsstandes. 1880. A. v. Orelli, Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, in Marquardsens Handbuch IV. 1. 2. 1885. S. 121 ff. Schanz, Die Steuern der Schweiz. 1890. Bd. I. Stüssi, (Züricher) Ges. betr. das Gemeindewesen v. 27. Juni 1875. 1888.

§ 22. Allgemeiner Charakter. Das Kommunalwesen der Schweiz charakterisiert sich durch die hervorragende Bedeutung, welche die Ortsgemeinden bezw. die denselben nebengeordneten Organisationen sich erhalten haben. Nicht mit Unrecht ist die Schweiz ein Gemeindestaat genannt worden. Wie die Kantone lange Zeit durch die Bundesverfassung nur lose zu einer Einheit zusammengefügt erschienen, so baute meist auch das Staatswesen der Kantone aus dem Zusammenschluß der mit weitgehenden autonomen Befugnissen ausgestatteten Gemeinden sich auf. Erst seit der Mitte dieses Jahrhunderts hat die immer mehr Boden gewinnende Ueberzeugung, daß es zur Erfüllung der wichtigsten Sicherheits- und Wohlfahrtszwecke einheitlicherer Leitung und umfangreicherer Mittelbeschaffung bedürfe, in der Politik und Gesetzgebung des Bundes wie der Kantone die zentralisierenden Tendenzen zu stärkerer Geltung gebracht. Wenn für die Mehrzahl insbesondere der Wohlfahrtsaufgaben der Schwerpunkt bis dahin in der Selbstthätigkeit der Gemeinden beruht

hatte, ist seitdem in administrativer und finanzieller Hinsicht die Beteiligung der Kantone eine intensivere und umfangreichere geworden. Aus der verhältnismäßig engen räumlichen Begrenzung, wie sie das Staatswesen der Schweizer Kantone von den der meisten anderen Staaten unterscheidet, erklärt es sich, daß von einzelnen exzeptionellen Bildungen abgesehen, kommunale Zwischenglieder zwischen den Ortsgemeinden und den Kantonen nicht zur Ausbildung gelangt sind. Ein weiterer besonders bemerkenswerter Gegensatz gegenüber den kommunalen Einrichtungen anderer Staaten beruht darin, daß regelmäßig einerseits das genossenschaftliche, andrerseits das politische und administrative Element je durch eine besondere Organisation vertreten, die Ortsgemeinde in eine Bürgergemeinde und in eine politische Einwohner- oder Munizipalgemeinde gespalten ist, eine Scheidung, die im Wege der neuen Entwickelung durch Heranziehung des Bürgerguts zu den Aufgaben der politischen Gemeinde und Vervielfältigung der beiderseitigen Beziehungen vielfach eine Abschwächung erfahren hat. Als Spezialgemeinde neben der Ortsgemeinde bestehen häufig besondere Kirchen- und Schulgemeinden.

§ 23. Ortsbürger- und politische Gemeinden. Die Entstehung der Ortsbürger-Gemeinden hatte ihren Anlaß in dem Bedürfnis gehabt, die nach der Reformation in Verfall geratene kirchliche Armenpflege durch eine bürgerliche Armenpflege zu ersetzen. Diesem Bedürfnis entsprach ein im Jahr 1551 gefaßter Beschluß der Tagsatzung, wonach jeder Ort, auch jeder Flecken und jede Kirchhöre ihre Armen nach jedes Orts Vermögen erhalten sollten. Die Zuteilung dieser Aufgabe hatte eine Scheidung des Verbandes der nach jenem Grundsatz zur Armenversorgung Berechtigten und der alten Realgemeinde (Almendgenossenschaft, Korporation) zur Folge, die oft von einer Aussonderung der Nutzungsgüter der letzteren begleitet war. Neben dem Vermögen der alten Realgemeinde bildeten aber im Laufe der Zeit sich für die neuen Bedürfnisse selbständige Gemeindegüter, so daß auch bei der Bürgergemeinde bald der Charakter einer Rechtsgenossenschaft in den Vordergrund trat; den Inhalt des Genossenrechts bildete die Teilnahme am Gemeinde-Vermögen und den Gemeinde-Anstalten, das Recht auf Armenversorgung, das Stimmrecht in den betreffenden Gemeindeangelegenheiten. Für die beiden folgenden Jahrhunderte bezeichnend ist die Tendenz der Bürgergemeinden, den Kreis thunlichst abzuschließen: das Bürgerrecht wird ein vererbliches, durch den Aufenthalt nicht mehr bedingtes. Neben diese Bürgergemeinde stellte die Gesetzgebung der helvetischen Republik eine neue politische Gemeinde, zu der alle im Ort seit fünf Jahren niedergelassenen helvetischen Aktivbürger von Rechts wegen gehörten und welcher abgesehen von der Armenfürsorge, die der Bürgergemeinde verblieb, die örtlichen Verwaltungsaufgaben zugewiesen wurden. Um die Geschlossenheit der Bürgergemeinde zu beseitigen, bestimmte ein Gesetz vom 13. Hornung 1799, daß keinem helvetischen Staatsbürger, welcher sich im Ort niederlasse und das Einkaufsgeld zahle, die Aufnahme versagt werden dürfe. Obwohl diese Vorschriften sich in formeller Gültigkeit nicht behaupteten, erhielt sich jene Scheidung zwischen beiden Organisationen doch im Rechtsbewußtsein der Bevölkerung und blieb dieselbe ein leitendes Prinzip für die Gesetzgebung der Kantone, welchen die Regelung des Gemeindewesens überlassen war. Diesen Zustand beseitigte die Bundesverfassung von 1874, indem sie (Art. 43) dem am Orte niedergelassenen Schweizerbürger zwar alle Rechte der Gemeindebürger zuspricht, hievon aber den Mitanteil an den Bürger- und Korporationsgütern sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten ausdrücklich ausnimmt, es sei denn, daß die Kantons-Gesetzgebung ein anderes bestimmen werde. Regelmäßig haben die Kantone der Schweiz die Scheidung im Prinzip aufrecht erhalten; in der Ausführung derselben bestehen jedoch sehr verschiedene Stufen, indem nur in einem Teil der Kantone wie in Thurgau die Bürgergemeinde eine besondere Organisation besitzt; in der Mehrzahl der Kantone stellen Bürger- und Einwohner-Gemeinde eine äußere Einheit mit der Maßgabe dar, daß in Angelegenheiten der Bürgergemeinde nur die berechtigten Ortsbürger stimmen. Noch weniger allgemein ist die Ausscheidung des beiderseitigen Vermögens zum Vollzuge gelangt. Am meisten weichen die Gesetzgebungen der Kantone in dem Maße und der Form von einander ab, in dem sie die Heranziehung des Bürgervermögens für den Haushalt der Einwohner-Gemeinde anordnen bezw. zulassen: am radikalsten ist mit dieser Heranziehung in den Kantonen der französischen Schweiz vorgegangen worden.

Organisation. Den Gesetzgebungen der Kantone ist es gemeinsam, daß als oberstes Organ der Gemeinde sowohl in Landgemeinden wie in den Städten die Versammlung der stimmberechtigten Gemeindemitglieder (Gemeindeversammlung, assemblée génerale) gilt. Dieser Grundsatz ist jedoch insofern verschieden zur Ausführung gelangt, als die Gemeindeversammlung in den Kantonen der deutschen Schweiz nicht bloß Wahlen vorzunehmen, sondern auch in materiellen Fragen der Verwaltung zu entscheiden und selbst gewisse Kontrollrechte gegenüber der Verwaltung wahrzunehmen pflegt, wogegen ihre Funktionen in den Kantonen der romanischen Schweiz regelmäßig sich auf die Wahl eines Vertretungskörpers (conseil général) beschränken, der dann an Stelle der Versammlung die Rechte eines leitenden Organs der Verwaltung ausübt.

9) Vereinigte Staaten von Amerika.

Alexis de Toquevil le,. De la democratie en Amerique Bd. I. Dorman B. Eaton, Municipal Gouvernment, im Journal of Social Science Nr. V 1873. v. Holst, das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika in Marquardsen's Handbuch IV, 1, 3, 1885. P. Porter, Report on valuation, taxation and public indebtedness in the United States. Tenth Census Vol. VII. F. C. Montague, Local Administration of the United States and of the United Kingdom, 1888.

§ 24. Allgemeiner Charakter. Die in der Abstammung und der besonderen politischen Entwickelung beruhenden Verschiedenheiten, wie sie zwischen den Staaten der Union und ihren Bevölkerungen bestehen, treten auch in der kommunalen Organisation zu Tage. Ihrem Ursprunge nach reichen die hier zum Ausdruck kommenden Gegensätze in die Zeit der ersten Besiedelung zurück. Da es mangels einer jene Einrichtungen für das Bundesgebiet einheitlich regelnden Gesetzgebung an zwingenden Momenten für die Herstellung größerer Gleichförmigkeit fehlte, so haben jene Gegensätze sich auch in der folgenden Entwickelung großenteils behauptet, wiewohl immerhin eine gewisse Abschwächung in den mannigfachen Uebergangsformen enthalten ist, wie sie im Laufe der Zeit teils aus Zweckmäßigkeits-Erwägungen teils aus der örtlichen Berührung jener Gegensätze hervorgegangen sind. Nahezu allgemeine Elemente dieser Organisation bildet ein in der Größe zwischen den europäischen Orts- und den Kreisgemeinden stehender ortsgemeindlicher Verband, town oder township und ein größerer Bezirk, county; nicht überall jedoch sind beide Elemente gleichmäßig zu Kommunalkörpern entwickelt worden; in einem Teil der Staaten liegt der Schwerpunkt der kommunalen Organisation in den townships, während die countys ausschließlich oder weit vorwiegend administrative Bezirke sind; in anderen Staaten ist der wesentliche Faktor die county; die townships oder die ihre Stellung vertretenden Cirkumskriptionen sind nur administrative Unterbezirke des ersteren. Als privilegierte Korporationen nach Art der municipal boroughs Englands charakterisieren sich die mit einer Städteverfassung versehenen Städte, cities. Die Idee der Spezialgemeinden ist durch Armen-, Schul-, Wasserversorgungs-Verbände mannigfach vertreten, die kirchliche Organisation fällt ganz in den Bereich des Privatkorporations- und Vereinswesens.

§ 25. Die verschiedenen Systeme der kommunalen Organisation. Von solchen läßt sich nur insoweit sprechen, als für gewisse Gruppen von Staaten sich ein Grundtypus herausgebildet hat, was jedoch erhebliche Abweichungen im Detail nicht ausschließt; nicht nur ist der Grundtypus oft durch Sonderbildungen überwuchert, sondern es wird unter dem Einfluß des zu seiner äußersten Konsequenz getriebenen demokratischen Prinzips, das der Einwirkung temporärer Zweckmäßigkeitserwägungen auch in Betreff der Organisation breiten Spielraum eröffnet, diese Organisation nicht selten zu einer wechselnden und schwankenden. Nur mit diesem Vorbehalt lassen sich drei Systeme unterscheiden, welche als das township-, das county- und compromise-system bezeichnet worden sind. Das township-System ist das in Neu-England d. h. den Staaten des Nordostens herrschende. Hier erfolgte die Ansiedlung regelmäßig gemeindeweise, d. h. das Grundeigentum wurde Personenkreisen verliehen, welche je eine Gemeinde zu bilden und die gemeinsame Sicherheits- und Wohlfahrts-Aufgaben zu erfüllen übernahmen. Die township ist hier entsprechend jenem Ausgangspunkt der Entwickelung der Hauptfaktor der kommunalen Aktion geblieben; ihr Wirkungskreis pflegt die Gesamtheit der örtlichen Verwaltungsaufgaben zu umschließen, wogegen der der county ein engbegrenzter und meist auf Aufgaben der Rechtspflege und hiermit im Zusammenhang stehende Aufgaben der allgemeinen Polizei beschränkt geblieben ist. Im Gegensatz erfolgten im Süden die Grundverleihungen an Großbesitzer, welche die Bewirtschaftung mit Hilfe von Sklaven bewirkten. Mangels von durch nachbarliche Beziehungen mit einander verbundenen gleichberechtigten Grundbesitzern fehlte hier die notwendige Grundlage für die Bildung von Ortsgemeinden; man suchte Ersatz in einem weiteren Verbande, der county, welche zu einem mit der unmittelbaren Erfüllung der meisten örtlichen Verwaltungsaufgaben belasteten Kommunalkörper ausgebildet wurde. Zum Zwecke der sachgemäßen Erledigung der auf die engeren örtlichen Interessen bezüglichen Angelegenheiten sowie der Wahlen 2c. wurden dann Unterbezirke der county gebildet, die meist bloße Verwaltungsbezirke ohne korporative Rechte blieben. Beide Systeme finden sich mit einander vereinigt bezw. gemischt in den Staaten der Mitte und des Westens, ein Verhältnis, dessen verschiedene Formen unter der Bezeichnung des compromise-system zusammengefaßt zu werden pflegen; die township ist hier

eine kommunale Korporation welcher die Erfüllung der meisten Verwaltungsaufgaben obliegt, sie wird jedoch bei ihrer bezüglichen Beteiligung durch den county und dessen Organe unterstützt und kontrolliert. In neuester Zeit ist zwischen den Geltungsbereichen der verschiedenen Systeme dadurch eine Verschiebung eingetreten, daß auch Staaten des Südens die Unterabteilungen der county's in township's umzuwandeln begonnen haben. Die exemte Stellung der cities beruht auf dem besonderen Inhalt der Privilegien, durch welche die Verleihung der Stadtverfassung an dieselben erfolgte und von denen manche in die Zeit der Herrschaft Englands zurückreichen. Wo das township-System bestand, hat dasselbe nicht selten lange Zeit auch dem Bedürfnis der größeren Städte genügt, so daß alsdann die Extrahierung von Privilegien verhältnismäßig selten vorkam; so haben in Massachusetts vor 1821 Verleihungen solcher Privilegien nicht stattgefunden.

Organe. Nur der Organisation der town oder township und der county, soweit solche mit korporativen Rechten ausgestattet ist, sind gewisse Grundformen gemeinsam, nicht auch diese mannigfache Abwandlungen zeigen. In der town oder township beruht alle Gewalt bei der jährlich oder auch öfter zusamentretenden Versammlung — town-meeting —, welche weitgehende autonome Befugnisse ausübt, über alle Verwaltungs-Angelegenheiten Normen aufzustellen befugt ist, den mit der Leitung der Verwaltung zunächst betrauten engeren Ausschuß — select men, trustees — wählt. Mehr den Charakter eines Beamten-Kollegiums hat das in der Grafschaft für die Leitung der Verwaltung aufgestellte Organ — board of commissioners. Der Gedanke einer Repräsentation der öffentlichen Gewalt im allgemeinen ist der amerikanischen Auffassung des Kommunal-Amtes fremd, als dessen Inhalt vielmehr die Uebernahme eines bestimmt abgegrenzten Kreises von Obliegenheiten und Verrichtungen zu gelten pflegt. Für die Erfüllung dieser Obliegenheiten wird nach Maßgabe der wirklichen Leistungen Bezahlung gewährt. Dieser Auffassung entspricht eine außerordentliche Zersplitterung und Spezialisierung der Verwaltung in zahlreiche oft ohne genügende Zusammenfassung neben einander bestehender Aemter mit häufig wechselndem Personal, was die Erhaltung genügender Einheitlichkeit und Kontinuität der Verwaltung selbst in der township mitunter schwierig macht. Noch weit mehr treten diese Schwierigkeiten in den cities hervor, da die Zusammenfassung, welche die verschiedenen Zweige der Verwaltung in der Hand hierzu bestellter Gesamt-Organe — mayor, board of directors of trusties — sich nicht überall als ausreichend wirksam erweist.

Ebenso verschiedenartig wie die Organisation ist das Verhältnis gestaltet, in dem die Aufgaben auf die Verbände der verschiedenen Kategorien verteilt sind. Der Wirkungskreis der town pflegt das Armen- und Volksschulwesen, die Unterhaltung der Wege und Brücken und die polizeilichen Aufgaben zu umfassen, doch sind auch Sonderverbände für die Armen- wie für die Schulverwaltung nicht ungebräuchlich. Wo das Grafschaftssystem das herrschende ist, sind nicht selten die gedachten Aufgaben zum großen Teil in der Grafschaft vereinigt. Was die cities anlangt, so pflegt das Bestreben darauf gerichtet zu sein, die verschiedenen örtlichen Aufgaben im Wirkungskreise der städtischen Korporation zusammenzufassen.

3. Die Kommunalkörper als Subjekte der Finanzwirtschaft.

Mischler, Ueber die Subjekte der Finanzwirthschaft in Schanz, Finanz-Archiv. Jahrg. IV, S. 144. Meili, Rechtsgutachten und Gesetzesvorschlag betr. die Schuldexekution und den Konkurs gegen Gemeinden. 1885.

§ 26. Abgrenzung der hierher gehörigen Kategorien. Als Subjekte der kommunalen Finanzwirtschaft kommen hiernach in Betracht: in England die parishes mit ihren Abwandlungen für verschiedene Verwaltungszwecke, die unions, highway districts, die Grafschaft, die Städte, sowie zahlreiche Spezialgemeinden; in Frankreich die Ortsgemeinden, die Departements und die Syndikate, in Belgien und Holland die Ortsgemeinden, Provinzen und Syndikate bezw. waterschappen; in Italien die Gemeinden, Provinzen und coneorzi; in Deutschland die Ortsgemeinden, Spezialgemeinden und die zahlreichen Kommunal-Verbände höherer Ordnung, als Amts-, Bezirks-, Kreis-, Provinzial-, sowie ferner Landarmenverbände 2c., in Oesterreich die Ortsgemeinden, die Bezirke, Kronländer 2c., in der Schweiz die Einwohner, Ortsbürger-, Kirchen-, Schulgemeinden; in Amerika der towns, townships, countys; soweit solche Korporationsrechte haben, cities und Spezialverbände. Von den bloßen Verwaltungsbezirken unterscheiden alle diese Verbände sich dadurch, daß sie öffentliche Korporationen sind. Als solche besitzen sie juristische Persönlichkeit; sie können Subjekte privatrechtlicher Beziehungen sein, Vermögensrechte erwerben und veräußern, Verpflichtungen eingehen und Prozesse führen, als solche sind sie aber auch in der Lage, soweit der aus der Erfüllung ihrer Aufgaben ihnen erwachsende Aufwand aus dem Ertrage ihrer Privatwirtschaft nicht gedeckt werden kann, die Deckung des Mehrbedarfs teils auf Grund des Interesses, das die Individuen an ein-

zelnen Verwaltungshandlungen haben, teils auf Grund der durch den Korporations-Verband hergestellten Gemeinschaft mittels Zwangsbeiträgen zu sichern bezw. zu fordern. Da dies Herrschaftsverhältnis der Verbände kein bloß persönliches sondern zugleich ein territoriales ist, kann die Forderung dieser Zwangsbeiträge sich auch unmittelbar auf die im Gebiet des Verbandes belegenen realen Objekte erstrecken.

§ 27. Einschränkungen der kommunalen Finanzgewalt durch den Staat. Die Finanzgewalt der Kommunalkörper ruht hiernach auf demselben Grunde wie die des Staats; wie im Kommunalkörper sich, was die Attributionen anlangt, bis zu einem gewissen Grade der Staat reproduziert, so trägt auch seine Finanzwirtschaft mit der des Staats dieselben Grundzüge und zwar dies um so mehr, je mehr die kommunale Korporation durch Ausdehnung ihres räumlichen Wirkungskreises und Vielgestaltigkeit ihres Aufgabenkreises sich dem Staate selbst nähert. Immerhin jedoch bleiben der Beruf und damit auch Finanzwirtschaft und Finanzgewalt der Kommunalkörper dem des Staats gegenüber die enger begrenzten; weitere Beschränkungen, wie sie in der Gesetzgebung der Staaten in mannigfaltiger Weise zum Ausdruck gelangt sind, ergeben sich aus dem Verhältnis der Unterordnung, in welchem die Kommunalkörper dem absoluten Herrschaftsverhältnis des Staates entsprechend zum Staate stehen; ihrem materiellen Inhalt nach sind dieselben auf ein doppeltes Motiv zurückzuführen. Entweder handelt es sich darum, aus der Bethätigung der kommunalen Finanzgewalt dasjenige zu entfernen, was dieselbe mit der Grundrichtung der vom Staat eingehaltenen allgemeinen und Finanzpolitik in Widerspruch bringen oder was die Ergiebigkeit der finanziellen Hülfsquellen des Staats zu beeinträchtigen geeignet wäre: oder es handelt sich darum, solche Dispositionen der kommunalen Finanzgewalt zu verhindern, welche die finanzielle Leistungsfähigkeit der kommunalen Korporationen, an deren dauernder und ungeschwächter Erhaltung der Staat ein wesentliches Interesse hat, in ihrer Nachhaltigkeit benachteiligen würden. Ersterer Art sind die Bestimmungen, welche in einzelnen Staaten – so Belgien, Frankreich — den Erwerb von Grundeigentum seitens der kommunalen Korporationen von einer Genehmigung der Aufsichtsorgane abhängig machen und welche hauptsächlich den Zweck haben, einer Anhäufung des Grundbesitzes in der toten Hand entgegen zu wirken; ferner diejenigen in den Gesetzgebungen sehr häufigen Normen, welche die Kommunalkörper auf bestimmte Besteuerungsarten einschränken. Der zweiten Kategorie gehören die zahlreichen anderweitigen Beschränkungen an, denen die Selbstbestimmung der kommunalen Korporationen insbesondere bezüglich der die Veräußerung von Immobiliar-Eigentum, die Kontrahierung von Anlehen und die Erhebung von Steuern betreffenden Dispositionen unterworfen ist. Je nach den in der Organisation der Verwaltung der einzelnen Staaten leitenden Ideen und insbesondere dem der Bevormundung der kommunalen Verwaltung durch die Staatsorgane eingeräumten Spielraum gestaltet sich das Maß jener Beschränkungen in den Gesetzgebungen zu einem sehr verschiedenen.

II. Die Aufgaben.

1. Gliederung des Aufgabenkreises.

Wagner, F.W. Bd. I. Buch I. Kap. 2 Abschn. 2. Mischler, Oeff. Haush. in Böhmen. S. 166 ff.

§ 28. Staatliche und örtliche Sonder-Aufgaben. Der heutige Aufgabenkreis der Kommunalkörper enthält manche Elemente, welche der Wirkungssphäre jener alten genossenschaftlichen Bildungen entstammen, aus denen die heutigen kommunalen Korporationen großenteils hervorgegangen sind; der weit überwiegende Teil seines Inhalts ist ihm jedoch durch die Heranziehung der Gemeinden und anderen Kommunalkörper für die Verwirklichung der Staatsaufgaben sowie durch die von der modernen Kultur-Entwicklung eingeschlagenen Richtungen zugeführt worden. Eine Zerlegung des Wirkungskreises in seine

Elemente nach der Besonderheit ihres historischen Ursprungs ist bei der Art, in welcher dieselben mit einander verwachsen sind, meist nicht mehr möglich. Bei der Auffassung der Kommunalkörper prävaliert heute wie bereits oben ausgeführt, die einer Veranstaltung zur Verwirklichung der teils aus dem Gemeinleben im Staat teils aus dem örtlichen Gemeinleben sich ergebenden Aufgaben; in der Ausführung, welche dieser Veranstaltung im heutigen Staat gegeben ist, ist es begründet, daß die Erfüllung jener Aufgaben unter hervorragender Beteiligung des dem Kommunalkörper selbst angehörigen Personenkreises erfolgt. Am nächsten liegt es hiernach, im Wirkungskreise der Gemeinden die auf das allgemeine Staats-Interesse und die auf die örtlichen Sonder-Interessen bezüglichen Aufgaben zu scheiden; aber auch die Bedeutung einer solchen Scheidung kann niemals die einer ausschließenden sein. Vermöge der engen Wechselbeziehung zwischen Staat und Kommunalkörper ist bei der Erfüllung der den gesamten Staat betreffenden Aufgaben stets auch noch ein gewisses Interesse der im Kommunalkörper vereinigten Kreise und umgekehrt bei Erfüllung der den Kommunalkörper betreffenden Aufgaben stets auch ein gewisses Interesse des Staats, für welchen die gedeihliche Entwickelung des lokalen Lebens von der erheblichsten Wichtigkeit ist, beteiligt; bei zahlreichen Aufgaben konkurrieren allgemeine Staats- und örtliche Interessen in einem Verhältnis, das sich ziffernmäßig nicht darstellen läßt. Richtiger erscheint es daher, für eine praktischen Zwecken dienende Gliederung eine Scheidung von solchen Aufgaben, welche, weil teils aus dem Verhältnis der Gemeinden zum Staat teils aus den Anforderungen des örtlichen Gemeinlebens als solchen sich mit Notwendigkeit ergebend im Wirkungskreise der Gemeinden ein allgemein wiederkehrendes Element bilden und solchen Aufgaben, welche in der besonderen Richtung jenes Gemeinlebens ihren Ursprung haben, zur Grundlage zu nehmen. Jene werden hier unter der Bezeichnung allgemeine, diese unter der Bezeichnung besondere Aufgaben zusammengefaßt werden. Nur für einzelne Anwendungen wie für die Entwickelung des Prinzips für die Abgrenzung des Aufgabenkreises wird auf den Gegensatz wie auf das allgemeine Staats-Interesse und der auf die örtlichen Sonderinteressen bezüglichen Aufgaben zurückzugreifen sein (s. u. § 45).

§ 29. Verhältnis dieses Gegensatzes zu den Einteilungen des positiven Rechts. Die Einteilungen des Wirkungskreises der kommunalen Korporationen in einen notwendigen (obligatorischen) und freiwilligen (fakultativen) sowie in einen eigenen und übertragenen decken sich mit vorbezeichneten Unterscheidungen nicht: sie haben ihre wesentliche Bedeutung in der Beziehung zur Regelung der Zuständigkeitsverhältnisse zwischen Staats- und Kommunalverwaltung, insbesondere zur Abgrenzung des dem Staat vorbehaltenen Aufsichtsrechts und der seinen Organen behufs Herbeiführung gewisser Leistungen der Gemeinden, an denen ein Interesse des Staats beteiligt ist, eingeräumten Zwangsbefugnisse sowie zu den die Privilegierung dieser Leistungen bei der Verwendung der kommunalen Einnahmen sicherstellenden Einrichtungen des kommunalen Budgets und des Steuerwesens.

Der Sonderung der Aufgaben in notwendige und freiwillige bedarf es insoweit, als die Gesetzgebungen dem Staat dies Recht beilegen, im Wege der Ausübung seines Aufsichts- und Kontrollrechts gewisse Leistungen gegen die Gemeinden zu erzwingen. Zu einer umfassenderen Durchführung in der Terminologie ist jene Scheidung m. W. zuerst im Gemeinde-Gesetz vom 30. März 1831 (Art. 130) und demnächst im Provinzial-Gesetz vom 30. April 1836 (Art. 69) Belgiens gekommen. Vorher ist dieselbe in das französische Munizipal-Gesetz vom 18. Juli 1837 und demnächst das Departemental-Gesetz vom 10. Mai 1838, ferner in das niederländische Provinzial-Gesetz vom 6. Juli 1850 und Gemeinde-Gesetz vom 29. Juni 1851 endlich in das sardinische Kommunal- und Provinzial-Gesetz vom 23. Oktober 1859 bezw. die späteren italienischen Kommunal- und Provinzial-Gesetze übergegangen. Die bezüglichen Bestimmungen charakterisieren sich dadurch, daß sie eine Nomenklatur derjenigen Ausgaben aufstellen, deren Einstellung in das Budget vom Staat in einem bestimmten administrativen Verfahren erzwungen werden kann. Dem Gegenstande nach gehören zu diesen unter den obligatorischen zusammenbegriffenen Ausgaben teils solche, welche sich auf die staatlichen Verwaltungsauf-

gaben jener Kommunalkörper, teils solche, welche sich auf wichtigere lokale Interessen beziehen. Es wird demnach durch dieselben weder der Kreis der staatlichen Aufgaben, von denen manche wichtige nicht zu den in diesem Sinne obligatorischen entwickelt worden sind, erschöpft, noch beschränkt sich die Kategorie der obligatorischen Ausgaben auf solche, bei denen das Interesse des Staats das ausschlaggebende ist. Auch die deutschen Gesetzgebungen pflegen dem Staat das Recht der zwangsweisen Einstellung der Ausgaben für solche Leistungen, zu denen die Kommunalkörper durch die Gesetzgebung verpflichtet sind, in das Budget der kommunalen Korporationen vorzubehalten, ohne daß gerade in der Terminologie eine Absonderung dieser Ausgaben stattgefunden hätte. Auch mit der Einteilung in allgemeine und Sonderaufgaben kongruiert die Einteilung in obligatorische und freiwillige Aufgaben schon deshalb nicht, weil auch in den allgemeinen zum Wirkungskreise der Gemeinden gehörigen Aufgaben nur ein Teil der Leistungen zu obligatorischen gestaltet zu sein pflegt.

Der Ursprung der Scheidung eines eigenen und eines übertragenen Wirkungskreises führt auf das französische Gesetz über die Gemeinde-Organisation vom 18. Juli 1837 zurück. Daselbst — Art. 9, 10 — wird unterschieden zwischen solchen Funktionen, welche dem Bürgermeister der Gemeinde unter Leitung — sous l'autorité — und solchen, die ihm unter bloßer Aufsicht — sous la surveillance — der höheren Verwaltungs-Instanz also vorbehaltlich dieser Aufsicht selbständig obliegen. Zu jenen gehörte abgesehen von der Mitwirkung bei Ausführung und Bekanntmachung der Gesetze und Verordnungen überhaupt namentlich die allgemeine Sicherheits-Polizei, wogegen zu letzterer die Ausübung der Gemeinde- und Rural-Polizei, das Gemeinde-Wegewesen und endlich alles, was sich auf die Verwaltung des Gemeinde-Vermögens, der Gemeinde-Anstalten und die für Rechnung der Gemeinde auszuführenden öffentlichen Arbeiten bezieht, gerechnet wird. Auch das neueste Munizipal-Gesetz vom 5. April 1884 hat diese Scheidung aufrecht erhalten. Eine sehr erhebliche Erweiterung haben die zum selbständigen Wirkungskreise der Gemeinden gehörigen Obliegenheiten in der österreichischen Gesetzgebung erfahren. Nachdem schon vorher in Gemeinde-Gesetz vom 17. März 1849 von der Scheidung zwischen einem übertragenen und einem selbständigen Wirkungskreise der Gemeinde ausgegangen worden war, ist diese Scheidung in dem späteren Gesetz vom 5. März 1862 in einer Weise präzisiert worden, welche den Anschluß an jene Bestimmungen des französischen Gesetzes erkennen läßt: im Art. V. dieses Gesetzes wird der selbständige Wirkungskreis als derjenige definiert, in welchem die Gemeinde mit Beobachtung der bestehenden Reichs- und Landes-Gesetze nach freier Selbstbestimmung und zu verfügen befugt ist; er umfaßt „Alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigene Kraft besorgt und durchgeführt werden kann". — In diesem Sinne werden hierher gerechnet: 1) die freie Verwaltung des Vermögens der Gemeinden und ihrer auf den Gemeinde-Verband sich beziehenden Angelegenheiten, 2) die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums, 3) die Sorge für die Erhaltung der Gemeindestraßen, Wege, Plätze, Brücken, sowie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Straßen und Gewässern und die Fluren-Polizei, 4) die Lebensmittel-Polizei und Ueberwachung des Marktverkehrs, insbesondere die Aufsicht auf Maß und Gewicht, 5) Gesundheitspolizei, 6) die Gesinde- und Arbeiter-Polizei und die Handhabung der Dienstboten-Ordnung, 7) die Sittlichkeits-Polizei, 8) das Armenwesen und die Sorge für die Gemeinde- und Wohlthätigkeits-Anstalten, 9) die Bau- und Feuer-Polizei, die Handhabung der Bau-Ordnung und Ertheilung der polizeilichen Baubewilligungen, 10) die durch das Gesetz zu erzielende Einflußnahme auf die in der Gemeinde erhaltenen Mittelschulen, dann auch der Volksschulen, die Sorge für die Errichtung, Erhaltung und Dotierung der letzteren mit Rücksicht auf die noch bestehenden Schulpatronate, 11) die Vergleichs-Versuche zwischen streitenden Parteien durch aus der Gemeinde gewählte Vertrauensmänner, 12) die Vornahme freiwilliger Feilbietung beweglicher Sachen. Zum übertragenen Wirkungskreis wird nur diejenige Mitwirkung für die Zwecke der allgemeinen Verwaltung, welche durch Spezial-Gesetze geregelt ist, gerechnet. Der selbständige Wirkungskreis umfaßt daher ebenso Aufgaben aus dem Kreise der allgemeinen staatlichen wie aus dem der lokalen Sonder-Interessen und von den staatlichen Aufgaben diejenigen, deren Erfüllung am erfolgreichsten von der Selbstthätigkeit der Gemeinden erwartet werden, es ist daher die Einteilung vor allem für die Art und das Maß der Einwirkung, welches auf die zur Verwaltung der Gemeinden gehörigen Angelegenheiten dem Staat verbleibt, von Interesse. Noch weniger als die erst erwähnte kongruiert diese Einteilung mit der in staatliche und in kommunale Sonder-Aufgaben.

2. Die Aufgaben in ihrer auf der geschichtlichen Entwickelung beruhenden Gestaltung.

1. Allgemeine Aufgaben.

1) Militärverwaltung und Rechtspflege.

Gneist, Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart, 3. Aufl. Bd. II. S. 479, 565, 574. Block, dictionnaire de l'administr. franc. supplém. géneral 1878—84 s. v. réquisitions Bulletin off. du Mon. de l'intérieur, Service militaire, Année 1878. Annexe Nr. 1. Magni, Commento alla legge communale e provinciale 1885. v. Kirchenheim in v. Stengel's

Wörterbuch, die Artikel Friedens-, Kriegsleistungen, Mobilmachung. Verwaltungs-Reglement für die schweiz. Armee v. 27. März 1885. Hämmerle, Handbuch für die Gemeinden, 5. Aufl. 1884 S. 452 fg. v. Holtzendorf und v. Jagemann, Handbuch des Gefängniswesens 1888, Bd. II. S. 142 ff.

§ 30. Gemeinsames. Zu den Gebieten, in denen die Beziehung der von den Verwaltungs-Organen vorzunehmenden Handlungen zum Staatsberuf am direktesten hervortritt, gehören das Militär- und Justizwesen; hierin und in der technischen Durchbildung, welche die Erfüllung der Aufgaben in diesen Zweigen der Staatsthätigkeit nach gegenwärtiger Sachlage erfordert, ist es begründet, daß die auf dieselben bezüglichen Funktionen in der Mehrzahl der Staaten in den Händen unmittelbarer und berufsmäßiger Staats-Organe ruhen. Soweit daher bei denselben die Kommunalkörper konkurrieren, pflegt es sich um gewisse Klassen solcher Hilfsleistungen zu handeln, bei denen die örtliche Beziehung und Bedeutung im Vordergrunde steht. Hieher gehören in erster Linie von den Zweigen der Militärverwaltung: die Einquartierung und Naturalverpflegung der Truppen, die Verabreichung der für die Pferde notwendigen Fourage, die Vorspannleistung, die Lieferung des Bedarfs an Brot, Futter rc. in Fällen der Mobilisierung; von der Verwaltung der Rechtspflege: die Stellung der Dienstgebäude, Lokale, sachlichen Bedürfnisse rc., die Errichtung und Unterhaltung der Gefängnisse. Die Konsequenz des staatlichen Charakters dieser Aufgaben ist in neuerer Zeit dadurch zu erweiterter Geltung gelangt, daß vielfach die Uebernahme teils der Obliegenheiten unmittelbar teils der Kostenlast oder von Teilen derselben auf den Staat erfolgt ist; die Bedeutung dieses Elements für den kommunalen Aufgabenkreis ist damit eine fortschreitend geringere geworden.

§ 31. Leistungen für das Militärwesen. Obgleich in England das Milizwesen sich an die auf der Grafschaft beruhende friedensrichterliche Organisation anlehnt, sind doch die Leistungen der Grafschaft für dasselbe nur beschränkte; sie bestehen vor allem in der Unterhaltung der Zeughäuser; Besoldung erhalten nur die Subalternbeamten, da die übrigen Aemter der Milizverwaltung Ehrenämter sind; die Unterbringung der einzuquartierenden Truppen erfolgt in Gasthäusern und Häusern, in welchen Detail-Verkauf von Getränken betrieben wird, die Beschaffung der für Truppenmärsche erforderlichen Wagen und Pferde (Vorspannleistung) findet unter gewissen gesetzlichen Beschränkungen im Wege der Zwangsgestellung auf friedensrichterlicher Anordnung statt; in beiden Fällen wird nach gesetzlichem Tarif volle Entschädigung geleistet [2]). Ebenso ist in Amerika die Belegung von Privathäusern mit Einquartierung im Frieden untersagt. Im Gegensatz hat die Gesetzgebung Frankreichs [3]), Deutschlands, Oesterreichs und der Schweiz, die Kräfte der Militärverwaltung, Leistungen der Bevölkerung für militärische Zwecke in Anspruch zu nehmen, eine große Ausdehnung gegen die andern. Die Stellung der Gemeinde und des sonstigen Kommunalverbands ist hierbei vielfach die eines Vermittlers, dergestalt, daß die Militärbehörde ihre Requisition an die betreffenden kommunalen Organe richtet, von welchen alsdann die Leistungen nach dem gesetzlichen Maßstabe unter die Eingesessenen des Verbandes verteilt werden. Es gilt das namentlich von der Gewährung von Naturalquartier an die Truppen, insoweit solche nicht in Kasernen untergebracht werden könnnen. Diese Last ist in den genannten Ländern wie auch in Italien eine gemeine Last; insoweit es sich um Friedenseinquartierung handelt, hat dieselbe in Deutschland realen Charakter; vermöge der ihr zustehenden Enteignungsbefugnis setzt die Gemeinde sich in den Besitz der Quartierräume, während sie zugleich behufs den an die Quartiergeber entweder ohne oder mit einem Zuschusse aus Kommunal-Fonds zu leistenden Auszahlung, die vom Staat bestimmungsmäßig zu gewährende Entschädigung erhebt. In ähnlicher Weise ist in Deutschland die unter gewissen Voraussetzungen als Accesorium der Quartierleistung hinzutretende Gewährung der Naturalverpflegung und der Fouragelieferung an die Truppen geregelt; Kosten entstehen auch hier der Gemeinde nur dann, wenn sie zu der für die Verpflegung aus Staatsmitteln zu gewährenden Entschädigung einen Zuschuß leistet bezw. wenn sie die Fourage zu einem höheren Preise als dem der tarifmäßigen Entschädigung ankauft [4]). Auch für die Anforderung der Vorspannleistung ist in Deutschland die Gemeinde Vermittlerin; in Oesterreich sind behufs der Verteilung dieser Kategorie von Militärleistungen besondere Marschkonkurrenzbezirke eingerichtet. Eine kommunale Last ist in Deutschland auch die Lieferung der im Kriege notwendig werdenden Quantitäten an Vieh, Brot, Hafer, Heu und Stroh und die Gestellung der Arbeitskräfte für

2) Gneist a. a. O.

3) S. französisches Gesetz über die Militärleistungen v. 3. Juli 1877.

4) Siehe die Abschnitte II, V, VI und VII in dem oben erwähnten Verwaltungs-Reglements für die schweiz. Armee vom 27. März 1885.

Wegeinstandsetzungen im Kriege. Erstere Verpflichtung liegt in der Regel den größeren kommunalen Verbänden — so in Preußen den Kreisen, in Württemberg den Amtskörperschaften — letztere den Gemeinden ob; Sache der letzteren ist es auch, den Familien der nach ausgesprochener Mobilmachung zum Dienst einberufenen Reservisten und Landwehrmänner die gesetzliche Unterstützung zu gewähren. In England gehört die Beschlußfassung über die Unterstützung der Familien einberufener Milizmänner zur Zuständigkeit der Friedensrichter[5]).

Leistungen für die Rechtspflege. Als eine Eigenartigkeit der englischen Organisation ist es zu betrachten, daß ein großer Teil des Gerichtswesens — die mittlere und niedere Justiz — auf dem Friedensrichteramt, mithin auf der Selbstverwaltung ruht; dennoch sind die hieraus für die kommunalen Korporationen hervorgehenden Lasten nicht besonders erhebliche, da das Friedensrichteramt ein Ehrenamt ist und Besoldungen nur den Subalternbeamten gewährt werden. Abgesehen von letzteren betreffen die Ausgaben den Aufwand für Beschaffung der Gerichtslokalien, des Mobiliars, des Büreaubedarfs 2c., für welche Kosten die Grafschaft unter Beteiligung der municipal boroughs aufzukommen hat. Auch die Unterbringung der Richter-Kommissarien der Staatsgerichtshöfe, sogenannten reisenden Richter ist Grafschaftssache. Von der Verpflichtung für Unterhaltung der Gefängnisse, welche eine in finanzieller Hinsicht sehr umfangreiche Last bildete, sind die Grafschaften durch das Gefängnis-Gesetz vom Jahr 1877 — st 40 und 41 Vict. c. 21 — befreit worden. Dagegen haben die vereinigten Staaten Amerikas Staatsgefängnisse im allgemeinen nur für die Verbüßung der höheren Strafen, wogegen die Errichtung und Unterhaltung der mittleren Gefängnisse (county jails) den Grafschaften, wo solche mit kommunalem Charakter bestehen, die kleinsten (watch houses, station houses) den ortsgemeindlichen Verbänden obzuliegen pflegt. In Frankreich bestehen die Verpflichtungen der Kommunalkörper für die Rechtspflege der Hauptsache nach in der Unterhaltung der Gerichtsgebäude bezw. der Beschaffung der erforderlichen Lokale, einer Leistung, welcher eine Anzahl kleinerer sonstiger Leistungen hinzutritt und in der Unterhaltung gewisser Arten von Gefängnissen. Die Unterhaltung der Lokale und des Mobiliars für die Schwurgerichte, der Zivil- und Handelsgerichte nebst der Bestreitung der sog. kleine Ausgaben und der sachlichen Büreaukosten für die Friedensgerichte ist Sache der Departements, welche auch Eigentümer der bezüglichen Gebäude sind, während die Unterhaltung der Friedensgerichte der Gemeinde des Kantonshauptorts obliegt; die Beschaffung einer anständigen Wohnung für den Präsidenten des Schwurgerichts ist ebenfalls Sache der Gemeinde. Die Last der Gefängnis-Unterhaltung verteilt sich zwischen Gemeinde, Departement und Staat dergestalt, daß die zur vorläufigen Verwahrung der Verdächtigen bestimmten dépots oder chambres de sureté von den Gemeinden unterhalten werden, wogegen die Untersuchungs- und korrektionellen Gefängnisse — maisons d'arrêt, de justice et de correction, die letzten bestimmt zur Verbüßung der Gefängnisstrafen bis zu einjähriger Dauer — sich im Eigentum der Departements befinden, deren diesbezügliche Belastung sich jedoch, seit der Staat durch das Gesetz vom 5. Mai 1855 die Kosten der regelmäßigen Verwaltung übernommen, in der Hauptsache auf die Kosten der Neu- und Umbauten beschränkt. In gleicher Weise zerfallen in Belgien, die Gefängnisse in Staats-, Provinzial- und Kommunal-Gefängnisse. Die in Italien den Provinzen und Gemeinden für Zwecke der Justizverwaltung auferlegten Lasten, insbesondere der Verpflichtung zur Gewährung von Wohnungsentschädigung an den Kantonsrichter (pretor) kam mit dem 1. Januar 1893 in Wegfall und verbleibt denselben von da ab nur die Verpflichtung zur Unterhaltung der Kantons-Gefängnisse. In Deutschland werden, soweit mir bekannt, überall die Kosten der gesamten Rechtspflege einschließlich der Gebäude und Lokale der Gefängnisse vom Staat bestritten; eine Ausnahme enthält die aus der Zeit der Zusammengehörigkeit mit Frankreich in einem Teil der preußischen Rheinprovinz noch fortbestehende Einrichtung der Kantons-Gefängnisse, die zur Verbüßung der Freiheitsstrafen von kurzer Dauer (Haftstrafen von nicht über fünf Tage) bestimmt und von den Gemeinden des Kantons zu unterhalten sind. Ebenso ist, soweit ich habe ermitteln können, in Oesterreich und in der Schweiz die Unterhaltung, Einrichtungen der Rechtspflege sowie der Gefängnisse Sache des Staats und zwar in der Schweiz abgesehen vom Bundesgericht Sache der Kantone.

2) Polizei.

Außer den schon genannten Werken von Gneist, Wright and Hobhouse, Leroy-Beaulieu — l'administration locale S. 147 fg. — vorzugsweise Persico, Principii Vol. II. S. 193 fg., de Hartog, Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I. S. 617 fg., M. Seydel, Bayerisches Staatsrecht Bd. III. S. 59 und S. 58 fg., Schulze, Preußisches Staatsrecht 2. Aufl. 1890, L. v. Stein im Art. Polizei, in v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Giron, le droit administratif de la Belgique, Bd. I, Buch VIII.

§ 32. **Begriff und Organisation: Staats- und Gemeindepolizei.** Bei weitem unmittelbarer als in den ebenbezeichneten Verwaltungszweigen sind die lokalen Interessen bei der Handhabung der Polizei beteiligt. Betreffs des Begriffs dieses Ver-

5) Gneist a. a. O. § 65.

waltungszweigs und der Abgrenzung seines Gebiets ist es bisher weder in der Theorie noch in der Terminologie der Gesetzgebungen zu einer Uebereinstimmung gekommen. In derjenigen Begriffsfeststellung, wie sie der Organisation des bezüglichen Verwaltungsdienstes und der praktischen Gestaltung der Einrichtungen zu Grunde liegt, pflegt das negative Element vorzuwalten; die Polizei wird wesentlich als diejenige Thätigkeit gefaßt, die auf die, sei es vorbeugende, sei es repressive Beseitigung der Hindernisse und Gefahren gerichtet ist, welche die physische, wirtschaftliche und geistige Existenz und die Bedingungen ihrer gedeihlichen Gestaltung beeinträchtigen oder bedrohen; bei dieser Normierung des Begriffes fallen vor allem Sicherheits- und Gesundheitspolizei der beide Gebiete kreuzenden Baupolizei in den Geschäftskreis der mit der Handhabung der Polizei als solcher betrauter Behörden. Alle diese Zweige haben nun aber betreffs eines großen Teils der ihnen angehörigen Gegenstände eine vorwaltend örtliche Beziehung: es ist daher eine den Gesetzgebungen gemeinsame Tendenz, an der Handhabung derselben, soweit örtliche Beziehungen und Interessen konkurrieren, die kommunalen Korporationen und ihre Organe zu beteiligen. Ihren konsequentesten Ausdruck hat das Prinzip dieser Beteiligung in den Gesetzgebungen erhalten, nach welchen ein gewisser Kreis wesentlich die örtlichen Interessen der polizeilichen Funktionen als zum selbständigen Wirkungskreise der Gemeinden bezw. ihrer Organe gehörig ausgesondert und unter der Bezeichnung Orts-, Gemeinde-, Munizipal-Polizei der allgemeinen oder Staatspolizei entgegengesetzt wird. In der Bemessung dieser Funktionen, denen oft auch solche, welche in das Gebiet der Wohlfahrtspflege hinübergreifen, beigemengt sind, gehen jedoch die Gesetzgebungen weit auseinander; ein über vorbezeichnete allgemeine Gesichtspunkte hinausgehendes und in der Detaillierung durchgeführtes gemeinsames Prinzip für die Abgrenzung der zum Wirkungskreise des Staats bezw. der Kommunalkörper gehörigen Gebiete der Polizei ist den Einrichtungen der einzelnen Staaten sowie sie heute bestehen, nicht zu entnehmen. Der Aussonderung gewisser zum Sachbereich der Kommunalverwaltung gehöriger Zweige der Polizei pflegt eine Verpflichtung der Gemeinden zur Tragung der durch die Handhabung erwachsenden Kosten zu entsprechen.

Die begriffliche Abgrenzung des Sachgebiets der Polizei ist im allgemeinen da zu klarer und folgerichtiger Durchführung gekommen, wo die bezüglichen Funktionen im Wirkungskreise derselben Behörden einheitlich zusammengefaßt wurden, sie ist dagegen da, wo die Erfüllung der jenem Sachgebiet angehörigen Aufgaben sich über eine Vielheit von zugleich mit Obliegenheiten, welche anderen Sachgebieten angehören, belasteten Behörden zersplitterte, vielfach eine verschwommene geblieben. Es gilt das insbesondere von England, wo in der Bemessung der polizeilichen Zuständigkeiten die Kasuistik der Spezial-Gesetzgebung einen weiten Spielraum gehabt hat und von Amerika, wo die Verteilung jener Zuständigkeiten vielfach durch die innerhalb der örtlichen Selbstverwaltungskörper getroffenen mannigfach fluktuierenden Organisationen bedingt wird, wogegen in den Staaten des europäischen Festlandes die der Bemessung der Zuständigkeit zur Grundlage dienende Abgrenzung vielfach im Wege der begrifflichen Konsequenz gefunden worden ist.

In administrativer und in finanzwirtschaftlicher Hinsicht ruht in England die Polizeiverwaltung, seit der infolge mit der county and borough police act von 1839 eingeleiteten Reform die ehrenamtliche Handhabung durch ortsgemeindliche, unbesoldete Organe immer mehr durch eine Handhabung mittelst berufsmäßiger, besoldeter Beamten verdrängt worden ist, fast ausschließlich auf der Grafschaft und den größeren Stadtgemeinden; an die Stelle der Quartal-Satzungen der Friedensrichter ist jedoch, was die administrative Leitung dieser Dienstzweige anlangt, seit der local government act vom 13. August 1888 — st. 51 et 52 Vict. c. 41 — das schon oben § 5 erwähnte joint committee getreten, welches die Zahl der Mannschaften und Offiziere sowie die Gehaltssätze bestimmt und an welche der oberste Polizeibeamte der Grafschaft — chief-constable — berichtet; fast nach allen Richtungen hin unterstehen die Anordnungen des joint committee einer sehr eingreifenden Kontrolle des Staatssekretärs d. J., welcher die oberste Instanz im Polizei-Ressort bildet und namentlich auch die durch die Sicherheit des gesamten Staats gebotenen Maßnahmen anordnet. Die Kosten der Unterhaltung werden durch eine Spezial-Grafschaftssteuer, die county-police-rate bestritten. Im Anschluß an die Organisation können für einzelne Bezirke ihren besonderen Verhältnissen entsprechende weitgehende Einrichtungen getroffen werden, deren Sonderkosten alsdann diese Distrikte zu tragen

haben. Ausgeschlossen von dieser grafschaftlichen Polizeiverwaltung sind diejenigen Städte, welche eine besondere Polizeiverwaltung haben; eine solche einzurichten war nach den Gesetzen von 1840 und 1856 jeder municipal borough befugt, der jedoch wenn die Einwohnerzahl 5000 nicht übersteigt, diese Verwaltung der Grafschafts-Polizei zu unterstellen hat. Seit 1877 wird für solche Städte, welche die Rechte eines municipal borough neu erhalten, eine besondere Polizeiverwaltung nur zugelassen, wenn sie 20 000 oder mehr Einwohner haben. In besonderer Weise ist für die Hauptstadt die Polizei-Verwaltung geregelt. An den Kosten der Besoldung und Bekleidung des Polizeipersonals der Grafschaften und Städte beteiligte sich der Staat mit einer Subvention, die bis 1875 ein Viertel dieser Kosten betrug, später sich auf die Hälfte erhöhte. Durch die loc. govern. act von 1888 (vgl. daselbst Art. 24—25) ist diese Subvention in Wegfall gekommen bezw. ist, soweit es sich um die Zuschüsse an die munic. boroughs handelte, die Verpflichtung zur Leistung derselben auf die Grafschaft übergegangen, welche Ersatz aus den ihr überwiesenen Dotationssteuern erhält (s. unten S. 733).

Während hiernach in England die Entwickelung immer mehr der Zentralisation dieses Dienstzweiges zustrebt, fällt in den Vereinigten Staaten Amerikas der wesentlichste Teil der polizeilichen Funktionen in den Wirkungsbereich der ortsgemeindlichen Verbände, der townships und towns, so jedoch, daß derselbe ohne einheitliche Zusammenfassung und häufig selbst ohne sachlichen Zusammenhang von einer Vielheit neben einander bestehender, aus der Wahl hervorgegangener Ausschüsse mit materiell abgegrenzter Kompetenz ausgeübt wird: es erscheint erklärlich, daß die begriffliche Einheit des Sachgebiets sich hierbei nahezu verflüchtigt. Die Zuständigkeit der Grafschafts- und Staats-Organe pflegt auf die Wahrnehmung der dringensten Interessen der öffentlichen Sicherheit soweit weitere Gebiete als einzelne Gemeinden in Frage kommen, beschränkt zu sein.

In Frankreich wird die Regelung des Beteiligungsverhältnisses von Staat und Kommunalkörpern bei der Ausübung der Polizei wesentlich durch den Gegensatz von allgemeiner und munizipaler Polizei beherrscht. Die handelnden Organe der ersteren sind der Minister des Innern und die Präfekten, die der zweiten die Maires, welche in diesem Gebiet der Polizei vorbehaltlich des dem Präfekten und dem Minister zustehenden Aufsichtsrechts selbständige Aktion und Verordnungsgewalt haben; in Angelegenheiten der allgemeinen Polizei fungieren die Maires, wenn sie bezügliche Obliegenheiten ausüben, als Delegierte der vorgesetzten Behörden, deren Anweisungen für sie maßgebend sind. Der Inhalt der Munizipal-Polizei bildet nach der grundlegenden Definition des Gesetzes vom 14. Dezember 1789 dasjenige, was sich auf die Erhaltung der Reinlichkeit, der der Gesundheit entsprechenden Beschaffenheit der Straßen, Plätze und öffentlichen Gebäude sowie der Ruhe und Sicherheit im Innern der Gemeinde bezieht. Der Unsicherheit, wie sie eine so enge Abgrenzung des Begriffes zur Folge haben mußte, ist durch die folgende Gesetzgebung, wie insbesondere durch die Ausbildung einer detaillierten Praxis der Rechtssprechung abgeholfen worden. Wenn hiernach eine Trennung der Entscheidungs- und Verordnungsbefugnis für beide Zweige im Prinzip besteht, so ruht die eigentliche Ausübung doch hauptsächlich in der Hand von für beide Gebiete gemeinsamen Organen. Es sind dies die Polizei-Kommissare, die mit den ihnen untergebenen Bediensteten das technisch administrative Personal der Polizei-Verwaltung darstellen. Das Amt der Polizei-Kommissare hat als käufliches Amt schon im ancien régime bestanden; in seiner gegenwärtigen Gestalt ist dasselbe im wesentlichen auf die Verwaltungs-Organisation des J. VIII. zurückzuführen, welche für die Städte von mehr als 5000 Einwohner Polizei-Kommissare als regelmäßige Einrichtung vorsah. Demnächst ist letztere durch die Dekrete vom 28. März 1852 und 17. Januar 1853, welche die Institution der Kantonal-Polizei-Kommissare einführte, verallgemeinert worden; wenn durch die Größe und sonstigen Verhältnisse der Gemeinde die Anwesenheit mehrerer Polizei-Kommissare in derselben bedingt ist, pflegt einem von ihnen als sog. commissaire central die Leitung zuzustehen. In besonderer Weise sind die Verhältnisse dieser Beamten in Paris geregelt. Die Polizei-Kommissare sind ebensowohl Hülfspersonen der Gerichtsbehörden (gerichtliche Polizei) als Organe der administrativen Polizei; soweit sie die Munizipal-Polizei handhaben, unterstehen sie dem Maire. Den Kommissaren oder in deren Ermanglung dem Maire direkt untergeordnet sind die niederen Polizeibeamten, Stadt- Friedenswächter ꝛc. Die Gehalts- und Büreaukosten der Polizeikommissare sind durch einen gesetzlich festgestellten Tarif geregelt. Der betreffende Aufwand wird von der Gemeinde, innerhalb der der Kommissar stationiert ist, bei den Kantonal-Polizei-Kommissaren von allen Gemeinden, auf welche die Zuständigkeit sich erstreckt, jedoch dergestalt getragen, daß die Gemeinde des Amtssitzes sich mindestens mit einem Präzipuum, das gesetzlich festgestellt ist, zu beteiligen hat [6]).

Ebenso ist der belgischen und niederländischen Gesetzgebung im wesentlichen unter einer der von der französischen aufgestellten analogen Abgrenzung der Gegensatz von allgemeiner und Gemeinde-Polizei bekannt. In Belgien übt beide Zweige der Polizei der Bürgermeister und zwar den ersteren als Organ der beim Justiz-Ministerium ressortierenden Verwaltung der öffentlichen Sicherheit den letzteren auf Grund selbständiger Zuständigkeit aus, doch sind einzelne auf die örtliche Polizei bezügliche Befugnisse dem collége échévinal vorbehalten. Dem Bürgermeister als Organ sowohl der allgemeinen wie der kommunalen Polizei sind untergeordnet

---

6) Siehe Block, Dict. de l'adm. franc. s. v. police.

die Polizei-Kommissäre und andere niedere Polizeibeamte (agens de police). Das Bedürfnis der Anstellung von Polizei-Kommissären kann, wenn die Gemeinde zustimmt, durch königliche Verordnung, sonst nur durch Gesetze festgestellt werden. Die Besoldung der Polizei-Kommissäre und agens de police ist eine obligatorische Ausgabe der Gemeinden (Kommunal-Gesetz vom 30. März 1836). Eine materiell weitere ist die Abgrenzung der Gemeinde-Polizei in Holland. Ausübendes Organ ist das Kollegium von Bürgermeister und Schöffen, mit Ausnahme der Sicherheitspolizei, deren Handhabung dem Bürgermeister allein auferlegt ist und bei deren Handhabung er durch die Polizeikommissäre, Polizeidiener, Flurwächter &c. unterstützt wird. Die Polizeikommissäre werden vom König ernannt wie auch ihre Besoldung durch königliche Verordnung geregelt wird. Diese Besoldung gehört ebenso wie die des niederen Polizeipersonals zu den obligatorischen Ausgaben der Gemeinden (Gemeinde-Gesetz von 1851 Art. 190. 205a.).

Auch die Terminologie der Gesetzgebung Italiens wird von der negativen Auffassung des Begriffs der Polizei beherrscht. Im weiteren Sinne umfaßt er die Sicherheits- und Gesundheitspolizei, im engeren Sinne nur die erstere. Beide Verwaltungszweige werden als im Prinzip dem unmittelbaren Aufgabenkreise des Staats angehörig angesehen, eine Auffassung, die in besonders konsequenter Weise im Gebiet der Sicherheitspolizei zur Durchführung gelangt ist; es gilt als Regel, daß dieser Zweig der Polizei durch unmittelbare Staatsbeamte gehandhabt wird. In jeder Provinzial-Hauptstadt, deren zusammenwohnende Bevölkerung die Einwohnerzahl von 60 000 übersteigt, ist ein Polizeidirektor (questor) angestellt, welcher mit Hilfe der ihm unterstellten Polizei-Inspektoren und Kommissare (delegati) sowie der Sicherheitswache (gardie di pubblica sicurezza) die Sicherheitspolizei ausübt; ebenso sind den Präfekturen und Unterpräfekturen Polizeikommissare zugeordnet, von denen eine Anzahl über die verschiedenen Bezirke des örtlichen Zuständigkeitsbereichs der Behörde verteilt ist. In den Gemeinden, in denen sich kein staatlicher Polizeibeamter befindet, gehört unter Leitung der Präfekten oder Unterpräfekten die Handhabung der Sicherheitspolizei zu den Obliegenheiten des Bürgermeisters oder seines Stellvertreters, dem in diesem Falle die Sicherheitswache unmittelbar unterstellt ist. Zu den ausführenden Organen der Sicherheitspolizei gehören auch die Gendarmen (carabinieri reali), welche von den mit der Leitung des Dienstzweigs betrauten Behörden requiriert werden können. Der Auffassung, nach der die Handhabung der Sicherheitspolizei für eine unmittelbare staatliche Aufgabe erachtet wird, entspricht es, daß der Staat die Besoldung der in diesem Dienstzweig angestellten Beamten trägt. Eine Einschränkung erleidet diese Regel z. B. noch in Ansehung der carabinieri, deren Kasernierung zu Lasten der Provinz ist, und der niederen Beamten sowie der Sicherheitswache, für deren Besoldung und Kasernierung die Kosten zur Hälfte von der Gemeinde zu bestreiten sind. Nach dem Gemeinde- und Provinzial-Gesetz vom 10. Februar 1889 Art. 272 kommen diese Einschränkungen jedoch mit dem 1. Januar 1893 in Wegfall. Das gleiche gilt von der Verpflichtung der Provinz, Lokal und Miete für den Dienst der dem Präfekten und Unterpräfekten zugeordneten Polizei-Kommissäre zu stellen. Die Bestimmung der ebengenannten Gesetze Art. 145 z. 18. wonach die Kosten der örtlichen Polizei zu den Pflichtausgaben der Gemeinde gehören, hat hiernach nur eingeschränkte Bedeutung. Der Anteil der Gemeinde an den durch die Verwaltung der Gesundheitspflege erwachsenden Kosten ist durch das Gesetz vom 22. Dezember 1888 genau umgrenzt: von ihr ist insbesondere die Besoldung des erforderlichen Aufsichts- und Heilpersonals zu bestreiten.

Auch den deutschen Gesetzgebungen ist wenn auch mit manchen unter denselben bezüglich der Abgrenzung der Gebiete bestehenden Abweichungen der Gegensatz zwischen allgemeiner Polizei und Ortspolizei geläufig. Während die Leitung der ersteren in der Hand der staatlichen Zentralbehörde und des ihr unterstellten Amtsorganismus ruht und die kommunalen Organe hier nur als ausführende Glieder der letzteren handeln, pflegt die Handhabung der Ortspolizei den Vorständen der Gemeinden in selbständiger Weise übertragen zu sein. Die Art, in der die bezüglichen Befugnisse der Gemeindebehörde geregelt sind, ist indessen eine je nach der besonderen Entwickelung der Gesetzgebung in den einzelnen Staaten ebenfalls sehr verschiedene. Am allgemeinsten und konsequentesten ist der vorangegangenen in diesem Punkt meist homogenen Entwickelung entsprechend der Grundsatz, daß die Verwaltung der Ortspolizei Sache der Gemeinde-Obrigkeit sei, in den Städten zur Durchbildung gekommen. Die Gesetzgebungen differieren vorzugsweise nur in dem Maße, in welchem sie für die polizeilichen Angelegenheiten innerhalb des Kreises der städtischen Verwaltung eine spezielle, den besonderen Erfordernissen dieses Geschäftszweiges Rechnung tragende Leitung und Geschäftsbehandlung in Anspruch nehmen. In der Regel wird die Verwaltung der Ortspolizei — so in Preußen, Bayern — oder doch die der örtlichen Sicherheitspolizei — so in Sachsen — unter unmittelbarer Leitung des Bürgermeisters bezw. eines anderen hiezu bestellten Mitgliedes des Stadtmagistrats geführt. In Bayern beschränkt sich die persönliche Entscheidungsbefugnis des Bürgermeisters auf solche Gegenstände, welche sich zur kollegialischen Beschlußfassung durch den Magistrat nicht eignen. Es besteht aber ferner zwischen den genannten Gesetzgebungen Uebereinstimmung darin, daß exzeptionell für die großen Städte den besonderen Verhältnissen derselben entsprechend die Polizeiverwaltung in einer Weise geregelt werden kann, welche die polizeilich-technischen Gesichtspunkte und den Einfluß des Staats mehr zur Geltung kommen läßt. So ist in Preußen der Staat berechtigt, in den größeren oder sonst wichtigeren Städten die örtliche Polizei durch eine eigene, von ihm ernannte Behörde verwalten zu lassen, in wel-

chem Falle der Staat die persönlichen, die Gemeinde dagegen nur die sächlichen Kosten trägt, Gesetz vom 11. März 1850 § 2 u. 3. Der Versuch, mittelst des dem Landtage vorgelegten Gesetzentwurfs v. 9. Jan. 1889 (Drucksachen des Hauses der Abgeordneten 1. Sess. 1889 Nr. 14) die Beteiligung des Staats auf eine andere Grundlage zu stellen (nach der Größe des Stadtgemeinde sich bemessendes Pauschquantum pro Kopf der Bevölkerung), hat zu keinem Ergebnis geführt. Was Bayern anlangt, so wird in der Landeshauptstadt der größere Teil der Funktionen durch eine Staatsbehörde, die Königl. Polizeidirektion wahrgenommen und der Regierung ist es ferner unbenommen, auch in anderen den Kreisregierungen unmittelbar unterstellten Städten die politische und die auf den Schutz des Staats und seiner Einrichtungen abzielende Sicherheitspolizei auf Kosten des Staats zu übernehmen und hiefür eigene Beamte mit dem erforderlichen Hilfspersonal anzustellen (Gemeinde-Ordn. für die Landesteile diesseits des Rheins v. 29. April 1869 Art. 98, Verordn. v. 20. Okt. 1869). In Sachsen können in den größeren Städten für die Verwaltung der Sicherheitspolizei nach außen hin selbständige Abteilungen des Stadtrats unter Leitung eines Mitglieds desselben gebildet werden; solche Einrichtungen bestehen in Chemnitz und Leipzig; nur in Dresden ist die Verwaltung der Sicherheitspolizei regelmäßig in den Händen einer Staatsbehörde. In den Landgemeinden ist, was Preußen anlangt, die Ausbildung der Polizeigewalt in den Händen der Gemeinde-Vorsteher früher vielfach durch politische und administrative Rücksichten, insbesondere durch die lange Zeit auf Konservierung der obrigkeitlichen Befugnisse gerichtete Tendenz des Gutsherrn vielfach durchbrochen gewesen. Durch die Kreisordnung v. 13. Dezember 1872 sind in den Provinzen, in denen das Gesetz zur Einführung gelangt ist, jene Befugnisse aufgehoben worden, es ist jedoch die Ortspolizei nicht auf den Vorsteher der Ortsgemeinde übergegangen, vielmehr wird die Ortspolizei in den je aus einer Anzahl von Ortsgemeinden bezw. Gütern zu bildenden Amtsbezirken durch Amtsvorsteher der Regel nach als ein Ehrenamt, und unter kommissarischer Wahrnehmung der bezüglichen Funktion verwaltet. Eine ähnliche Stellung nehmen in Westfalen die Amtmänner, in der Rheinprovinz die Landbürgermeister ein, wogegen in Hannover und Hessen-Nassau die bezüglichen Befugnisse durch den Gemeindevorsteher nach den Anweisungen des Landrats ausgeübt werden. Nahezu die gleiche Sachlage wie in den letztgedachten preußischen Provinzen besteht in Bayern und Sachsen: in beiden Ländern ist die Verwaltung der Ortspolizei in den Landgemeinden Sache des Gemeindevorstehers, doch sind dessen Befugnisse wesentlich enger bemessen als die der Bürgermeister in den unmittelbar den Regierungen bezw. den Kreisdirektionen unterstellten Städten; während entsprechend ausgedehntere Befugnisse der vorgesetzten Aufsichtsbehörde, dem Bezirksamt bezw. der Amtshauptmannschaft vorbehalten sind. In Württemberg ist in Städten wie auf dem Lande die Handhabung der Polizei Sache des Gemeindevorstehers unter Aufsicht des Oberamts. Soweit hienach die Verwaltung der Ortspolizei zur Zuständigkeit der Gemeinden gehört, sind auch die aus dieser Verwaltung erwachsenden Kosten zu Lasten der Gemeinde, wogegen in Preußen die Kosten der von den Amtsvorstehern 2c. geführten Polizeiverwaltung von den zum Amtsbezirk gehörigen Gemeinden und Gütern — den sogenannten Amtsgemeinden — zu tragen sind. Kreis-Ordn. vom 13. Dez. 1872 § 69.

In Oesterreich hat das Gemeinde-Gesetz v. 5. März 1862 gewisse Zweige der Ortspolizei als solche bezeichnet, welche zum eigenen Wirkungskreise der Gemeinden gehören. Es sind dies: die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums, sowie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Straßen und Gewässern, die Fluren-Polizei, die Lebensmittel-Polizei und die Ueberwachung des Marktverkehrs, insbesondere die Aufsicht über Maß und Gewicht, die Gesundheits-Polizei, die Gesinde- und Arbeiter-Polizei und die Handhabung der Dienstboten-Ordnung, die Bau- und Feuer-Polizei (Art. V. des Gesetzes Nr. 2—9). Außerdem sind die Gemeindebehörden im übertragenen Wirkungskreise bei den dem Staat vorbehaltenen Zweigen der Polizei nach Maßgabe der Gesetze mitzuwirken verpflichtet; andererseits kann der Staat aus höheren Staatsrücksichten bestimmte Geschäfte der Ortspolizei in einzelnen Gemeinden besonderen Landesbehörden zuweisen (Art. VI. Schluß-Alinea). Derartige Behörden — Polizeidirektionen — bestehen zur Zeit noch in Wien, Prag, Brünn, Lemberg, Krakau, Triest, Graz. Die Grenzen von Staats- und Kommunal- und von allgemeiner und Ortspolizei fallen nach vorstehendem nicht zusammen. Die Kosten der Polizeiverwaltung, soweit dieselbe in der Hand der Polizei-Organe ist, fallen der Gemeinde zur Last; hieher gehören namentlich auch die Kosten, welche die Unterhaltung besonderer Polizei-Wachtkorps, der Nacht- und Sicherheitswachen erfordert [7]).

§ 33. **Unterhaltung der polizeilichen Anstalten.** Eines der wesentlichsten Elemente in der auf die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben gerichteten Thätigkeit der öffentlichen Organe bildet die Fürsorge für die polizeilichen Anstalten. Es ist eine Konsequenz des so eben gekennzeichneten Verhältnisses der Gemeinden zur Handhabung der Polizei, daß diese Fürsorge zu Lasten der Ortsgemeinden bezw. der die Stelle derselben vertretenden Verbände ist, ein Satz, der hie und da in Gestalt einer allgemeinen Rechtsnorm, viel häufiger jedoch in der die einzelnen Arten von Anstalten betreffenden Spe-

7) Siehe Ulbrich, Oesterreichisches Staatsrecht 1883 S. 455. 456.

zialgesetzgebung zum Ausdrucke gebracht zu sein und der auch da Anwendung zu finden pflegt, wo die örtliche Polizei durch unmittelbare Staatsbehörden verwaltet und der Besoldungsaufwand für diese Behörden vom Staate getragen wird. Vielfach stehen diese Anstalten mit den besonderen Sicherheits- Wohlfahrts- und Annehmlichkeits-Interessen der Gemeinden in so enger Verbindung, daß sie zumal in größeren Städten der Beziehung zu jenen Interessen ihre konkrete Gestaltung interessiieren und insoweit alsdann in den Kreis der Sonder-Aufgaben — s. unten § 43 — hinüberreichen, wie dies namentlich von den den Bedürfnissen des städtischen Straßenverkehrs und der städtischen Gesundheitspflege gilt. Mehr den Charakter polizeilicher Veranstaltungen i. e. S. haben die Einrichtungen des Feuerlöschwesens, obgleich auch von diesen ein großer Teil auf die durch die besonderen Verhältnisse der größeren Gemeinden gegebenen Erfordernisse zurückgeführt werden kann, da Vorkehrungen zur Untersuchung der Qualität von Waren und Lebensmitteln und der öffentlichen Maß- und Wäge-Anstalten; einem großen Teil ihrer Zwecke nach polizeiliche Anstalten sind auch die Begräbnisplätze einschließlich der sonstigen für das Begräbniswesen getroffenen Einrichtungen.

Beispiele, daß die Verpflichtung der Gemeinde, die Kosten der polizeilichen Veranstaltungen zu tragen, in Gestalt eines allgemeinen Satzes ausgesprochen werden, enthalten u. a. das Hannoversche Landesverfassungs-Gesetz v. 6. Aug. 1840 § 46 und das frühere Oesterreichische Gemeinde-Gesetz v. 17. März 1849 § 85. Diejenigen Gesetzgebungen, welche die obligatorischen Ausgaben der Gemeinden bestimmt umgrenzen, pflegen in denselben auch die durch Fürsorge für die polizeilichen Veranstaltungen erwachsenden Ausgaben aufzunehmen, so das italienische Kommunal- und Provinzial-Gesetz Art. 272. Die Einrichtungen für das Feuerlöschwesen, die in ländlichen Gemeinden von beschränkterem Umfange sind, wenn sie auch unter Umständen — Anschaffung von Spritzen — im Verhältnis zu den Mitteln der Gemeinden beträchtliche Kapital-Aufwendungen erfordern können, die jedoch in größeren Städten — technische Vorkehrungen, Dampfspritzen, Berufsfeuerwehren — sich häufig zu sehr kostspieligen und umfangreichen gestalten, sind überall da, wo Ortsgemeinden in kontinentalem Sinne bestehen, Sache dieser Gemeinden; die Subventionierung ärmerer Gemeinden behufs Anschaffung von Löschapparaten gehört hier zu den Aufgaben, denen sich das ausgleichende Eintreten der größeren Verbände mit Vorliebe zuwendet. Die Einrichtung und Unterhaltung der Friedhöfe sowie die Fürsorge für das Begräbniswesen[8]) gehörten früher allgemein zu den Angelegenheiten der Religionsgesellschaften, Kirchen, Kirchengemeinden; erst das stärkere Hervortreten der gesundheitspolizeilichen Anforderungen und das zum Teil hierdurch bedingte Anwachsen des finanziellen Aufwandes hat eine Entwickelung hervorgerufen, vermöge deren — namentlich bei rascher Bevölkerungszunahme und in größeren Städten — die Erfüllung jener Aufgaben Sache der bürgerlichen Gemeinde geworden ist. In England ist die Pflicht zur Unterhaltung der Friedhöfe, soweit dieselben im Gebiete inkorporierter Städte oder die Stelle letzterer vertretender Verbände für Gesundheitspflege — local government bezw. improvement districts — belegen sind, meist auf diese Verbände übergegangen. In Frankreich, Belgien, den Niederlanden, Italien, Oesterreich sowie der Regel nach in der Schweiz ist die Herstellung und Unterhaltung der Friedhöfe eine gesetzliche Pflicht der Ortsgemeinden. Das Gleiche gilt von denjenigen Teilen Deutschlands, in denen der Einfluß der französischen Gesetzgebung von maßgebender Bedeutung war, wogegen in der Mehrzahl der preußischen Provinzen jene Fürsorge in erster Linie den Kirchengesellschaften obliegt; in andern deutschen Staaten wie in Bayern ist für die Erfüllung jener Aufgabe von der bürgerlichen Gemeinde doch nur insoweit zu sorgen, als nicht der im Eigentum der Kirche befindliche Kirchhof ausreicht.

§ 34. Feststellung und Beurkundung zuständlicher Verhältnisse: Civilstaatswesen und Statistik. Teils weil die Konstatierung der für das staatliche und gesellschaftliche Leben wichtigen Verhältnisse eine wesentliche Voraussetzung erfolgreicher Erfüllung der polizeilichen Aufgaben bildet, teils weil die Polizeibehörden ihre Organisation noch für die Einsammlung und Beibringung derartiger Information am meisten geeignet scheinen, ist sowohl die Feststellung und Beurkundung individueller Verhältnisse und zwar in diesem Bereich hauptsächlich das Civilstandswesen, anderer-

8) S. Wright and Hobhouse a. a. O. S. 56 ff. Block, Dict. s. v. cimetières; Giron, Droit public de la Belgique, 1884 S. 323 ff.; v. Rönne, Staatsrecht der Preußischen Monarchie 4. Aufl. 1884. Bd. IV. S. 267; v. Pechmann, Wirkungskreis der bayrischen Verwaltungsbehörden, 4. Aufl., S 221 ff.; Ulbrich, Oesterreichisches Staatsrecht, S. 503.

seits die Beschaffung der auf Durchschnittsthatsachen gerichteten Information (Statistik), obwohl dem begrifflichen Inhalt nach vielfach über das Gebiet der Polizeiverwaltung hinausreichend, doch mit letzterer häufig in enge Verbindung gebracht werden. Soweit eine Scheidung der ortspolizeilichen Funktionen in solche, welche vom unmittelbaren Staatsbeamten und solche, welche von den Gemeinde-Organen wahrzunehmen sind, stattfindet, pflegt das Civilstandswesen dem Kreise der letzteren Funktionen beigezählt zu werden. Was die statistischen Aufgaben anlangt, so kommt eine Ausgestaltung der hieher gehörigen Leistungen zu für die Gemeinden obligatorischen nur vereinzelt vor; ein mittelbarer Zwang, für dieselben die erforderlichen Einrichtungen zu treffen, ergibt sich aber nicht selten aus der Stellung der Gemeindebehörden als Hilfs- und ausführender Organe der Staatsverwaltung; in größeren Städten hat in neuerer Zeit die wachsende Erkenntnis der Wichtigkeit statistischer Information häufig zur Schaffung umfassender statistischen Zwecken dienender Einrichtungen geführt.

Nach den Gesetzgebungen Frankreichs, Belgiens und Italiens ist die Führung der Civilstandsregister eine Amtspflicht des Bürgermeisters und gehören die hierdurch entstehenden Kosten zu den obligatorischen Ausgaben der Gemeinde; letzteres gilt auch nach der Niederländischen Gesetzgebung. In England lehnt die Organisation des Civilstandswesens an die parish und union sich an; die aus demselben den kommunalen Verbänden erwachsende Belastung ist nicht erheblich, da die Lokalbeamten im allgemeinen auf Gebühren angewiesen sind, auch Staats- bezw. seit der local government-act von 1888 Graffschafts-Subventionen gewährt werden. In Deutschland erfolgt die Führung der Civilstandsregister regelmäßig durch besondere entweder mit den Gemeindebehörden identische oder unter Mitwirkung der Gemeinde ernannte Standesbeamte; die Kosten tragen die Gemeinden, denen auch Gebühren und Strafen zufließen. In Oesterreich wird die Führung der Civilstands-Register (Matrikel) regelmäßig durch die Organe der anerkannten Religionsgesellschaften und subsidiär durch die politische Bezirksbehörde besorgt.

3) Armenpflege und socialpolitische Aufgaben.

Außer den genannten Werken von Gneist, Wright and Hobhouse, Leroy-Beaulieu, Giron, de Hartog, v. Rönne, Ulbrich vorzugsweise: Emminghaus, Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in den europäischen Staaten. 1870. Kries, Die englische Armenpflege, herausgegeben von K. Frhr. v. Richthofen. 1863. Aschrott, Das englische Armenwesen in seiner historischen Entwickelung und in seiner heutigen Gestalt. 1886. v. Reitzenstein, Die Armengesetzgebung Frankreichs in den Grundzügen ihrer historischen Entwickelung. 1881. Bequet, Régime et législation de l'assistance publique et privée en France. 1885. Loi (belge) du 14. Mars 1876 sur le domicile de secours, documents parlementaires. 1876. Garetti, L'amministratione delle opere pie in Italia. 1885. Carlo Ferraris, Le istitutioni di Beneficenza, Nuova Antologia Vol. XX. (1889) Serie III, Aprilheft S. 722, Maiheft S. 87 ff. Münsterberg, Die deutsche Armenpflege und das Material zu ihrer Reform. 1887. v. Reitzenstein, Die ländliche Armenpflege und das Material zu ihrer Reform. (Sammelwerk, herausgegeben im Auftrag des D. Vereins für Armenpflege.) 1887. Mischler, Die Armenpflege in den österreichischen Städten und ihre Reform. (Sep.-Abdruck aus der statist. Monatsschr.) 1888. Niederer, Das Armenwesen der Schweiz. 1878. S. außerdem die Artikel im Handwörterbuch der Staatsw. von Krech, Adikes, v. Kall, Aschrott, v. Reitzenstein.

§ 35. Der Kreis der sozialpolitischen Aufgaben der Gemeinde wurde, zumal seit dem Verfall der mittelalterlichen mit der städtischen und ländlichen Gemeindeverfassung in mannigfacher Wechselbeziehung stehenden Erwerbs-Ordnung lange Zeit nahezu allein durch die ihr im Gebiet der Armenpflege obliegenden Aufgaben repräsentiert. Seinem Ursprunge nach steht dieser Teil des Wirkungskreises in enger Beziehung zur polizeilichen Zuständigkeit. Fast überall knüpfen die Anfänge der öffentlichen Armen-Fürsorge an die Entstehung der Bettelpolizei sich an, wie sie das Aufkommen des absoluten Staats charakterisiert; die Repressiv-Maßregeln, mit denen gegen das ungeregelte Almosen-Geben und Nehmen vorgegangen wurde, forderten als Ergänzung eine positive Fürsorge, die den Gemeinden und kommunalen Verbänden desto mehr als ein naturgemäßes Element ihres Wirkungskreises zufiel, je mehr die kirchlichen Genossenschaften und Stiftungen, auf deren Bethätigung die mittelalterliche Armenpflege beruht hatte, in Verfall gerieten. So wurden seit dem 16. Jahrhundert in England und Frankreich die Pfarr-

gemeinden, in Deutschland statt der letzteren vielfach die Ortsgemeinden bezw. die die Stellung derselben vertretenden Gutsherrn, in der Schweiz die Bürgergemeinden mit der Fürsorge betraut. Indessen ein so gleichartiger der Ausgangspunkt gewesen, so ungleich nach Art und Maß vollzog sich in den einzelnen Staaten die folgende Entwickelung. Während in einigen derselben die Armen-Fürsorge der Gemeinden zu einer jene Armenpflege der kirchlichen Institute im Wesentlichen ersetzenden ausgebildet wurde, behauptete in anderen und zwar vorzugsweise in Staaten mit vorwiegend katholischer Bevölkerung das Stiftungswesen eine so prävalierende Stellung, daß der Staat seine Einwirkung in erster Linie auf die Reglementierung dieser stiftungsmäßigen Armenpflege beschränkte und der kommunalen Fürsorge hauptsächlich nur die Aufgabe einer subsidiären bezw. auf Ausfüllung der Lücken in der stiftungsmäßigen Armenpflege abzielenden Beteiligung zuwies. In beiden Formen charakterisiert die neuere Entwickelung der öffentlichen Armenpflege sich dadurch, daß ihr Aufgabenkreis teils durch inneren Ausbau desselben und Vervielfältigung der Zielpunkte an sich, teils durch Aufnahme von bisher der privaten Bethätigung überlassen gewesenen Hilfeleistungen in seinen Bereich sich fortgesetzt erweitert hat und daß dadurch eine Steigerung der Belastung eingetreten ist, welche die Kräfte der örtlichen Institute und engeren Verbände vielfach als ungenügende erscheinen ließ und das Bedürfnis einer ausgedehnteren Beteiligung der größeren Verbände bezw. des Staats herbeiführte. Während geraume Zeit die Aufgaben der engeren kommunalen Verbände sich im Wesentlichen auf Aufgaben der positiven Fürsorge für Verarmte und im Anschluß daran auf gewisse armenpolizeiliche Funktionen beschränkten, hat in neuester Zeit das stärkere Hervortreten derjenigen Bestrebungen, welche eine vorbeugende Fürsorge sowie überhaupt die Hebung der wirtschaftlichen Existenz der minder bemittelten Klassen zum Inhalte haben, nach dieser Richtung hin zu einer Erweiterung des kommunalen Wirkungskreises geführt.

Als Prinzip ist die Kommunalisierung der Armenpflege zur Durchführung gebracht in den Gesetzgebungen Englands, Deutschlands, Oesterreichs und dem größten Teil der Schweiz. Auf dem Standpunkte einer die Armenpflege der stiftungsartigen Institute wesentlich nur reglementierenden bezw. ergänzenden Beteiligung der öffentlichen Verbände stehen die Gesetzgebungen Frankreichs und Italiens. Die Gesetzgebung Belgiens stellt eine in der Mitte stehende Form dar; Holland besitzt eine nur wenig ausgebildete öffentliche Armenpflege.

In England hat das Prinzip des großen Armengesetzes der Elisabeth — st. 43 Eliz. c. 2 —, Handhabung und Last der Armenpflege auf den parishes zu basieren, durch die die neuere Gesetzgebung beherrschende Tendenz, die Armenfürsorge auf die Schultern größerer Verbände zu legen, erhebliche Modifikationen erfahren. Als die hauptsächlichsten derselben sind die durch das Gesetz von 1834 — st. 4 et 5 Will. c. 76 — festgesezte bezw. eingeleitete Zusammenlegung der parishes zu Arbeitshaus- bezw. Gesamtarmenverbänden — unions — (s. oben S. 633) sowie die Ausdehnung der Staatszuschüsse und die Uebertragung der Irrenpflege und des größten Teils der damit verbundenen Last auf die Grafschaften zu bezeichnen, welche leztere nach der local government act von 1888 auch in Ansehung der Staatszuschüsse zu den sonstigen Zweigen der Armenpflege an die Stelle des Staats getreten sind.

In den deutschen Staaten wurde das System der öffentlichen Armenpflege zumeist auf die Ortsgemeinde bezw. den gutsherrlichen Verband in der Weise gegründet, daß die Fürsorgepflicht als ein Ausfluß des genossenschaftlichen Verhältnisses der Gemeindemitglieder unter sich bezw. als ein Korrelat des zeitherigen gutsherrlichen Herrschaftsverhältnisses erschien. Erst allmählich hat die veränderte staatsrechtliche Auffassung die Mehrzahl der auf die Armenpflege bezüglichen Obliegenheiten zu ihrem Begriff nach staatlichen, jedoch durch den kommunalen Organismus Erfüllung findenden Aufgaben gestaltet, eine Umwandlung, die auch in der für Preußen schon durch das Gesetz v. 31. Dez. 1842, für das Deutsche Reich — mit Ausschluß von Bayern und Elsaß-Lothringen — durch das Gesetz v. 6. Juni 1870 zur allgemeinen Durchführung gekommenen Begründung des Fürsorge-Anspruchs gegen den einzelnen Armenverband auf die Thatsache des Wohnsitzes bezw. des Aufenthalts ihren Ausdruck gefunden hat. Wo diese Voraussetzungen bezüglich der einzelnen Gemeinden nicht zutreffen, hat der größere in der Regel mit dem größeren administrativen Bezirke sich deckende, in kleineren Staaten auch wohl das ganze Land umfassende Armenverband — Landarmen-Verband — die Fürsorge zu übernehmen. Schon auf dieser Grundlage mußte eine wachsende Beteiligung der größeren Verbände sich entwickeln. Ein Motiv für eine das Anwendungsgebiet der letzteren ausdehnende Tendenz der Gesetzgebung liegt aber ferner in dem Umstande, daß angesichts der aus der wachsenden Beweglichkeit der Bevölke-

rung, sowie aus den sonstigen oben erwähnten Ursachen sich ergebenden Steigerung der Anforderungen an die Armenpflege die Mittel der Gemeinden oft für die Erfüllung der Verpflichtungen nicht genügen; es haben daher teils Landesgesetze, teils autonome Beschlüsse der größeren Kommunalkörper die Fälle des Eintretens der Landarmen-Verbände erweitert, dergestalt, daß dieselben teils gewisse Zweige der öffentlichen Armenpflege zur unmittelbaren Ausübung übernommen haben, teils an gewissen Leistungen der örtlichen Armenverwaltung sich durch Beihilfen beteiligen. — In Bayern ist durch das Heimatsgesetz v. 16. April 1868 bezw. 23. Febr. 1872 und das Gesetz über die öffentliche Armen- und Krankenpflege v. 29. April 1869 die öffentliche Armenpflege in der Weise geregelt, daß den Gemeinden nur in Ansehung der in denselben heimatsberechtigten Personen die Fürsorgepflicht zufällt; Anspruch auf Verleihung des Heimatrechts haben alle, die sich in der Gemeinde im Alter der Volljährigkeit ununterbrochen fünf Jahre aufgehalten haben; die Kosten der Fürsorge für die nicht heimatsberechtigten Personen trägt der Staat. Die Herstellung und Unterhaltung der einen größeren Kapitalaufwand erheischenden Anstalten und Veranstaltungen der öffentlichen Armenpflege als Kranken-Irrenhäuser ist zum bei weitem größten Teil von den Kommunal-Verbänden höherer Ordnung — Distrikten, Kreisen — übernommen worden. — Die öffentliche Armenpflege Elsaß-Lothringens beruht auf der noch in Kraft bestehenden französischen Gesetzgebung.

In Oesterreich ist nach dem Gesetz v. 3. Dez. 1863 die Fürsorge für die Verarmten der Regel nach eine Pflicht der Heimatgemeinde, welche der Aufenthaltsgemeinde, die vorläufig sich der Fürsorge zu unterziehen hat, die erwachsenen Kosten zu erstatten verbunden ist; es können sich indessen auch mehrere Gemeinden zu einem gemeinsamen Armenverbande vereinigen. Unvermögenden Gemeinden können vom Bezirke bezw. vom Lande Beihilfen gewährt werden. Die Unterhaltung größerer Anstalten ist meist Sache der größeren Verbände; insbesondere werden Irren-, Gebär- und Findel-Anstalten regelmäßig vom Lande unterhalten; doch pflegen landesgesetzlich der Heimatgemeinde Quoten der Kranken- und Pflegekosten auferlegt zu sein.

Was die Schweiz anlangt, so ist in der großen Mehrzahl der Kantone die Armenpflege Sache der Bürgergemeinden, während der Staat (Kanton) sich durch in neuerer Zeit einen immer größeren Umfang annehmende Beiträge, sowie durch Errichtung und Unterhaltung von Heil- und Pflegeanstalten bezw. durch unmittelbare Uebernahme einzelner einen besonders hohen Kostenaufwand erheischenden Aufgaben der Armenpflege zu beteiligen pflegt. Zwei Kantone: Bern und Neuenburg, belasten mit der Fürsorgepflicht der Regel nach die Einwohnergemeinde; Genf, Berner Jura und Basel begnügen sich mit einer organisierten fakultativen bezw. privaten Armenpflege.

Im Gegensatz ist von Frankreich die Armenpflege nur betreffs der Geisteskranken und der Waisen (armen Kindern) zu einem notwendigen Element im kommunalen Wirkungskreise entwickelt worden; die Handhabung dieser beiden wichtigen Zweige der Fürsorge liegt vorbehaltlich einer gesetzlich geregelten Beteiligung der Gemeinden — bezw. was die Waisenpflege anlangt auch des Staats — den Departements ob, welche auch den größten Teil der Kosten tragen; dieselben unterhalten zugleich auch Arbeitshäuser, dépots de mendicité, obwohl eine bezügliche gesetzliche Verpflichtung fehlt; ebenso sind es seitens derselben freiwillige Leistungen, wenn von ihnen Asyle für Sieche und Greise unterhalten oder Einrichtungen für Sicherstellung armenärztlicher Leistungen getroffen werden. Diese Leistungen sind ihrem Inhalte nach insofern lediglich subsidiäre, als die Armenpflege im allgemeinen und in erster Linie den aus der rekonstruierenden Gesetzgebung unter dem Direktorium — Gesetze v. 16. vend. und 7. frim. Jahr V — hervorgegangenen Instituten, den hospices et hôpitaux und den bureaux de bienfaisance — jenen für die geschlossene, diesen für die offene Armenpflege — obliegt. Die Armenpflege dieser Institute hat den Charakter einer organisierten Stiftungs- und Privat-Armenpflege, was insbesondere von den vielfach mit einem sehr erheblichen Stiftungsvermögen ausgestatteten Hospital-Instituten gilt. Die in Ergänzung von den Gemeinden geleisteten Zuschüsse sind lediglich fakultative.

Noch weit geringer sind die Dimensionen, in denen in Italien eine kommunale Armenpflege zur Ausbildung gelangt ist. Das Eingreifen der Gesetzgebung nach Gründung des Königreichs bethätigte sich zunächst in der Regelung der wohlthätigen Stiftungen — opere pie —, deren Verwaltung durch das Gesetz v. 3. Aug. 1862 gewissen gleichartigen Normen unterworfen wurde. Zur Heranbildung einer konkurrierenden Beteiligung der Gemeinden enthält das Gesetz kaum Ansätze; exzeptionell geregelt ist die Fürsorge für Geisteskranke und Findelkinder, welche die Provinz zu tragen bezw. bei der Provinz und Gemeinde zu konkurrieren haben. Umfassendere Verpflichtungen für die Gemeinden haben die Verordnung betreffend die öffentliche Gesundheitspflege v. 22. Dez. 1888 und das Gesetz über die öffentliche Sicherheit v. 30. Jan. 1889 begründet, von denen erstere ihnen die Sicherstellung armenärztlichen Beistandes auferlegt, letzteres zur Fürsorge für arbeitsunfähige Personen die Geburtsgemeinde bezw. soweit dieselbe unvermögend den Staat verpflichtet. Neue Gesetz-Entwürfe bezwecken diese Reformen weiter zu führen.

Die Entwickelung der die öffentliche Armenpflege Belgiens regelnden Gesetzgebung hat auf derselben Grundlage wie die der französischen stattgefunden, da jene Gesetze des Jahres V auch von Belgien gelten. Wenn auch diese Entwicklung sich nach einer im großen und ganzen ähnlichen Richtung bewegt hat, so ist doch die Verpflichtung der Gemeinden, für die Kosten der Armen-

Fürsorge aufzukommen, insbesondere für die Fälle, in denen die Fürsorge durch eine andere Verwaltung als die des Heimatsorts bewirkt wird, zu einer positiveren gestaltet worden; andererseits ist eine Beteiligung der Provinzen an den Kosten der Fürsorge für Findel- und Waisenkinder und für Geisteskranke in beschränkterer Weise ausgebildet worden; dem Zwecke der Ausgleichung dient vorherrschend die durch das Gesetz v. 14. März 1876 geschaffene Einrichtung des fonds commun, der von den Kosten der Fürsorge für Arme, welche schon 5 Jahre vom Orte des Unterstützungs-Wohnsitzes abwesend sind, sowie für Blinde, Taubstumme, Irre, zwei Drittel zu übernehmen hat.

Dagegen ist die Niederländische Gesetzgebung seit der Abtrennung Belgiens wieder in eine rückläufige Bahn eingelenkt, indem durch das Gesetz v. 28. Juni 1854 die Armenfürsorge grundsätzlich der Beteiligung der Privaten, Vereine, Stiftungen und kirchlichen Genossenschaften überlassen wurde, während die bürgerliche Armenpflege sich auf Fälle dringender Notwendigkeit, in denen eine Unterstützung aus Privatmitteln oder anderweitigen Fonds nicht zu erlangen, beschränken soll. Eine für die Gemeinde obligatorische Leistung ist die Tragung der Kosten für die Unterbringung und Verpflegung von Geisteskranken, die in der Gemeinde ihren Wohnsitz haben; besitzen dieselben einen solchen in keiner Gemeinde, so trägt der Staat die Kosten, Gesetz v. 1. Juli 1870.

Von Veranstaltungen vorbeugender Armenpflege sind am frühesten die Errichtung und Unterhaltung von Sparkassen und Leihämtern in den Kreis der gemeindlichen Thätigkeit aufgenommen worden. Auch von den Einrichtungen der in ihren verschiedenen Zweigen im Ausbau begriffenen Arbeiterversicherung lehnen manche an die Ortsgemeinden oder die größeren Kommunalverbände sich an. In neuester Zeit haben namentlich Schweizer Städte auch Veranstaltungen für Arbeitsvermittelung in ihren Wirkungskreis aufgenommen.

4) Unterrichtswesen.

Außer den vorerwähnten Werken von Gneist, Wright and Hobhouse, Leroy-Beaulieu, Block, Ulbrich, Giron vorzugsweise: Rowland Hamilton, Popular education in England and Wales before and after the Elementary Education Act of 1870 im Journal of the statistical society Jahr 1883 S. 283 ff. Henri Craik, The State in its relations to education. 1884. Jolly, Die französische Volksschule unter der dritten Republik. 1884. Buisson, Dictionnaire de l'enseignement primaire. 1888. Ph. de Wachter, Loi sur l'enseignement primaire en Belgique (1 juillet 1869). 1880. S. Blaupote ten Cate, De Wet of het lager Onderwijs. 1875. v. Rönne, Das Unterrichtswesen des preußischen Staats. 1855. Schneider und v. Bremen, Die Volksschulen im preußischen Staat. 1886 87. A. Reger, Das (bayrische) Unterrichtsbedarfsgesetz v. 10. Nov. 1861. 1883. Joos, Das badische Gesetz v. 8. März 1868 über den Elementar-Unterricht. 1868. Schanz, Die Steuern der Schweiz, Band I. S. 297 ff.

§ 36. Wie die Armenpflege, so war auch das Unterrichtswesen im Mittelalter fast ausschließlich in den Händen der Kirche, sowie die kirchlichen Institute und Genossenschaften; insbesondere waren es die letzteren, auf denen die Ausübung des Lehrberufs beruhte. Eine beträchtliche Erweiterung des staatlichen Wirkungskreises beginnt auch nach dieser Richtung hin mit dem Aufkommen des absoluten Staats, der in einem zwischen den einzelnen Staaten zwar ungleichen, aber im allgemeinen wachsenden Maße unter seinen Aufgaben die Voranstellung und Reglementierung des Unterrichts aufnahm; die zur Sicherstellung des Zwecks erforderliche Verallgemeinerung Unterrichtsveranstaltungen ließ sich aber nur dadurch erzielen, daß die Fürsorge für dieselbe wenigstens insoweit, als es sich um die Erreichung des für Alle als notwendig hingestellten Bildungszieles handelt, in den Wirkungskreis der Ortsgemeinden oder der ihnen koordinierten Kommunalverbände aufgenommen wurde. Auf den Organen und der finanziellen Leistungsfähigkeit dieser Kommunalkörper ruhen daher heute zu einem wichtigen, oft zum überwiegenden Teile Veranstaltungen für den Elementar- oder Volksunterricht, wenn auch die außerordentliche Erweiterung der Aufgaben und das dadurch bedingte Anwachsen der Last wie im Armenwesen so auch hier eine immer breitere Dimensionen annehmende finanzielle Beteiligung der größeren Kommunalverbände bezw. des Staats notwendig gemacht hat. In den Kreis des von den Gemeinden unterhaltenen Volksschulwesens sind vielfach auch die aus Stiftungen hervorgegangenen bezw. von Genossenschaften gegründeten Unterrichts-Institute übergegangen, in deren Gestaltung sich hier und da Spuren der früheren Besonderheiten erhalten haben. Während so das Volksschulwesen wesentlich im kommunalen Organismus seine Basis findet, ist die Beteiligung des letzteren an dem mitt-

leren Unterrichtswesen eine viel geringere gewesen. Daß die unmittelbare Verwaltung des mittleren Unterrichtswesens und die Unterhaltung der auf dasselbe bezüglichen Anstalten, soweit nicht eben stiftungsartige Institute in Frage kommen, Sache des Staates sei, ist in Deutschland Regel; es sind Ausnahmen, wenn in einzelnen Fällen die Unterhaltung solcher Lehranstalten durch größere Gemeinden oder andere Kommunalverbände erfolgt. Auf demselben Standpunkt steht im allgemeinen auch die Gesetzgebung der Schweizer Kantone und des Königreichs Italien; in Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Oesterreich, dagegen stehen neben den vom Staat aus erhaltenen Anstalten des mittleren Unterrichts solche, welche von größeren Gemeinden, sowie andere, welche aus Stiftungen, von religiösen Genossenschaften oder sonstigen Privatkorporationen unterhalten werden. Eine Beteiligung der Gemeinden an den Veranstaltungen des höheren Unterrichts besteht, abgesehen von Holland, in keinem der genannten Länder. Von den Veranstaltungen des Fachunterrichts pflegen nur solche, welche sich die Verbreitung elementarer gewerblicher Kenntnisse und Fertigkeiten zur Aufgabe machen, zum Wirkungskreise der Gemeinden zugehören; etwas weiter sind öfter die Grenzen des Aufgabenbereichs der größeren kommunalen Verbände auf diesem Gebiete gezogen, der zuweilen auch landwirtschaftliche oder Gewerbeschulen einschließt. In den vereinigten Staaten Amerikas haben sich geregelte und bis zu einem gewissen Grade allgemein gültige Formen der staatlichen Fürsorge meist nur im Gebiet des Elementarunterrichts entwickelt.

Wenn im allgemeinen, was die Ausgestaltung der Staatsaufgaben anlangt, England und Frankreich in der Entwickelung Deutschland vorangeeilt waren, so gilt vom Unterrichtswesen das Gegenteil; die Kommunalisierung desselben ist zuerst in Deutschland zur Durchführung gekommen, in besonders großartiger Weise in Preußen, dessen Gesetzgebung wieder England und Frankreich mannigfach zum Vorbild gedient hat. In beiden Ländern beginnt eine intensive Einwirkung des Staats auf den Volksunterricht erst mit dem Jahre 1833.

In England ergaben, während bis dahin die Vervielfältigung der Schulen lediglich von Privatvereinen ihre Anregung erhalten hatte, zuerst die in jenem Jahr zu stande gekommene Auswerfung eines Kredits für Subventionen zum Bau von Volksschulen und die demnächst im Jahr 1839 unter Verstärkung jenes Fonds erfolgte Gründung eines board of education Anfangspunkte für die Ausbildung eines Staatseinflusses. Einen gewissen Abschluß hat das Gesetz v. 9. Aug. 1870 — st. 33 et 34 Vict. c. 75 zusammen mit den beiden Nachtragsgesetzen von 1876 und 1880 — st. 39 et 40 Vict. c. 79 und 43 et 44 Vict. c. 13 — gebracht, die Ausdehnung der Befugnisse der Behörden, Erweiterung derselben insbesondere zu einem die Regelmäßigkeit des Schulbesuchs sicherstellenden Zwangsrecht gegen die Eltern und Verallgemeinerung der Schulen zum wesentlichen Inhalt hatte. Die durch dasselbe gegebene Organisation trägt indessen immer noch einen im Prinzip subsidiären Charakter, da mit der Errichtung einer Lokal-Schulbehörde — school-board — nur dann vorgegangen werden soll, wenn die vorhandenen Schulen ungenügend sind. Die Kosten werden aus den Schulfonds bestritten, zu welchen Schulgelder, Staats-Subventionen und Erträge von Anlehen fließen; der hierdurch nicht gedeckte Betrag ist von den betreffenden Kommunal-Verbänden im Wege der Besteuerung aufzubringen; bedürftigen Eltern kann das Schulgeld von der Armenbehörde gezahlt werden; der school-board kann auch Unterstützungen für die Unterhaltung von Armenschulen — industrial schools — bewilligen, in denen die Knaben zugleich in der schulfreien Zeit eine gewisse Aufsicht genießen und die notwendigen Mahlzeiten erhalten. Die Institute des mittleren und höheren Unterrichtes — gelehrte Schulen und Universitäten — sind auf Stiftungen beruhende oder sonstige Privat-Anstalten; die Einrichtungen des lokalen gewerblichen Unterrichts, besonders der so verbreiteten mechanic institutes, werden lediglich von der Vereinsthätigkeit unterhalten.

In Frankreich ist die Verpflichtung der Gemeinden zur Unterhaltung der Elementarschulen, welche bis dahin vorwiegend durch Privatvereine, namentlich durch religiöse Genossenschaften unterhalten wurden, zuerst durch das Gesetz v. 28. Juni 1833 begründet, sodann durch das Gesetz v. 15. März 1850 erweitert worden. In neuester Zeit ist die Gesetzgebung zur Annahme des Prinzips des unentgeltlichen und obligatorischen Elementarunterrichts — Gesetze vom 16. Juni 1881 und 28. März 1882 — übergegangen; der durch diese Gesetze bedingten Erweiterung der Anforderungen entsprechend sind die Verpflichtungen der Gemeinden durch das Gesetz vom 30. Okt. 1886 und das Dekret v. 27. Mai 1888 neu geordnet worden. Jede Gemeinde muß, wenn sie nicht ermächtigt wird, sich mit andern Gemeinden zu einem gemeinsamen Schulsystem zu vereinigen, mindestens Eine öffentliche Schule und wenn sie wenigstens 500 Einwohner zählt, außerdem eine besondere Mädchenschule unterhalten, soweit ihr nicht statt dessen eine gemischte Schule einzurichten gestattet wird. Außerdem kann unter gegebenen Voraussetzungen auch die Unterhaltung von Kleinkinder- und Vorschulen sowie von höheren Elementarschulen — ecoles primaires supérieures — für die Gemeinden obligatorisch sein. Die Verpflichtung der Gemeinde

erstreckt sich nach den genannten Gesetzen auf die Besoldung des Lehrpersonals und die Gewährung von Wohnungen an dasselbe, Herstellung und Unterhaltung der Schulgebäude bezw. Hingabe der Schullokale, Beschaffung der Unterrichtsmittel. Die Verpflichtung der Gemeinde zur Aufbringung der Kosten war jedoch abgesehen von gewissen Vorwegnahmen aus der ordentlichen Einnahme auf den Ertrag von 4 Cent. Steuerzuschlägen limitiert; den Mehrbetrag trug das Departement ebenfalls bis zur Verwendung des Ertrages von 4 Steuer-Cent.; was hierdurch nicht gedeckt wurde, fiel dem Staat zur Last. Dies System hat das Gesetz v. 19. Juli 1889 durch ein anderes ersetzt, wonach der Staat den Aufwand für Besoldung der Lehrer an den ecoles primaires im Prinzip zu tragen verpflichtet ist, wogegen die Verpflichtung zur Fürsorge für die sachlichen Bedürfnisse, namentlich die Herstellung und Unterhaltung der Schulgebäude den Gemeinden verbleibt; doch leistet der Staat zur Erfüllung der letzteren Verpflichtung Zuschüsse, s. unten § 104. Die Unterhaltung der Lehrer-Bildungsanstalten war früher Sache der Departements; seit dem Gesetz von 1889 beschränkt sich diese Verpflichtung auf das Lokal und die sachlichen Bedürfnisse, während der Staat die Besoldungen trägt. In der Sphäre des Sekundärunterrichts konkurrieren Anstalten des Staats und der Gemeinden mit den von Privaten oder geistlichen Genossenschaften unterhaltenen; auch von der Unterhaltung der Staatsanstalten (Lyceen) fällt den Gemeinden, innerhalb deren dieselben sich befinden, ein gesetzlich normierter Anteil zu, während die Unterhaltung der collèges vorbehaltlich etwaiger fakultativer Subventionen des Staats ganz zu Lasten der Gemeinde ist. An der Unterhaltung der Universitäten und der Institute des höheren industriellen und landwirtschaftlichen Unterrichts partizipiert der kommunale Organismus nicht, wogegen an den in einer Anzahl größerer Städte eingerichteten Zeichenkursen die betr. Gemeinden sich subventionierend beteiligen.

Das belgische Schulwesen ruht auf ähnlichen Grundlagen, wie das französische. Die Einrichtung und Unterhaltung der Volksschule ist eine Verpflichtung der Gemeinde, es tritt jedoch auch hier nach dem Gesetz v. 1. Juli 1879 den Gemeinden gegenüber die Provinz, den Provinzen gegenüber der Staat helfend ein; Anstalten des mittleren Unterrichts werden sowohl vom Staat wie von Provinzen und Gemeinden unterhalten; der Staat beteiligt sich jedoch an dem Aufwande der nicht von ihm unterhaltenen derartigen Anstalten durch Subventionen.

In Holland liegt — Gesetze v. 17. Aug. 1878 und 27. Juli 1887 — die Fürsorge für die Veranstaltung des Elementar-Unterrichts den Gemeinden ob, denen jedoch seit dem Gesetz vom 24. Juli 1884 der Staat 30 Prozent der bezüglichen Ausgaben vergütet. Im Gebiet des mittleren Unterrichts — hierher gehören auch Bürger- und höhere Bürgerschulen — konkurrieren mit den Gemeindeanstalten die Staatsanstalten und Privat-Institute, auch der höhere Unterricht, zu dem auch Gymnasien und ihnen gleichgestellte Anstalten gehören, wird durch Staats-, Gemeinde- und Privatanstalten repräsentiert; den Staats-Universitäten steht als gleichberechtigt die von der Gemeinde unterhaltene Universität Amsterdam gegenüber.

Die vom Königreich Italien geschaffenen Einrichtungen ruhen auf der Anerkennung des obligatorischen Charakters des Volksunterrichts, wie sie im Gesetz v. 23. Mai 1859 — der sog. lex Casati — zum Ausdruck gelangt ist; dasselbe Gesetz setzt auch die Unentgeltlichkeit des Elementar-Unterrichts fest; die weiteren Konsequenzen namentlich in der Richtung von die Ausführung sichernden Formen hat demnächst das Gesetz v. 15. Juli 1877 gezogen. Die Errichtung und Unterhaltung der zur Erteilung des Elementar-Unterrichts erforderlichen Schulanstalten — mindestens einer Knaben- und einer Mädchenschule, im übrigen mit einer durch die Scheidung zwischen niederem und höherem Elementar-Unterricht und die Einwohnerzahl der Gemeinde bedingten Abstufung — ist eine Last der Gemeinde, die auch Beiträge zum Lehrerpensions-Fonds zu zahlen hat; den minder leistungsfähigen Gemeinden gewährt der Staat Beihilfen (s. unten § 104); die Kosten der Beaufsichtigung trägt die Provinz. Die Lehrerbildungs-Anstalten, die Anstalten für den professionellen und den wissenschaftlichen mittleren Unterricht und die Hochschulen unterhält der Staat, doch haben die Provinzen für die die Lehrerbildungs-Anstalten besuchenden Zöglinge Stipendien — mindestens je 250 Fr. jährlich — zu gewähren und konkurrieren außerdem noch im Gebiet des mittleren Unterrichts mit den Leistungen des Staats mannigfache freiwillige Leistungen der Provinzen.

In Deutschland ist, wie erwähnt, die Kommunalisierung der Schule, wiewohl die Beziehungen derselben zur Gemeinde häufig, zumal in den nord- und mitteldeutschen Städten weit in die Vergangenheit zurückreichen, ein in allmählicher Entwickelung vollbrachtes Werk des absoluten Staates gewesen. Die Gesetzgebung Preußens im vorigen Jahrhundert war hier von epochemachender Bedeutung. Die Grundsätze, wie sie in den von König Friedrich Wilhelm I. für das Königreich (die Provinz) Preußen erlassenen principiis regulativis vom 30. Juli 1736[9]) zum Ausdruck gelangt sind, enthalten ein bereits modernen Ideen sich näherndes, wenn auch vielfach durch Elemente der Naturalwirtschaft, sowie durch patrimoniale und privatwirtschaftliche Anschauungen durchbrochenes, auf der Konkurrenz von Leistungen des Staats und der Gemeinden bezw. der beteiligten Gutsherrn beruhendes System der Volksschulunterhaltung. Das preußische allgemeine Landrecht bezeichnet — siehe T. II Tit. 12 § 29 — die Unterhaltung der gemeinen Schulen, soweit dieselbe nicht aus Stiftungen bestritten werden kann, als eine Verpflichtung der zur Schul-

9) v. Rönne, Unterrichtswesen, Bd. I, S. 94, 95.

gemeinde vereinigten Hausväter des Schulbezirks; es stellt sich damit auf den Boden des sog. Societätsprinzips, welches dem Volksschulwesen eine besondere, neben der Ortsgemeinde stehende Organisation zur Grundlage gibt. Indessen ist dies Prinzip schon in den Städten der altpreußischen Provinzen niemals ganz durchgedrungen; in dem Regulativ vom 29. Aug. 1831 für Neuvorpommern und der Schulordnung für die Provinz Preußen vom 11. Dez. 1845[10]) ist jenes Prinzip sogar ausdrücklich verlassen und die Schulunterhaltung im wesentlichen auf Grundlage des Kommunalprinzips, wenn auch mit besonderen dem Domänenfiskus obliegenden Leistungen geordnet worden. Ebenso auf Grund des Kommunalprinzips, jedoch ohne jene Ausnahmestellung des Gutsherrn, ist die Schulunterhaltung in der Mehrzahl der 1866 neu hinzugetretenen Provinzen geregelt. Beide Prinzipien sind in neuerer Zeit erheblich durchbrochen worden durch die Erweiterung, welche durch die Gesetze v. 6. Juli 1885, 14. Juni 1888 und 31. März 1889 die Beteiligung des Staats an den Kosten des Volksschulwesens erhalten hat; nach denselben trägt der Staat den weitaus größten Teil des Aufwandes für Besoldungen und Pensionen (s. unten § 104). In der großen Mehrzahl der mittleren und kleineren deutschen Staaten bildet das Kommunalprinzip die Basis der Einrichtungen. Die Gesetzgebung für das Königreich Sachsen kennt zwar besondere, mit selbständigen korporativen Rechten ausgestattete Schulgemeinden, doch fallen dieselben faktisch mit den Ortsgemeinden meistenteils zusammen, denen die Schulunterhaltung, soweit sie nicht durch eigene Einnahmen und Stiftungen ꝛc. bestritten wird, zur Last ist; auch hier hat neuerdings der Staat einen erheblichen Teil des Aufwandes übernommen. Das bayerische Schuldotations-Gesetz v. 10. Nov. 1861 stellt ebenfalls den Grundsatz an die Spitze, daß die Schulen Gemeinde-Anstalten seien und die Verpflichtung zur Bestreitung des gesamten Aufwandes für die Einrichtung und Unterhaltung derselben den Gemeinden insoweit obliege, als nicht dieser Aufwand von Dritten auf Grund privatrechtlicher Verpflichtungen geleistet werden müsse oder aus den für Schulzwecke bestehenden örtlichen Stiftungen bezw. den für diese Zwecke bestimmten besonderen Einnahmen gedeckt sei. In ähnlicher Weise ist die Verpflichtung zur Volksschul-Unterhaltung in den Großherzogtümern Baden[11]) und Hessen eine Last der Ortsgemeinden. Von den Anstalten des mittleren Unterrichts werden höhere Bürgerschulen in der Regel, Gymnasien und Realgymnasien nur exceptionell von größeren Gemeinden unterhalten; die herrschende Ansicht nimmt vorzugsweise die Gymnasien für die unmittelbare Wirkungssphäre des Staats in Anspruch. Die Anstalten des höheren allgemeinen und technischen Unterrichts — Universitäten, technische Hochschulen, Berg-, Forst-, Landwirtschafts-Akademien — sind überall Staatsinstitute, wogegen Anstalten des elementaren oder niederen technischen Unterrichts öfter von kommunalen Korporationen oder unter Beteiligung von solchen unterhalten werden.

Auch in Oesterreich ist die Unterhaltung der Volksschule vorbehaltlich der Verpflichtungen der Schulpatronate, soweit solche noch aufrecht erhalten sind, und der Stiftungen eine Last der Gemeinde bezw. der Schulgemeinde oder des Schulbezirks, deren Verpflichtung jedoch regelmäßig durch ein bestimmtes in Steuerzuschlägen ausgedrücktes Maß der Belastung begrenzt wird, dergestalt, daß für den Mehrbetrag das Land aufzukommen hat (s. unten § 104). Von den Anstalten des mittleren Unterrichts werden die Gymnasien teils von kommunalen Korporationen, teils von Privatkorporationen, religiösen Genossenschaften, Stiftungen oder Privatpersonen unterhalten. Die Regelung der Einrichtung der Realschulen ist Sache der Gesetzgebung der einzelnen Kronländer. Auch mittlere Fachschulen, sowie technische Hochschulen und Berg-Akademien unterhält der Staat.

In der Schweiz ist, nachdem aus den Versuchen der helvetischen Republik den Volksunterricht zu verallgemeinern — Beschluß des Vollziehungsrats v. 4. Dez. 1800 — mehr eine Anregung als erhebliche thatsächliche Erfolge hervorgegangen waren, das Schulwesen erst seit der Mitte dieses Jahrhunderts zu besonders kräftiger Entwickelung gelangt; einen wirksamen Impuls in dieser Richtung hat namentlich der Art. 27 der Bundesverfassung von 1874 gegeben, welcher die Kantone verpflichtet, für einen genügenden, ausschließlich unter staatlicher Leitung stehenden Primärunterricht zu sorgen und welcher den obligatorischen Charakter und die Unentgeltlichkeit dieses Unterrichts festsetzt. Immerhin ruht die Last, wenn auch die vom Staat (Kanton) geleisteten Beiträge dem allgemeinen Zuge entsprechend sich fortgesetzt erweitert haben, was den Primär- und selbst den höheren Elementar- (Sekundär-) Unterricht anlangt, weit überwiegend auf den Schultern der Gemeinden, wogegen die Anstalten des mittleren Unterrichts weit vorwiegend, die des höheren ausschließlich von den Kantonen unterhalten werden; eine Ausnahme bildet die polytechnische Hochschule zu Zürich, welche der Bund unterhält. Derselbe beteiligt sich außerdem durch Subventionierung des landwirtschaftlichen, gewerblichen und technischen Unterrichts (s. unten § 104).

5) Wege und Kommunikations-Anstalten.

Außer den citierten Werken von Gneist, Wright und Hobhouse, Block, Leroy-Beaulieu, Giron, Ulbrich vorzugsweise: Aucoc, Conférences sur l'administration et le

10) v. Rönne a. a. O. S. 128 bezw. 103.

11) Doch ist hier die Verpflichtung der Gemeinde, zur Lehrerbesoldung beizutragen, auf ein gesetzlich festgestelltes Limitum beschränkt; den Mehrbetrag trägt der Staat. Gesetz v. 8. März 1868 s. unten § 104.

droit administratif 2. Aufl. 1882. Bd. III. Guillaume, Traité pratique de la voirie vicinale, 6. Aufl. 1880. v. Reitzenstein, Die wirthschaftliche Gesetzgebung Frankreichs in Hildebrand-Conrad J. 4. S. 334, 504. Germershausen, Das Wegerecht und die Wegeverwaltung in Preußen nebst Entwurf einer Wegeordnung. 1890. Wand, Die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Wege in der Pfalz. 1887. Ludwig-Wolf, Die Gesetzgebung über Wegebau und Expropriation im Königreich Sachsen. 2. Aufl. 1888. Bär, Die Wegebau- und Straßengesetzgebung im Großherzogthum Baden. 1870. v. Reitzenstein, Das Wegerecht der deutschen Staaten in seinen Grundzügen (Erweiterter Sep.-Abdruck aus Stengels Wörterbuch. 1890. Schanz, Steuern der Schweiz, Bd. I.

§ 37. In keinem Gebiet der Verwaltung berühren die allgemeinen Interessen mit den örtlichen sich so nahe und kombinieren jene mit diesen sich in so mannigfachen Abstufungen, wie in der Wegeverwaltung; wenn in erster Linie die Wege dem nächsten örtlichen Kreise zum Vorteil zu gereichen pflegen, so ist doch bei der Mehrzahl derselben auch ein weiteres örtliches Gebiet, ja in nicht seltenen Fällen der Staat mit seinem Interesse beteiligt. Im Ganzen hat die Vervollkommnung des Verkehrs dahin geführt, daß die Privatinteressen benachbarter Grundbesitzer, welche früher bei einem großen Teil insbesondere der örtlichen Wegeverbindungen in erster Linie in Betracht kamen, bei der Mehrzahl der Wegverbindungen durch die allgemeinen Verkehrsinteressen des beteiligten nächstbelegenen bezw. weiteren örtlichen Gebiets überwogen werden; dem entspricht es, daß die Pflicht zum Bau und zur Unterhaltung der Wege sich immer mehr zu einer öffentlich-rechtlichen gestaltet hat, ihre Erfüllung in den Wirkungskreis der öffentlichen Verwaltungen übergegangen ist. In den meisten Staaten hat das Aufkommen des absoluten Staats sich dadurch gekennzeichnet, daß der Staat selbst einen erheblichen Anteil an den Aufgaben des Wegebaus übernahm. Die Beteiligung desselben zeigte sich vor allem in der Herstellung eines den Handels- und militärischen Interessen entsprechenden, die verschiedenen Landesteile unter sich bezw. mit dem Auslande in Verbindung setzenden Chausseenetzes. In diesem Verhältnis hervorragender unmittelbarer Beteiligung ist jedoch, seit die Chausseen in ihrer Bedeutung für den allgemeinen Verkehr großenteils durch die Eisenbahnen, nach einzelnen Richtungen hin auch durch die Kanäle ersetzt worden sind, eine Verschiebung eingetreten. Statt des Verkehrs zwischen den Ländern und Landesteilen bildet gegenwärtig die Sicherstellung der örtlichen bezw. des dem Anschluß an die Schienenwege und Kanäle dienenden Verkehrs die Hauptaufgabe des Wegenetzes; dieser Verschiebung entspricht eine in immer größerem Umfange sich vollziehende Kommunalisierung des Wegebaues. Gleichzeitig hat die Steigerung der hieraus, sowie aus den wachsenden Anforderungen des Verkehrs und der Technik sich ergebenden Kosten dahin gedrängt, entsprechende Entlastung der Gemeinden und engeren Verbände durch erweiternde Beteiligung der größeren Verbände zu suchen, eine Beteiligung, die von der Mehrzahl der Gesetzgebungen in ein mit der Regelung der Wegebaupflicht in engster Wechselbeziehung stehendes System gebracht worden ist. Weit weniger Uebereinstimmung hat zwischen den Gesetzgebungen betreffs der Verwendung der Naturalleistungen für den Wegebau bestanden, die von einigen Staaten eingeschränkt oder fallen gelassen, von anderen weiter ausgebildet worden ist. Eine Beteiligung der kommunalen Verbände an der Unterhaltung von Kanälen oder Eisenbahnen findet sich abgesehen von Holland nur selten; eine Ausnahme stellen Sekundär- und namentlich Straßenbahnen dar; hier hat die Beteiligung der Gemeinden in neuerer Zeit größeren Umfang gewonnen; die Uebernahme der Straßenbahnen durch die Gemeinde (Verstadtlichung) bildet das Ziel einer in den größeren Städten sich bahnbrechenden Bewegung.

Am frühesten ist aus der dem Wesen des Patrimonialstaats entsprechenden, mehr privatrechtlichen Auffassung der Wegebaupflicht England herausgetreten. Hier wurde durch Gesetz König Heinrichs VIII (Statute of bridges, 22 Henry c. 5) den Grafschaften die Unterhaltung der Brücken übertragen; im übrigen blieb zwar die Wegelast dem Zustande entsprechend, der sich schon im Mittelalter als ein herkömmlicher gebildet, eine Last der Kirchspielsgemeinden, doch wurde in den durch st. 2 et 3 Philip and Mary c 8 eingeführten Wegeaufsehern ein öffent-

liches Organ für diesen Zweig der Kirchspielsverwaltung geschaffen. Als weitere Hauptmomente der Entwicklung lassen sich bezeichnen: 1) Die Umwandlung der Naturalleistungen, mittelst deren bis in die zweite Hälfte des vorigen Jahrhunderts die Kirchspiels-Einwohner dem Hauptteil ihrer Verpflichtungen genügten, in Geldzahlungen bezw. die Ersetzung derselben durch die Wegesteuer, welche die große Wege-Ordnung Georgs III (13 Geo III. c 78 v. J. 1773) zunächst als eine Hilfssteuer eingeführt hatte; 2) Die Errichtung von parish boards aus von den Steuerzahlern gewählten Aufsehern, die schon oben S. 632 erwähnte Bildung von Bezirkswegegemeinden (highway-districts) durch Vereinigung von parishes für den Fall, daß dieselben einzeln den Anforderungen einer zweckentsprechenden Unterhaltung nicht gewachsen waren; endlich 3) die die letztgedachte Organisation kreuzende Errichtung städtischer bezw. ländlicher Gesundheitsbehörden, auf welche, wo solche gebildet waren, alsdann die Befugnisse der Wegebehörden allgemein bezw. häufig übertragen wurden. Neben diesem System der kommunalen Wege-Unterhaltung hatte sich seit dem vorigen Jahrhundert die Institution der Interessenten-Chausseen — turnpike roads —, welche auf Privatbeteiligung (Aktien) beruhten und deren Unterhaltung regelmäßig aus Wegezöllen bestritten wurde, entwickelt; dasselbe ist indessen in neuerer Zeit immer mehr durch die kommunale Organisation des Wegebaues aufgesogen worden, dergestalt, daß die turnpike roads mit ihrer Unterhaltung in einer wachsenden Zahl von Fällen von den Kommunal-Verbänden übernommen wurden; aus den seit 1870 so auf letztere übergegangenen bezw. durch Beschluß der Grafschaftsbehörde dieser unterstellten Straßen ist neuerdings — highways and locomotives act. v. 1878 st. 41 et 42 Vict. c 77 — jene schon oben erwähnte besondere Kategorie der Hauptstraßen — main roads — geworden, an deren Unterhaltungsaufwand die Grafschaft sich mit der Hälfte, der Staat mit einem Viertel beteiligte. Die local government act. v. 13. Aug. 1888 hat — Art. 11 — die Unterhaltung ganz der Grafschaft übertragen, welche sich mit den Wegeverbänden wegen Unterhaltung durch letztere gegen von ihr zu zahlende Vergütung verständigen kann.

Frankreich hatte schon unter dem ancien régime ein ausgedehntes Straßennetz und ein verhältnismäßig entwickeltes System der Wegeunterhaltung; während die Leitung in den Händen des Staats und seiner Organe war, trug die ländliche Bevölkerung in Form von Naturalleistungen (Frohnden) den Hauptteil der Last. Der erste erfolgreiche Schritt in der Richtung der Einreihung der Wege-Unterhaltung in den kommunalen Organismus geschah durch Napoleon I, welche die Unterhaltung eines Teiles der damaligen Staatsstraßen den Departements überwies. Den bei weitem ausgedehntesten Teil des heutigen Wegenetzes aber bilden die Vizinalstraßen, deren Bau infolge des insbesondere durch die Gesetze vom 21. Mai 1836 und 11. Juli 1868 zweckentsprechend gegebenen Impulses einen außerordentlichen Aufschwung nahm. Je nach der Abstufung, in welcher das allgemeine Verkehrsinteresse an diesen Wegen beteiligt ist, vereinigen sich für die Zwecke des Baues und der Unterhaltung in einem für die verschiedenen Klassen der hierher gehörigen Wege verschieden geregelten Verhältnisse Leistungen der Ortsgemeinden mit solchen des Departements bezw. auch des Staats und einzelner namentlich solcher Interessenten, welche durch ihren Geschäftsbetrieb eine außerordentliche Abnutzung verursachen. Der Beitrag der Ortsgemeinde wird großenteils durch Naturalleistungen — (Frohnden) der Einwohner entrichtet, in deren geschickter Einreihung in die Geldwirtschaft der Wegeunterhaltung ein besonders hervorragender Vorzug der französischen Wegeverfassung besteht. Das Bedürfnis, alle diese Leistungen planmäßig zusammenzufassen, hat zu einer starken Lokalisierung dieses Zweiges der Verwaltung geführt, die, was die hauptsächlich dem weiteren Verkehr dienenden beiden Klassen der Vizinalwege — chemins de grande communication und d'interêt commun — anlangt, fast ganz in den Händen der Departemental-Organe ruht. Die Beteiligung der Gemeinden beschränkt sich im wesentlichen darauf, ihre Beiträge an Material- und Geldleistungen zur Verfügung zu stellen, über welche jene zentralisierte Verwaltung demnächst sehr arbiträr disponiert. Nur die Unterhaltung der dem rein örtlichen Verkehrs- bezw. landwirtschaftlichen Interesse dienenden Wege — chemins ruraux — wird großenteils durch Interessentenverbände (Syndikate) besorgt.

Das belgische System des Wegebaues ist großenteils dem französischen nachgebildet; es werden Staats-, Provinzialstraßen, Vizinalwege, Ortsstraßen unterschieden; bei der Unterhaltung der Vizinalwege, der wiewohl in einer extensiv eingeschränkteren Weise als in Frankreich Frohnden-Verwendung (Gesetz v. 14. April 1841).

Auch die Gesetzgebung der Niederlande kennt Staats- und Provinzialstraßen; ein großer Teil der Landwege und Landstraßen bildet jedoch einen integrirenden Teil des durch die Wasserläufe geschaffenen Systems von Verkehrsstraßen und fällt mit ihnen unter die für den waterstat Platz greifende statutarische Regelung (Gesetz v. 31. Okt. 1841 und 19. Juli 1855).

Die Gesetzgebung des Königreich Italiens (Gesetz v. 20. März 1865 über die öffentlichen Arbeiten; mit Text v. 16. Juli 1884) unterscheidet Staats-, Provinzial-, Kommunalstraßen, Vizinalwege. Die Unterhaltung der Provinzialstraßen liegt der Provinz ob, die hiezu unter gewissen Voraussetzungen Wege- und Brückenzölle erheben darf, unter der Verpflichtung des Staats, sich bei dem durch Gesetz v. 23. Juli 1881 festgestellten Straßennetz mit der Hälfte der Kosten zu beteiligen, s. unten § 104. Die Kategorie der Kommunalstraßen umfaßt sowohl diejenigen Straßen, welche den Verkehr zwischen verschiedenen Gemeinden, wie diejenigen, welche den Verkehr innerhalb der Gemeinden vermitteln; der Bau und die Unterhaltung

liegt den Gemeinden ob, die, wenn mehrere Gemeinden beteiligt sind, nach Verhältnis ihrer Interessen zu konkurrieren haben. Behufs Deckung der durch den Neu- bezw. vollständigen Ausbau der Straßen erwachsenen Kosten können die Gemeinden zur Erhebung von Wegezöllen für bestimmte Zeit ermächtigt werden. Berührt eine Straße das Interesse mehrerer Gemeinden, so können dieselben zu einem förmlichen Interessentenverbande (consorzio) vereinigt werden; in solchem Falle kann die Provinz sich mit einer Quote an den Kosten beteiligen, wogegen sie alsdann auch entsprechenden Anteil an der Verwaltung erhält; Frohnden für die bei der Unterhaltung dieser Straßen nach einem im wesentlichen dem französischen nachgebildeten Systeme verwendet. Die Inanspruchnahme der Steuerkraft der Gemeinden zum Ausbau der für den Verkehr wichtigeren Wege — Gesetz vom 30. Aug. 1868 — ist eine durch Aufstellung eines gewissen Höchstmaßes (5 Prozent der Staats-Grundsteuer) limitierte; die Interessenten (Grund-, Bergwerkbesitzer, Industrielle) können auf die Dauer von 20 Jahren zu den Baukosten Beiträge zu leisten verpflichtet werden. Zuschüsse leisten die Provinzen und der Staat (s. unten § 104). Unter Vizinalwegen werden Interessentenwege verstanden.

Gegenüber dieser vorgeschrittenen Kommunalisierung der Wegeunterhaltung in England und Frankreich ist die Entwickelung in einem großen Teil Deutschlands beträchtlich zurückgeblieben; sie ist namentlich in den östlichen Provinzen Preußens über ein System von Verpflichtungen überwiegend privatrechtlichen Charakters seither nur wenig herausgekommen. Hierauf beruht es, daß von einer planmäßigen Zusammenfassung der oft noch prävalierenden Naturalleistungen mit den Geldbeiträgen und sonstigen Mitteln nur wenig die Rede sein kann; es ist die Unfertigkeit der ländlichen Kommunalverfassung in jenen Provinzen, an der der Versuch, ein die Verpflichtungen der Gemeinden und des Kommunal-Verbandes höherer Ordnung regelndes Gesetz zu stande zu bringen, bisher gescheitert ist. Am häufigsten ist durch die zur Zeit in den einzelnen Landesteilen geltenden Wegereglements und Observanzen die Wegelast in der Weise verteilt, daß dieselbe entweder von den Gemeinden und Gutsbezirken, deren Feldmarken der Weg schneidet oder direkt von den Eigentümern der adjazierenden Grundstücke verhältnismäßig getragen wird. Dagegen ist in den westl. und neuen Provinzen dem vorgeschrittenen Zustande ihrer wirtschaftlichen Entwickelung und ihrer Gemeindeorganisation entsprechend, die Kommunalisirung der Wegeunterhaltung nahezu abgeschlossen. Ein exzeptionelles ist das Verhältnis derjenigen Kunststraßen, deren Unterhaltung entweder von Provinzen, Kreisen, Amts- oder Bürgermeistereigemeinden oder von Privatinteressenten insbesondere Aktiengesellschaften besorgt wird; namentlich ist durch die im Anschluß an die Organisation der Provinzialverwaltung und die Dotierung der Provinzial-Verbände durchgeführte Ueberweisung der bisherigen Staatschausseen an letztere — Ges. vom 29. Juni 1875 — dem Aufgabenkreise der provinziellen Selbstverwaltung ein wichtiges Element zugeführt worden; anderseits haben auch infolge der Initiative der Kreisverwaltungen und der vom Staat und den Provinzen demnächst geleisteten Subventionen die von den Kreisen unterhaltenen Chausseen sich beträchtlich ausgedehnt. Im Königreich Sachsen werden fiskalische und nicht fiskalische Straßen unterschieden; erstere unterhält der Staat und letztere haben, soweit dieselben nicht der Bezirk als Bezirksstraßen übernimmt, die Gemeinden zu unterhalten, Subvention leisten Staat und Gemeinden (Gesetz über die Wegebaupflicht v. 12. Jan. 1870). Gleichförmiger und rationeller als im nordöstlichen Deutschland ist in den westlichen preußischen Provinzen sowie in den südwestdeutschen Staaten, in denen längst eine alle Elemente der Bevölkerung und des Grundbesitzes umfassende kommunale Organisation besteht, die Beteiligung des kommunalen Organismus an der Wegeunterhaltung geregelt worden. So gliedern in Bayern sich die Wege in Staats-, Distriktsstraßen und Gemeindeverbindungswege, dergestalt, daß die letzteren aus den Mitteln der beteiligten Gemeinden, die Distriktsstraßen durch Umlagen auf die zum Distrikte gehörigen Gemeinden und die Staatsstraßen vom Staat unmittelbar unterhalten werden; die mehrfach in Erwägung gezogene Einrichtung einer besonderen Kategorie der Kreisstraßen ist niemals zur Ausführung gelangt, doch beteiligen sich die Kreise an der Unterhaltung der Distriktsstraßen durch Zuschüsse, wie anderseits auch der Staat Zuschüsse leistet. Die Gemeinden können in geeigneten Fällen ihrer Wegepflicht ganz oder teilweise durch Naturaldienste genügen. Im Großherzogtum Hessen sind die Kunststraßen, soweit solche nicht früher vom Staat unterhalten wurden und aus diesem Grunde die Eigenschaft von Staatsstraßen bewahrt haben, im Prinzip Kreisstraßen; daneben gibt es Gemeindestraßen und Ortswege, Gesetz v. 27. April 1881.

In Oesterreich gibt es Staats-, Landes-, Bezirks- und Gemeindestraßen bezw. Wege; wie dem Staat, so liegt auch den Kommunalkörpern der genannten Kategorien die Unterhaltung der ihnen gehörigen Straßen ob. Dasselbe gilt von Brücken- und Kunstbauten, die in Ansehung der Unterhaltungspflicht als Teile der Straßen, in deren Zuge sie liegen, behandelt werden, soweit nicht im konkreten Falle wegen der besonderen Wichtigkeit oder Kostspieligkeit des Objekts eine Ausnahme gemacht wird und Uebertragung auf den Verwaltungskörper der höheren Ordnung erfolgt.

In der Schweiz ist die Wegeunterhaltung nach verschiedenen Systemen (s. unten § 104) zwischen Gemeinde und Staat geteilt; das Verhältnis, in welchem die engeren und weiteren Verkehrsinteressen beteiligt sind, findet im allgemeinen in der Art, wie die Konkurrenz beider Faktoren geregelt ist, ihren Ausdruck.

In Amerika ist Unterhaltung der Straßen regelmäßig Sache der township bezw. wo lediglich der größere Verband county mit einer kommunalen Organisation ausgestattet ist, dieses letzteren.

6) Leistungen für Kirchen, kirchliche und religiöse Zwecke.

Außer den vorerwähnten Werken von Gneist, Wright an Hobhouse, Block, Giron, F. F. Mayer, v. Holst, F. Geigel, Das französische und reichsländische Staatskirchenrecht. 1884. Walter, Lehrbuch des Kirchenrechts, 14. Aufl. §§ 195, 245, 273. Jakobson, Das Evangelische Kirchenrecht des Preußischen Staats 1864, S. 673, 693 ff. Dove in Moser, Allgemeines Kirchenblatt für das Evangelische Deutschland Jahrg. 1870 S. 539. Magni, Del diritto pubblico ecclesiastico. 1886.

§ 38. Nur anhangsweise mögen die Leistungen der kommunalen Korporationen für das Kirchenwesen und für religiöse Zwecke hier ihre Stelle finden. In so großem Umfange der mittelalterlichen Anschauung Aufgaben des Staats und der Kirche als zusammenfallend galten, so wenig hat diese Auffassung in der modernen Entwickelung sich als die herrschende behauptet. Immerhin sind zwischen beiderlei Organisationen, wenigstens soweit die europäischen Kulturstaaten in Betracht kommen, mannigfache Wechselbeziehungen aufrecht erhalten geblieben, welche je nach der in dem besonderen Staatswesen der einzelnen Nationen bezw. in den verschiedenen Epochen der Kulturentwickelung zur Geltung gelangten Auffassung zu mehr oder minder engen sich gestaltet haben. Dieselben beteiligen vorzugsweise sich bei den in das Gebiet des Finanzwesens fallenden Leistungen, müssen zu einem Teil dem Staate unmittelbar, zu einem anderen und größeren aber gewissen Gliedern des kommunalen Organismus und zwar entweder den Ortsgemeinden oder, was das Vorwaltende ist, den aus den Mitgliedern der Religionsgenossenschaften innerhalb eines bestimmten örtlichen Bereichs sich zusammensetzenden besonderen Kirchengemeinden obliegen. Bei dem großen Umfange indessen, in welchem in der Mehrzahl der Staaten das Finanzwesen der Kirchen- und Religionsgenossenschaften auf das eigene stiftungsmäßige Vermögen der kirchlichen Institute basiert ist bezw. in welchem die Kirchen oder die Organe derselben freiwillige Beiträge ihrer Mitglieder — Erträge von Kollekten, Subskriptionen — oder sonstige eigene Einnahmen — Stolgebühren — zur Verfügung stehen, pflegen diese Leistungen des Staats und der kommunalen Korporationen einen lediglich subsidiären Charakter zu haben, dergestalt, daß auf dieselben nur dann zurückgegangen wird, wenn die eigenen bezw. die besonderen Einnahmen der kirchlichen Institute nicht ausreichen. Es gilt dies ebenso von den Zuschüssen Subventionen der Ortsgemeinden für kirchliche Zwecke wie von den Beiträgen, welche die Mitglieder der Kirchengemeinden in Form von Kirchensteuern leisten. Insbesondere nach zwei Richtungen hin: in Bezug auf die Beteiligung einesteils an der Kirchenbaulast, anderenteils an der Aufbringung der Besoldungen der Geistlichen und Kirchenbeamten ist eine solche subsidiäre Verpflichtung der Orts- bezw. Kirchengemeinden oder ihrer Mitglieder durch die positive Gesetzgebung ausgebildet worden.

Die Art der Ausführung, welche die subsidiäre Verpflichtung der kommunalen Korporationen für die gedachten beiden Zwecke erhalten hat, ist sehr wesentlich bedingt durch das System, welches für die lokale Organisation der Kirchenverwaltung überhaupt und die Regelung ihrer Beziehung zum kommunalen Organismus leitend gewesen ist. Es stehen sich hier zwei Systeme gegenüber: nach dem einen tritt bei Unzureichlichkeit der eigenen kirchlichen Fonds die Kirchengemeinde ein, welcher der Staat in geeigneten Fällen aus hiezu bestimmten stiftungsmäßigen und eigenen Fonds Subventionen leistet; nach der anderen steht hinter der Verpflichtung der Kirchenkasse die der Ortsgemeinde bezw. die direkte Verpflichtung des Staates selbst.

Ersteres System liegt den Einrichtungen Englands, der Niederlande, der Mehrzahl der deutschen Staaten und der Schweizer Kantone, in neuerer Zeit auch Oesterreichs zum Grunde. Letzteres gilt in Frankreich und Belgien, wo die Kontinuität der Entwickelung durch die von der Gesetzgebung der Revolution zur Ausführung gebrachte Säkularisation der Kirchengüter unterbrochen wurde; die Rekonstruktion erfolgte hier auf der Grundlage der allgemeinen administrativen und kommunalen Organisation und unter Aufrechthaltung umfangreicher vom Staat in Gewährung eines teilweisen Ersatzes für das eingezogene Kirchenvermögen übernommener Verpflichtungen[12]. Dies System, das während der Vereinigung der

12) Französisches Dekret v. 30. Dec. 1809.

linksrheinischen Gebiete mit Frankreich bezw. durch das Eindringen der Grundsätze der französischen Gesetzgebung auch auf einen Teil Deutschlands übertragen wurde, ist doch vermöge der neueren Entwickelung der Gesetzgebung im räumlichen Bereich seiner Geltung wieder eingeschränkt worden [13]). Wesentlich auf der gleichen Auffassung ruhen die diesbezüglichen Einrichtungen Italiens, wiewohl eine definitive Regelung der Aufbringung der Kultuskosten noch nicht zum Abschluß gelangt ist (Kommunal- und Provinzial-Gesetz v. 10. Februar 1889 Art. 271).

Hauptsächlich der Unterhaltung des kirchlichen Hauptgebäudes dient in England die von der kirchlichen — d. h. räumlich großenteils mit der Armen- und Wege-Kirchspielsgemeinde nicht zusammenfallenden — Pfarrgemeinde aufzubringende, aus mittelalterlichem Herkommen datierende und in neuerer Zeit mannigfach umgebildete Kirchensteuer (church rate); in Deutschland ist der Prozeß der Umwandlung der Naturalleistungen (Hand- und Spanndienste, Lieferung von Materialien), durch welche früher, soweit die kirchlichen Fonds nicht ausreichten und Privatverpflichtete nicht vorhanden waren, die kirchliche Baulast — dieselbe umfaßt außer der Unterhaltung des kirchlichen Hauptgebäudes regelmäßig auch die der Pfarr- und Kirchendiener-Gebäude mit Zubehör, die des Friedhofs, wo derselbe sich im Eigentum der Kirche befindet, — großenteils bestritten wurde, in eine Kirchensteuer nur teilweise zum Abschluß gekommen. Insbesondere in den östlichen Provinzen Preußens haben jene Naturalleistungen, zumal in ausschließlich ländlichen Parochien, noch ein umfangreiches Gebiet der Anwendung; ebenso besteht hier das in der Regel auf größeren Gütern haftende, häufig aber auch von kommunalen Korporationen (Städten) ausgeübte Patronatsrecht als ein Faktor bei Tragung der kirchlichen Baulast in der Weise noch fort, daß der Berechtigte mit gewissen Leistungen bezw. einer Quote der Baukosten an dieser Last partizipiert. In Frankreich und Belgien ist in Ermangelung ausreichender Mittel der Kirchenkasse — Fabrik — die Ortsgemeinde die Baukosten zu tragen verpflichtet; die Kathedralkirchen, bischöflichen Paläste und Seminare unterhält in Frankreich der Staat, in Belgien die Provinz. In Italien besteht die Verpflichtung der Gemeinde, für die Unterhaltung der Kultusgebäude zu sorgen, der Regel nach nur als eine subsidiäre, indem der Gemeinde, der Patron und die Eingepfarrten voranzugehen pflegen [14]).

Viel später und in viel eingeschränkterem Umfange hat sich eine Verpflichtung der kommunalen Korporationen, zur Besoldung der Geistlichen und Kirchenbeamten im Wege der Steuerentrichtung Beiträge zu leisten, ausgebildet. Sie fehlt in England ganz, wo, soweit ermittelt werden konnte, die betr. Besoldungen lediglich in Bezügen aus dem stiftungsmäßigen Vermögen der kirchlichen Institute bezw. in sonstigen eigenen Einnahmen der letzteren und der kirchlichen Amtsträger beruhen. Sie ist jedoch in einem großen Teil der deutschen Staaten wenigstens für diejenigen Fälle in Anwendung, in denen die gedachten stiftungsmäßigen und eigenen Einnahmen der kirchlichen Institute sich als unzureichend erweisen bezw. in denen das Besoldungsbedürfnis über die Dimensionen, in denen sich jene Einnahmen entwickelt haben, hinausgewachsen ist. In Frankreich und Belgien ist die Besoldung der Geistlichen im allgemeinen Staatssache und nur die Besoldungen der Hilfsgeistlichen (Vikare) fallen den Ortsgemeinden zur Last. In Italien lastet die Verpflichtung zur Gewährung der congrua an den Pfarrer der Regel nach auf der Gemeinde [15]). Im Gegensatz zu allen diesen Systemen ist in Amerika von den staatlichen und kommunalen die kirchliche gänzlich getrennt, die ganz in den Bereich der Privatkorporationen und des Vereinswesens gehört. Den tôwnship ist verboten, Steuern für kirchliche Zwecke zu erheben.

2. Sonder-Aufgaben.

1) Im allgemeinen.

§ 39. Ein abschließendes Bild der Aufgaben, welche in der besonderen Gestaltung des Gemeinlebens innerhalb der einzelnen kommunalen Korporationen ihren Ursprung haben, läßt wenigstens in den Grenzen dieser Darstellung sich nicht geben: im Gegensatz zu den in den vorangegangenen Paragraphen behandelten Aufgaben, welche als das feste Element im Wirkungskreise der Kommunalkörper bezeichnet werden können, stellen sie das bis zu einem gewissen Grade fluktuierende Element dieses Wirkungskreises dar. Während die auf die erstgedachten Aufgaben bezügliche Thätigkeit der kommunalen Organe je nach dem Maße, in welchem sie durch die Gesetzgebung der einzelnen Staaten was Formen und materielle Ziele anbelangt eine einheitliche Regelung erhalten hat, einen mehr oder minder gleichförmigen Charakter trägt, spiegelt in der Art, wie der auf der Sondergestal-

13) Preuß. Ges. v. 14. März 1880 betr. die Bestreitung der Kosten für die Bedürfnisse der Kirchengemeinden in den Landesteilen des l. Rheinufers.

14) Magni, Comment. alla legge comm. e prov. Art. 227.

15) Magni a. a. O.

tung des Gemeinlebens beruhende Aufgabenkreis sich gruppiert, die ganze Vielgestaltigkeit dieses Gemeinlebens, sowie der örtlichen Verhältnisse überhaupt sich wieder; soweit gesetzliche Regelung platz greift, beschränkt sie in der Mehrzahl der Fälle sich darauf, Formen und Grenzen für jene Thätigkeit aufzustellen, wogegen die materielle Initiative und die betreffs des Inhalts und des Maßes der Leistungen zu stellenden Forderungen meist der Selbstbestimmung der beteiligten Kreise bezw. der sie vertretenden kommunalen Korporationen überlassen geblieben sind. Es kann sich daher an dieser Stelle nur um eine Andeutung der Hauptrichtungen handeln, nach denen sich die unter der Bezeichnung der besonderen hier zusammengefaßten Aufgaben entwickelt haben. Solcher Hauptrichtungen lassen sich, soweit die Ortsgemeinden bezw. die ihnen gleichgeordneten Spezial-Verbände in Betracht kommen, nach den durch den Gegensatz zwischen Stadt und Land gegebenen Grundtypen des Erwerbs und sozialen Lebens bezw. der damit zusammenhängenden kommunalen Organisation zwei unterscheiden: von ihnen umfaßt der eine die auf die Gemeinschaft die agrarischen Interessen, der andere die auf die Interessen, wie sie dem spezifisch städtischen Gemeinleben eigentümlich sind, sich beziehenden Aufgaben. Im Wirkungskreise der Kommunal-Verbände höherer Ordnung nehmen diese aus der besonderen Gestaltung des örtlichen Gemeinlebens entspringenden Aufgaben nur eine untergeordnete Stellung ein; wo derartige Zwecke auch für größere Bezirke durch korporative Einrichtungen verfolgt werden — öffentliche Brandversicherungs-Societäten, Kreditverbände — pflegt dies im Wege gesonderter neben den kommunalen Verbänden hergehender Organisationen zu geschehen.

2) Aufgabenkreis der agrarischen Interessen.

§ 40. Gliederung. Derselbe setzt sich aus zwei Elementen zusammen, von denen das eine als das ältere, das andere als das modernere bezeichnet werden kann: das eine begreift die Aufgaben in sich, die sich aus der altbegründeten Rechtsgemeinschaft der Gemeindegenossen oder aus der auf dem Grundbesitz im Gemeindebezirk als solchem beruhenden Interessengemeinschaft ergeben; das andere enthält die Aufgaben, welche für Besitzer von Grundstücken gleicher kultureller Lage durch die aus der Gemeinsamkeit dieses thatsächlichen Verhältnisses hervorgehende Interessengemeinschaft begründet werden. Ich werde die ersteren unter der Bezeichnung: Aufgaben der agrarischen Interessen im e. S., die letzteren unter der Bezeichnung: Aufgaben der landwirtschaftlichen Kultur-Interessen bezeichnen.

§ 41. Aufgabenkreis der agrarischen Interessen im e. S. Die Richtung, nach welcher sich die Agrarverhältnisse in dem letzten Jahrhundert bei den Kulturvölkern entwickelt haben, ist die der fortschreitenden Umwandlung von gemeinsamem Eigentum und gemeinsamer Nutzung in individuelles Eigentum und individuelle Nutzung gewesen. Dem entspricht es, daß während früher ein großer Teil des Landwirtschaftsbetriebs durch eine bestimmte sich an die Gemeinde-Verfassung anlehnende und mit jener in Wechselbeziehung stehende Regelung gebunden war und sich daher unter wesentlicher Beteiligung der Gemeinde als solcher vollzog, in neuerer Zeit die Gemeinsamkeit des Eigentums überhaupt zur Ausnahme geworden ist: auch insoweit eine solche Gemeinsamkeit erhalten geblieben ist, ist doch die Nutzung überwiegend eine individuelle. Die Modalitäten dieser Nutzbarmachung vom gemeinsamen oder Gemeinde-Eigentum stehen in engem Zusammenhange mit der Finanzwirtschaft der Gemeinden und werden daher vorzugsweise im Abschnitt von den privatwirtschaftlichen Einnahmen der Gemeinden Erwähnung finden; zuweilen deckt die Rechtsgemeinschaft mit der Gemeinde-Korporation insoweit sich nicht, als erstere sich auf einen engeren Kreis innerhalb der Gemeinde — Altgemeinde, Nutzungsgemeinde — beschränkt, der alsdann mit besonderer Organisation versehen zu sein

pflegt. Es konkurriert hiernach die Gemeinde als solche bei dem eigentlichen Betriebe der Landwirtschaft nur wenig: ihre desfallsige Wirksamkeit beschränkt sich heute in der Mehrzahl der Fälle auf die Unterhaltung gewisser dem landwirtschaftlichen Betriebe der Gemeinde-Genossen dienender Realobjekte als Dorfschmieden, Hirtenhäuser, Weideplätze, Viehtränken und auf die Gewinnung des zur Wahrung der gemeinsamen Interessen nötigen Personals — Dorfhirten, Feldhüter —: insbesondere ist die Unterhaltung des Flurschutzpersonals heute eine allgemeine, vielfach ebenso was die Qualifikation und Pflichten dieses Personals als was die Aufbringung der Besoldung anlangt, durch gesetzliche oder allgemeine Normen geregelte Aufgabe der Gemeinden. Eine häufig in den Wirkungskreis der Landgemeinden übernommene Leistung ist die Anschaffung oder Unterhaltung von Zuchtvieh; in anderen Fällen beruhen die bezüglichen Einrichtungen auf der Vereinigung des Interessentenkreises innerhalb der Gemeinde, welcher alsdann unter Umständen mit einer dem beregten Zweck entsprechenden besonderen Organisation versehen ist.

Eine besondere Art von innerhalb der Gemeinde bestehender Nutzungsgemeinschaft ist die für die Verwertung des Jagdrechts bestimmte, wie sie von der Gesetzgebung einer Anzahl deutscher Staaten und Oesterreichs als normale Einrichtung aufgenommen worden ist, sei es nun daß diese Genossenschaft durch besondere Organe, sei es daß sie durch den Vorstand der Ortsgemeinde vertreten wird. Das Bedürfnis einer solchen besonderen Gemeinschaft ist dadurch gegeben, daß die betr. Gesetzgebungen die selbständige Ausübung des dem Grundeigentümer als solchen zustehenden Rechts an eine gewisse, bei der Mehrzahl der Besitzer regelmäßig nicht vorhandene, vorzugsweise in einem bestimmten Flächeninhalt ihres Besitzes bestehende Qualifikation knüpfen, so daß es für die mit dieser Qualifikation nicht versehenen Besitzer der Veranstaltung einer kollektiven Vertretung bedarf. Der Aufgabenkreis dieser Genossenschaft beschränkt sich auf diese in der Regel durch Verpachtung stattfindende Verwertung des Jagdrechts und die Einziehung und Verteilung der Einnahmen; für die Finanzwirtschaft der Gemeinden sind sie daher nur von geringem Interesse.

Beispiele enthalten das preußische Jagdpolizei-Gesetz v. 31. Oktober 1848 und das österreichische Jagdpatent v. 7. März 1849. Eine Ausnahme bildet es, wenn den Gemeinden Aufgaben zum Behuf der Kreditbeschaffung für die ihnen angehörigen Grundbesitzer auferlegt werden, wie durch das Gesetz des Kantons Bern über die Hypothekenkasse v. 18. Juli 1875, nach welchem — § 19 — die Gemeinde der Hypothekenkasse vorbehältlich gewisser Ausnahmen im Falle des Zwangsverkaufs der beliehenen Grundstücke für den Betrag der Grundsteuerschätzung bezw. des von der Gemeinde festgestellten anderweitigen Schätzungswerts zu haften hat.

§ 42. Aufgabenkreis der gemeinsamen landwirtschaftlichen Kultur-Interessen[16]). Während jener auf der Rechts- und Nutzungsgemeinschaft innerhalb der Gemeinde als solcher beruhende Aufgabenkreis ein in der Abnahme begriffenes Element des kommunalen Wirkungskreises bildet, ist die Bedeutung der auf die Förderung der Kultur-Interessen bezüglichen Aufgaben, wie sie in den landwirtschaftlichen Schutz- und Meliorations-Verbänden erstrebt werden, im Wachsen. Auch diese Verbände decken sich unter Umständen räumlich mit den Ortsgemeinden: Angesichts des Umstandes indessen, daß die Abgrenzung der Grundstücke, welche bei den qu. Anlagen interessiert sind, sich durch Lage, Kulturart und sonstige von der Gemeinde-Angehörigkeit unabhängige Momente bestimmen, ist es das bei weitem häufigere, daß sie einen mit dem Gemeindegebiet räumlich nicht zusammenfallenden Kreis umfassen: regelmäßig ist die Organisation, auch wenn die räumlichen Gebiete zusammenfallen, eine von den ortsgemeindlichen gesonderte. Die ältesten der hierher gehörigen Bildungen sind fast überall die Genossenschaften zur Anlegung und zur Unterhaltung von Deichen und Entwässerungskanälen. Weit neuer und meist erst diesem Jahrhundert angehörig ist die Idee der Bildung von Verbänden zur

16) Siehe außer den schon citierten Werken von Wright and Hobhouse S. 67 f., Block, Dict. de l'adm. franç. s. v. associations syndicales, ferner Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. I. S. 771 f.

Herstellung von Bewässerungs- und anderweitigen Meliorations-Anlagen. Während in den älteren Instituten dieser Art der genossenschaftliche Gedanke prävaliert und der Verband als ein die Persönlichkeit der Genossen mit ergreifende Gemeinschaft erscheint, überwiegt bei den neueren Bildungen der Gedanke der vom Staat vermöge seines Herrschaftsverhältnisses ins Leben gerufenen Veranstaltung im gemeinsamen Interesse, ein Gedanke, der namentlich auch in der Begrenzung der Beitragspflicht auf ein festes, in der Regel nach dem Interesse sich abstufendes Maß Ausdruck findet. Eine Sonderung in der Behandlung durch die Gesetzgebung pflegt hierbei zwischen den in erster Linie die Abwehr von Gefahren und Schäden und den lediglich auf Verbesserungen abzielenden Verbänden zu bestehen: während jene meist in der Weise geregelt sind, daß durch die Willensmeinung der Majorität der Interessenten auch die Minorität zum Anschluß genötigt oder daß auch abgesehen hiervon vom Staate ein Zwang zur Bildung des Verbandes ausgeübt werden kann, ist bei diesen in der Regel der individuellen Willensbestimmung ein größerer Spielraum eingeräumt. Die Natur des Zweckverbandes prägt auch in der Finanzwirtschaft dieser Genossenschaften sich aus, die bei aller Größe des Umfangs, welchen die einzelnen Operationen unter Umständen erreichen können, doch einen einfachen Typus zu bewahren pflegt.

§ 43. In England fehlt es, soweit ich habe ermitteln können, an allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen, welche die Bildung von Meliorations-Genossenschaften regeln; wo solche — namentlich Bewässerungs-Genossenschaften — bestehen, beruhen sie auf Lokal-Akten. Dagegen gibt es solche allgemeine Normen in Betreff der Bildung von Genossenschaften für die Unterhaltung von Deichen, Entwässerungs- und Drainierungs-Anlagen. Das älteste der die Genossenschaften für die beiden ersteren Zwecke autorisierender Gesetze — sewers commission acts — gehört dem J. 1531 an; eines der neueren bezüglichen Gesetze, das von 1841 — st. 4 und 5 Vict. c. 45 — sanktioniert als Maßstab für die Verteilung der Lasten das Interesse, mit dem die einzelnen Grundstücke beteiligt sind. Die Drainage-Akt von 1861 — 24 und 25 Vict. c. 133 — autorisiert zwei Arten von Zwangskorporationen zum Behuf der Herstellung und Unterhaltung von Drainage- aber auch von sonstigen Schutz- und Entwässerungs-Anlagen; dort wo städtische oder ländliche Gesundheitsbehörden bestehen, sind diese zugleich die durch die Schutzmaßregeln gegen Wasser und zur Unterhaltung der Ableitungskanäle autorisierten Organe.

Ebenso ist in Frankreich die Wahrnehmung der bezüglichen Interessen Sache besonderer genossenschaftlicher Verbände, die hier die Namen associations syndicales tragen: die frühere Gesetzgebung hatte bei diesen zwischen sociétés forcées und sociétés libres unterschieden, einer Bezeichnung, die das Gesetz vom 21. Juni 1865 durch die von associations autorisées und associatons libres ersetzt hat. Erstere werden durch Dekret des Präfekten gebildet, letztere beruhen auf freier Vereinigung; während die letztere Form Willensübereinstimmung aller Interessenten voraussetzt, wird bei der ersteren die mangelnde Willens-Einstimmigkeit durch obrigkeitliche Anordnung ersetzt: es dürfen aber die associations autorisées nur die Unterhaltung von Deichen, Reinigung, Vertiefung und Regularisierung von Wasserläufen, Austrocknung von Sümpfen, Assainierung ungesunder Ländereien oder endlich Unterhaltung der zum Betriebe der Salzteiche erforderlichen Gräben zur Aufgabe haben; Verbände, welche bloße Meliorationszwecke erstreben, insbesondere Bewässerungs- und Drainierungs-Anlagen zu ihrer Aufgabe machen, sind nur als associations libres zulässig. In den Reglements dieser Genossenschaften, mögen sie nun als obrigkeitlich autorisierte oder als freie existieren, ist vor allem über den Umfang der zu verfolgenden gemeinsamen Aufgaben bezw. der zu veranstalteten Arbeiten, über den Modus der Verteilung der Kosten bezw. der Arbeitsleistungen auf die Mitglieder und die Art der Vertretung der letzteren im Syndikat Bestimmung zu treffen.

Viel weiter in der Anwendung des Zwanges geht die Gesetzgebung Italiens, indem hier zu Zwecken nicht nur des Schutzes von Ländereien gegen Ueberflutung und Wassersgefahr sondern auch der Assänierung, der Melioration, der Bewässerung, der Anlegung von Wegen &c. unter der Voraussetzung, daß von dem Unternehmen für die öffentliche Gesundheit oder die Landeskultur erhebliche Vorteile zu erwarten sind, auf administrativem Wege die Bildung von Zwangsgenossenschaften (consorgi) gestattet; ja es kann solches auch dann, wenn das Privat-Interesse der Mehrheit der Beteiligten es verlangt, durch richterliche Anordnung stattfinden, doch muß alsdann den der dissentierenden Minorität angehörigen Besitzern freigelassen werden, ihre Grundstücke gegen entsprechende Entschädigung an die Genossenschaft abzutreten [17].

Auch in Deutschland bilden die zum Schutz gegen Ueberschwemmung errichteten Genossenschaften, vor allem die Deichverbände die älteste Form der hieher gehörigen Bildungen. Die Grundlage dieser Genossenschaften war von jeher eine reale, indem die Eigenschaft eines Mit-

17) S. Triaca, Elementi di diritto amministrativo. 1888. S. 204 ff.

glieds durch den Besitz eines dem Interessenkreise angehörigen Grundstücks bedingt wurde und mit diesem Besitz zusammenfiel; während indessen früher der Charakter einer privatrechtlichen Realgenossenschaft häufig prävalierte, trat später immer mehr der Charakter einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in den Vordergrund. Dem entspricht es, daß während früher die Deichlast vielfach privatrechtlich geteilt war, so daß sie für jedes Mitglied eine einzelne räumlich abgegrenzte Strecke umfaßte und der Verband sich nur durch die bei außerordentlichen Beschädigungen eintretende Beihilfen und durch die sog. Nothilfe bethätigte, später die Unterhaltung als eine von der Einheit des Verbandes ausgehende erscheint und die Geld- und Arbeitsleistungen die Natur der Steuer angenommen haben. Die Verteilung derselben ist wesentlich nach Opportunitäts- und Billigkeits-Momenten geregelt; vorzugsweise bildet der Umfang des Interesses, die Größe des Grundbesitzes den Maßstab. Diesen Charakter von wesentlich öffentlichrechtlichen, die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben sich zum Ziele setzenden Verbänden haben auch die modernen Meliorations-, Wiesenbau- und Drain-Genossenschaften: nur teilweise haben die Gesetzgebungen hier das Prinzip eines den freiwilligen Beitritt einer dissentierenden Minorität oder die Willensübereinstimmung überhaupt ergänzenden Zwanges sanktioniert. Während die preußische Gesetzgebung einen solchen bei der Gründung der Meliorations- und Bewässerungsgenossenschaften zuläßt, können Genossenschaften zum Behuf der Ausführung und Unterhaltung von Drain-Anlagen nur durch Willensübereinstimmung aller Beteiligten zur Existenz gelangen. Weniger als bei den Deichgenossenschaften haben bei der Tragung der Unterhaltungslast Naturalleistungen der Mitglieder hier Spielraum: ihre Beteiligung erfolgt weit vorwiegend durch Entrichtung von Steuern, deren Verteilungsmaßstab auch hier noch dem Interesse geregelt zu sein pflegt.

Das bei weitem größte Gebiet in sachlicher und räumlicher Hinsicht ist den Uferschutz- und Meliorations-Genossenschaften (waterschappen) in den Niederlanden eingeräumt. Je weiter jedoch die überaus reichhaltige Entwickelung in die Vergangenheit zurückreicht, desto weniger ist es gelungen, in denselben was die Bildung von Genossenschaften und die Verteilung der Last anlangt, gleichartige und den anderen Verhältnissen sich anpassende Grundsätze zur Geltung zu bringen, in materieller Hinsicht sind die meist aus früherer Zeit herrührenden Statuten maßgebend. Die Gesetzgebung hat sich fast lediglich auf Regelung gewisser formeller Befugnisse der Organe dieser Genossenschaften und der Aufsicht führenden Staatsbehörde beschränkt.

3) Aufgabenkreis der besonderen städtischen Sicherheits-, Wohlfahrts- und Annehmlichkeits-Interessen.

Das beste Bild von der Entwicklung dieses Aufgabenkreises geben die von einer Reihe größerer Städte für längere Zeitperioden veröffentlichten Verwaltungsberichte, so die von Berlin (im Gange befindlich die Veröffentlichung für 1882/8), Wien, Frankfurt a. M. (sehr lehrreich die Veröffentlichung über 1880/86). S. auch de Pontich, Administration de la ville de Paris. 1884.

§ 44. **Allgemeine Charakterisierung und hauptsächliche Richtungen.** Das engere Beisammenwohnen einer auf einem begrenzten Raume angesiedelten größeren Anzahl von Menschen, wie es die charakteristische Voraussetzung des städtischen Lebens bildet, erzeugt eine Reihe von Momenten, welche auf die Erweiterung des Aufgabenkreises der kommunalen Korporationen von Einfluß sind: diese Momente sind entweder objektive oder subjektive. Zu den ersteren gehört eine Reihe von dem städtischen Leben eigentümlichen thatsächlichen Verhältnissen, welche besondere Anforderungen an die Verwaltungsthätigkeit hervorrufen: so erheischt z. B. der Umstand, daß innerhalb der dichter an einander gedrängten Bevölkerung und bei dem engeren Beisammenliegen der Wohnungen und Gebäude Krankheitsstoffe sich rascher verbreiten oder Feuersbrünste leichter große Dimensionen annehmen, besondere Einrichtungen und Mittel der Abhilfe. Ein subjektives Moment dagegen ist die Erhöhung der Ansprüche, wie sie sich aus der besonderen Art jenes örtlichen Gemeinlebens, der größeren Verbreitung von Wohlstand und Bildung der Einwohnerschaft, den Eigentümlichkeiten des geselligen und Erwerbslebens ergibt: die Anforderungen, welche sich auf eine geschmackvolle Ausstattung von Straßen und Plätzen, auf das Vorhandensein von Erholungsorten und Spaziergängen, sowie auf Anstalten für die Befriedigung der Unterhaltungs- und Bildungsbedürfnisse beziehen, bieten Beispiele dar. Die Gesamtheit der auf solchen dem städtischen Leben eigenen teils objektiven Verhältnissen teils subjektiven Ansprüchen beruhenden Aufgaben stellt den Aufgabenkreis dar, welchen ich als den auf die besonderen städtischen Sicherheits-, Wohlfahrts- und Annehmlichkeits-Interessen bezüglichen bezeichnet habe. Es liegt in der Natur des Einflusses, welchen das subjektive

Moment hier behauptet, daß dieser Kreis eine Graduation einschließt, welche von der Befriedigung von Existenz- zu den bloßen Genuß- und Luxusbedürfnissen aufsteigt. Einen eigentümlichen Charakter gibt diesem spezifisch städtischen Aufgabenkreise vielfach auch die besondere Form der Veranstaltungen, durch welche ein großer Teil der hier erforderlichen Leistungen erzielt wird: es sind dies nicht selten technische, erheblichen Kapitalaufwand erheischende Einrichtungen, da bei dem sich auf kleinem Raume vereinigenden großen Umfange einerseits des Bedarfs, andererseits der Leistungsfähigkeit oft die Voraussetzungen gegeben sind, unter denen die Vorteile des Großbetriebes zu besonderer Geltung gelangen.

Seinem materiellen Inhalt nach verteilt sich nun dieser besondere städtische Aufgabenkreis nahezu über das ganze Gebiet der ortsgemeindlichen Verwaltung; zu einem Teil setzt er sich aus Anforderungen zusammen, welche den für die Gemeinden gemeinsamen gewissermaßen nur als ein Plus hinzutreten. Letzteres gilt beispielsweise von dem Geschäftskreise der in größeren Städten bestehenden Polizeiverwaltungsbehörden, welche neben den i. e. S. polizeilichen Obliegenheiten zahlreiche andere, auf die Wohlfahrts- und Annehmlichkeits-Interessen der städtischen Einwohner bezügliche Aufgaben zu erfüllen haben; ein weiteres Beispiel enthalten die schon früher erwähnten Mehrleistungen, welche das Feuerlöschwesen der größeren Städte gegenüber dem für kleinere Gemeinden ausreichenden erfordert. Vorzugsweise sind jedoch drei Gebiete, innerhalb deren das städtische Leben seine besondere, die Gestaltung der administrativen Bedürfnisse beeinflussende Bedeutung äußert: es sind dies das Zirkulations- und Verkehrs-, das Gesundheits- und das Bildungswesen.

§ 45. Verkehrswesen. Es gehören hierher zweierlei Arten von Veranstaltungen: diejenigen, welche der Zirkulation und Fortbewegung von Personen und Gütern und diejenigen, welche dem gewerblichen Verkehr und dem Handel dienen.

Ersterer Art sind die Kommunikationswege — Straßen, Plätze, Promenaden zc., unter Umständen auch Kanäle und Gewässer. Diese Kommunikationswege haben in den Städten besonderen Anforderungen nach einer doppelten Richtung hin zu genügen: einmal in der Richtung auf Brauchbarkeit für den unter Umständen große Dimensionen annehmenden Verkehr; sodann in der Richtung einer den gesundheitlichen Rücksichten, den Geschmacks-Anforderungen zc. entsprechenden Beschaffenheit und Ausstattung. Die nach diesen Richtungen sich ergebenden Gesichtspunkte schon bei der Anlegung zur Geltung zu bringen, ist wegen des weit in die Zukunft hinaus sich erstreckenden Einflusses der ersten Einrichtung von besonderer Wichtigkeit; es ist daher die Anlegung der Straßen in den Städten, zumal den größeren, heute allgemein Sache der öffentlichen Verwaltung, dergestalt, daß eine Beteiligung der angrenzenden oder sonst interessierten Grundbesitzer nur in Form von Geldleistungen bezw. Diensten stattfindet. Die Unterhaltung der Straßen in einem den Bedürfnissen des Verkehrs entsprechenden Zustande begreift die Operationen der Unterhaltung des Pflasters, der Reinigung, der Besprengung und Beleuchtung in sich. Die Unterhaltung des Pflasters ist ebenfalls regelmäßig Sache der öffentlichen Verwaltung; die Beteiligung der Adjacenten, die sich meist auf Beiträge zur Unterhaltung des Trottoirs beschränkt, pflegt auch hier eine lediglich finanzielle zu sein. Die Reinigung ist sehr verschieden geregelt: bald ist sie ganz oder teilweise — häufig innerhalb des sogenannten Bürgersteigs — Sache der adjacierenden Eigentümer, denen dann öfter durch private oder auch durch unter Leitung der kommunalen Verwaltung stehende Unternehmungen Gelegenheit gegeben wird, diese Arbeiten für ihre Rechnung durch geeignete Kräfte zur Ausführung bringen zu lassen; bald bewirkt die öffentliche Verwaltung die Reinigung sei es ohne sei es mit finanzieller Beteiligung der angrenzenden Eigentümer. Die Besprengung der Straßen ist oft mit der Reinigung verbunden, oft jedoch auch in besonderer Weise geregelt und erfolgt entweder durch Privatunternehmungen oder durch die

städtische Verwaltung; letzteres ist Regel, wenn die Ausführung derselben mit den öffentlichen Wasserwerken in Verbindung gesetzt werden kann. Für die Straßenbeleuchtung wird meist durch auf Großbetrieb angewiesene Veranstaltungen als Gasfabriken mit den zugehörigen Röhrennetzen, Anstalten zur Herstellung elektrischer Beleuchtung gesorgt, welche — zumal in Deutschland — die Gemeinden in zunehmendem Maße in ihren Wirkungskreis gezogen haben. Eine potenziertere Form nimmt die Fürsorge für den Verkehr an, wenn sie sich auf Errichtung und Unterhaltung von Transportanstalten wie auf den Betrieb von Straßenbahnen erstreckt.

Der zweiten Kategorie gehört die Unterhaltung von Märkten, Markthallen und sonstigen dem Handelsverkehr gewidmeten Anstalten an: zu den gebräuchlichsten Einrichtungen dieser Art gehören die, wo sie bestehen, meist von der Gemeinde unterhaltenen, zur Lagerung der zum Verkauf gestellten Getreidevorräte dienender Kornhallen oder Schrannen. Eine oft sehr spezialisierte Entwickelung hat dieser Aufgabenkreis in Handels- und Seestädten erhalten, wo er die Errichtung und Unterhaltung teils der auf den Meßverkehr bezüglichen Vorkehrungen, teils der Hafen-Anlagen, Lagerungs- und Stapelräumen, Zollniederlagen 2c. einschließen kann.

§ 46. Gesundheitswesen. Unter den hierher gehörigen Veranstaltungen stehen diejenigen voran, welche sich auf die Zuführung einer hinreichenden Menge von Wasser, einesteils von Trinkwasser guter Qualität, anderenteils von Wasser für Zwecke der Reinigung, Spülung 2c. beziehen, sowie diejenigen, welche die Entfernung der Fäkalstoffe aus der Stadt zum Gegenstande haben. Die große Bedeutung, welche die heutige medizinische Wissenschaft der Trinkwasser-Versorgung zuerkennt, verbunden mit den administrativen und finanzwirtschaftlichen Vorzügen, wie sie öffentlichen Anlagen dieses Behufs zukommen, hat in einem ausgedehnten Maßstabe in den Städten — siehe unten S. 693. — zur Errichtung öffentlicher Wasserwerke geführt, welche die von Privatunternehmungen ausgehenden desfallsigen Einrichtungen verdrängen. Das gleiche gilt von den Einrichtungen zur Entfernung der Fäkalstoffe, auf deren rationeller Regelung ebenfalls nach den in der medizinischen Wissenschaft zur Zeit herrschenden Auffassungen der größte Wert gelegt wird; diese Einrichtungen sind verschieden je nachdem denselben das sog. Abfuhr- oder das Kanalisations-System in seinen verschiedenen Abwandlungen zugrunde liegt. Nicht nur wegen des sehr erheblichen Kapitalaufwandes, welche die Herstellung von Kanalisations-Anlagen erfordert, sondern auch wegen des großen Umfanges, in welchem dabei eine Verfügung über öffentliches Straßen- 2c. Terrain stattfinden muß, ist die Ueberlassung der Errichtung und des Betriebes solcher Anlagen durch Privatunternehmungen nahezu ausgeschlossen.

§ 47. Bildungswesen. In den Städten besteht einmal vermöge der engeren Berührung, in der hier zahlreiche einer höheren Bildung teilhaftige Elemente mit anderen Schichten des Volkes kommen, und sodann vermöge der größeren Ansprüche, welche das städtische soziale und Erwerbsleben an die Ausbildung der intellektuellen Eigenschaften und des Geschmackes stellt, ein umfangreicheres Bildungsbedürfnis. Es bieten sich aber auch hier durch die Möglichkeit der Errichtung öffentlicher Anstalten, die vielen zugänglich sind, die Mittel dar, dies Bedürfnis in sehr viel wirksamerer Weise, als es in kleineren Gemeinden möglich sein würde, zu befriedigen: die Herstellung von über das Unterrichtswesen i. e. S. hinausgehenden Bildungsanstalten, als Lesehallen, Museen 2c., ferner die Aufstellung von Kunstdenkmälern an öffentlichen Plätzen, die Fürsorge für einen monumentalen Charakter gewisser Bauten sind demnach Gegenstände, welche, soweit die Privatbeteiligung nicht ausreicht, in den Wirkungskreis insbesondere größerer städtischer Gemeinden gehören.

Der hier zusammengestellte Aufgabenkreis der besonderen städtischen Wohlfahrts- 2c. Interessen

ist derjenige, welcher in England im wesentlichen die Wirkungssphäre der Stadtkorporationen bezw. der anderen stadtähnlichen Organismen ausmacht: während hier daher dieser Aufgabenkreis gewissermaßen durch eine besondere Organisation vertreten ist, gehört es zum Charakteristischen der kontinentalen Einrichtungen, daß jener Aufgabenkreis sich mit den von den Gemeinden zu erfüllenden allgemeinen Aufgaben zu einem geschlossenen und in sich organisch zusammenhängenden Ganzen vereinigt.[1]

3. Das Prinzip in der Bildung des Aufgabenkreises.

Wagner, F.W. Bd. I. 3. A. § 44 ff. Ders., G. § 175 f. v. Reitzenstein, Ueber indirekte Verbrauchssteuern der Gemeinden in Hildebrand-Conrad J. 8. S. 1 f. Thun, Vereine und Stiftungen des Kanton Baselstadt. 1883.

§ 48. Von einem Prinzip für die Bildung eines kommunalen Wirkungskreises läßt sich nach einer doppelten Richtung sprechen: es kann von einem solchen in Bezug auf den materiellen Inhalt dieses Wirkungskreises und in Bezug auf die Formen, in denen die Aufnahme der einzelnen Gegenstände in jenem Wirkungskreis erfolgt, die Rede sein: das eine mag hier unter der Bezeichnung des materiellen, das andere unter der des formellen Prinzips begriffen werden. Die Entwickelung beider ist zu scheiden.

1. Das materielle Prinzip.

§ 49. Im allgemeinen. Der Wirkungskreis des Kommunalkörpers ist entweder eine Konsequenz der in ihm enthaltenen Rechtsgemeinschaft oder er beruht auf außerhalb dieser Konsequenz liegenden Momenten. Das Vorstehende hat gezeigt, daß der auf der Rechtsgemeinschaft der Gemeindegenossen beruhende Teil der Wirkungssphäre ein in seinem Umfange im allgemeinen zurückgehender, daß dagegen der Teil des Wirkungskreises, welcher in der Partizipation der Kommunalkörper an der Erfüllung der Staatsaufgaben und in der Verwirklichung der aus den besonderen lokalen Wohlfahrtsinteressen sich ergebenden Zwecke beruht, ein wachsender ist. Für diese letzteren beiden Elemente des Wirkungskreises ist daher das Prinzip der Abgrenzung vorzugsweise zu finden. Aber schon die Art, wie jenes Wachstum sich auf die verschiedenen Kategorien der Kommunalkörper verteilt, deutet auf eine verschiedene prinzipielle Grundlage desselben bei beiden Elementen hin: während in Bezug auf den Anteil der Gemeinden an der Erfüllung der Staatsaufgaben eine bei aller Verschiedenheit des Umfanges doch bis zu einem gewissen Maße den verschiedenen Kategorien der kommunalen Korporationen gemeinsame Zunahme konstatiert worden ist, hat ein Anwachsen des auf den besonderen lokalen Interessen beruhenden Elements des Wirkungskreises meist nur bei der begrenzteren Anzahl solcher kommunaler Organismen, in denen jene Interessen sich besonders konzentrieren, stattgefunden. In Bezug auf die Gestaltung des einen Teils des Wirkungskreises tritt daher mehr eine Tendenz der Gleichförmigkeit, in der des andern mehr die Tendenz einer die Besonderheiten der Verhältnisse zum Ausdruck bringenden Mannigfaltigkeit hervor.

§ 50. Staatliche Aufgaben. Zur Feststellung eines Maßes, mit welchem an der Erfüllung der auf die Verwirklichung des Staatszweckes bezüglichen Aufgaben die kommunalen Organismen zu beteiligen wären, läßt sich von der Konsequenz der allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätze aus nicht gelangen; die Abgrenzung dieser Beteiligung steht vielmehr unter dem Gesichtspunkte der Opportunität, von welcher entweder in administrativer oder in politischer Hinsicht gesprochen werden kann, je nachdem Momente, welche sich auf die zweckentsprechende Herstellung der Leistungen oder die sachgemäße Verteilung der Lasten, oder solche, welche sich auf die Durchführung des Grundcharakters des Staates beziehen, entscheidend sind. Die Sonderung beider Gesichtspunkte liegt der Unterscheidung zwischen denjenigen beiden Prinzipien zum Grunde, unter deren Einwirkung sich die Erweiterung der kommunalen Korporationen an den Staatsaufgaben in neuerer Zeit

vollzogen hat, deren Tragweite jedoch eine über die Regelung des Anteilsverhältnisses an der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zwischen Staat und kommunalen Korporationen hinausgehende ist: die Prinzipien der Dezentralisation und der Durchführung der Selbstverwaltung. Die Aufstellung des ersteren Prinzips hat ihren Ausgangspunkt von der Häufung des administrativen Materials genommen, wie sie ein Korrelat der Kulturentwickelung und der mit ihr in engster Wechselbeziehung stehenden Vervielfältigung der Verwaltungsaufgaben ist. Diese Vervielfältigung erfordert, daß, um die Möglichkeit einer Uebersicht und grundsätzlichen Leitung für die höheren Instanzen zu erhalten, in thunlichstem Umfange eine Verweisung des Details und der Verantwortlichkeit für die Erledigung desselben an die mit begrenzter lokaler Zuständigkeit versehenen Organe und Korporationen erfolge, welche eben vermöge der größeren Beschränktheit ihres Kreises und ihrer größeren Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen sowie der näheren Beziehung, in der sie zu den lokalen Interessen stehen, das wachsende Material eher zu beherrschen, die einzelnen Angelegenheiten sachgemäßer zu erledigen, die Mittelbeschaffung zweckentsprechender zu bewirken in der Lage sind. Das Prinzip der Selbstverwaltung ruht auf dem im Wesen des modernen Staats begründeten Postulate einer ausreichenden Beteiligung des staatsbürgerlichen Elements bei Ausübung und Kontrole der Verwaltungsfunktionen. Eine solche Beteiligung hat die möglichst volle Bemessung der Wirkungssphäre der lokalen Korporationen zur Voraussetzung; nur in den engeren lokalen Verbänden kann diese Beteiligung, deren Schwerpunkt ebenfalls in den nahen Beziehungen zu Verhältnissen und Interessen beruht, zu intensiver und das Gleichgewicht zwischen staatlicher Leitung und dem Wirken selbständiger lokaler Kräfte sichernder Geltung gelangen. Auf dem Zusammenwirken beider Prinzipien beruht die Erweiterung des Anteils, welcher den kommunalen Korporationen in der Erfüllung der Staatsaufgaben im Laufe der modernen Entwicklung zugefallen ist. Diese Erweiterung hat um so mehr eine Ausdehnung des Wirkungskreises der Kommunalkörper überhaupt zur Folge gehabt, als an und für sich vermöge der mit der Kulturentwicklung zusammenhängenden Vervielfältigung und Ausgestaltung der staatlichen Aufgaben die Leistungen, deren es zur Erfüllung der letzteren bedarf, umfangreichere geworden sind. Die Vorzüge, welche durch jene Erweiterung des auf die Kommunalkörper entfallenden Anteils an den staatlichen Aufgaben nach den vorbezeichneten Gesichtspunkten erzielt werden, haben allerdings nicht selten eine Kehrseite darin, daß einesteils die Handhabung der bezüglichen Verwaltungszweige eine ungleichere wird, andererseits aber auch die Kosten derselben, weil sie in erster Linie engere Verbände treffen, sich ungleichmäßiger verteilen: als Korrektiv pflegt daher neben jener Erweiterung einesteils eine Steigerung und intensivere Geltendmachung der staatlichen Aufsichtsbefugnisse, andererseits eine Ausdehnung der Beteiligung der größeren Verbände bezw. des Staats an den Kosten der Kommunalverwaltung herzugehen.

§ 51. Aufgaben der besonderen lokalen Wohlfahrtsinteressen. Auch die Aufnahme von Aufgaben, welche sich auf diese Interessen beziehen, aus der Sphäre der privaten Beteiligung in den Wirkungskreis der kommunalen Korporationen richtet sich im allgemeinen nach der Opportunität. Diese Uebernahme ist nur dann, wenn die Erfüllung der Aufgaben durch die kommunale Verwaltung zweckmäßiger als im Wege der privaten Thätigkeit erfolgen kann, aber auch unter dieser Voraussetzung nur insoweit gerechtfertigt, als nicht die in dieser Richtung zu erreichenden Vorteile durch Nachteile, die nach anderen Seiten hin entstehen, überwogen werden. Solche Nachteile können namentlich auch in Eingriffen in die Rechtssphäre der Einzelnen bestehen, mit denen jene Aufgabenerfüllung verbunden ist und die, wo sie stattfinden, nur in der besonders zwingenden Art des Bedürfnisses, um dessen Befriedigung es sich handelt, ihre Rechtfertigung zu finden vermögen. Dieser durch die Natur des Bedürfnisses gegebenen Abstufung trägt u. A. die

vorerwähnte, bei den landwirtschaftlichen Kulturgenossenschaften Platz greifende Unterscheidung Rechnung, vermöge deren die Voraussetzungen, unter denen die Einzelnen zum Beitritt genötigt werden können, bei den auf Abwehrung von Schäden abzielenden Genossenschaften geringer sind als bei denen, welche bloße Meliorationszwecke verfolgen. Eine besonders reichhaltige Bethätigung des in der eben dargelegten Weise zu verstehenden Opportunitätsprinzips enthält die Abgrenzung jenes auf die besonderen städtischen Wohlfahrtsinteressen bezüglichen Wirkungsgebiets. Der Momente, auf welche die Entwicklung desselben zurückzuführen ist, habe ich im vorstehenden Abschnitte gedacht; sie beruht auf dem durch die Besonderheiten des städtischen Lebens bedingten Hervorwachsen einer Anzahl von Bedürfnissen, für deren Befriedigung die private Thätigkeit, der bei einfacheren Verhältnissen die Vorsorge überlassen werden kann, nicht mehr genügt, keineswegs dagegen auf einer bereits konstatierten allgemeinen Inferiorität der privatwirtschaftlichen Güterproduktion selbst. Allerdings sind, um jenen Bedürfnissen Befriedigung zu sichern, nicht selten Anlagen erforderlich, in welchen ein beträchtliches Kapital Verwendung findet und welche neben der Erfüllung von Aufgaben allgemeinen Interesses auch privatwirtschaftliche Seiten ihrer Wirksamkeit haben, insbesondere, was ihren Betrieb anlangt, manche Analogien mit den Anstalten der Privatindustrie bieten; namentlich gilt dies von den Gasbereitungs- und Wasserleitungsanstalten, welche teilweise Güter zum Zweck entgeltlicher Verwertung herstellen; auch soweit die kommunalen Korporationen in einzelnen Fällen Transportunternehmungen veranstalten, nähern sich die bezüglichen wirtschaftlichen Operationen denen der Privattransportanstalten. Dennoch scheint es nicht richtig, diese Vorgänge als Anfänge einer allmählichen teilweisen Aufsaugung der privaten Güterproduktion durch die gemeinwirtschaftliche der kommunalen Korporationen zu betrachten. Was bis jetzt an Anstalten gedachter Art existiert, bewegt sich innerhalb gewisser weniger Grundtypen, denen durchgehends eine prävalierende Beziehung zu den öffentlichen Zwecken und den Verwaltungsaufgaben eigentümlich ist. Gerade in dieser ihnen gemeinsamen Voraussetzung ist es begründet, daß sie einer erheblichen Vermehrung nicht fähig sind. Demnach fehlt es bisher noch an einer Grundlage zu der Annahme, daß die Erscheinung jener mit der wachsenden Zahl der Bedürfnisse, für deren Befriedigung die Kraft des Einzelnen unzureichend wird, sich ergebenden zunehmenden Erweiterung des kommunalen Wirkungskreises gegenüber der privaten Thätigkeit, wie sie hauptsächlich in den größeren Städten beobachtet worden ist, auch im Gebiet der Güterproduktion als solcher sich geltend mache oder in dasselbe hinübergreife; es beschränkt sich der Vorgang jener Erweiterung zur Zeit vielmehr auf gewisse dem Gebiet der lokalen Wohlfahrts- und Annehmlichkeitszwecke bezüglichen administrativen Aufgaben, durch deren Aufnahme der Wirkungskreis einzelner kommunaler Korporationen in größerem Umfange als der der privaten Thätigkeit zu wachsen scheint. Eine Fixierung dieser Verschiebung in einem Zahlenverhältnis ist jedoch unmöglich, weil die Progression der Entwickelung der privatwirtschaftlichen Thätigkeit innerhalb der Güterproduktion sich größtenteils der ziffermäßigen Feststellung entzieht[18]).

§ 52. Einfluß der Zusammenfassung beider Aufgabenkreise innerhalb desselben Organismus. Ein Moment für die materielle Gestaltung des Aufgabenkreises liegt endlich in der Verbindung, in welche die verschiedenen Elemente desselben durch die kommunale Organisation selbst gebracht werden. Die Wirksamkeit der kommunalen Korporationen findet ihre höchste Stufe darin, daß sie die größtmöglichste

18) Hiernach lasse ich dahingestellt, inwieweit das von Wagner an der angeführten Stelle der Grundlegung auch für das Gebiet der Güterproduktion angenommene Gesetz von der wachsenden Ausdehnung der Staats- bezw. öffentlichen Thätigkeiten gegenüber der Privatthätigkeit richtig ist. Für die Wirtschaft der Kommunalkörper und der Ortsgemeinden insbesondere erachte ich die Geltung des Gesetzes in dieser Ausdehnung nicht für nachgewiesen.

Mannigfaltigkeit der aus dem lokalen Gemeindeleben sich ergebenden oder an dasselbe sich anknüpfenden Aufgaben zu einer möglichst vollkommenen Einheit verbindet. Je mehr dies der Fall, desto mehr wird für die Art der Erfüllung, welche die einzelnen Aufgaben finden, neben den durch die Sache gegebenen Anforderungen auch der in der Verwaltung, wie sie von der betr. kommunalen Korporation ausgeht, sich ausprägende Gesamtcharakter bestimmend. Daß die größte Mannigfaltigkeit der Aufgaben in der konzentriertesten kommunalen Organisation Zusammenfassung findet, bildet die charakteristische Eigenschaft der größeren Stadtgemeinden nach der volleren Bemessung ihrer Wirkungssphäre, wie sie im Gegensatz zu der englischen Stadtverfassung durch die Gesetzgebungen der kontinentalen Staaten gegeben ist. In diesen Gemeinden erscheint daher auch der Inhalt der staatlichen Aufgaben der volleren Entfaltung des gesamten Aufgabenkreises entsprechend oft beträchtlich umgestaltet und erweitert.

2. Das formelle Prinzip.

§ 53. Hauptsächliche Normen für die Festsetzung des Wirkungskreises der Gemeinden bildeten im Mittelalter die vertragsmäßigen Vereinbarungen zwischen den Gemeindegenossen und die Observanz: an die Stelle von beiden sind der neuen Entwickelung entsprechend meist die Gesetze und die innerhalb der Rechtsordnung des Staats von den Kommunalkörpern ausgehenden autonomen Festsetzungen getreten. Während für die Regelung des Anteils der Gemeinden an den staatlichen Aufgaben die Gesetze die Grundform bilden und autonome Festsetzungen nur innerhalb des Rahmens der ersteren als ergänzende Momente in Betracht kommen können, bilden für die Uebernahme von Aufgaben aus dem Kreise der privaten Thätigkeit in den Wirkungskreis der Kommunalkörper die autonomen Beschlußfassungen die naturgemäße Form, wogegen die Gesetzgebung in Bezug auf die Regelung des Wirkungskreises der Kommunalkörper auch nach dieser Richtung hin durch Normativbestimmungen insbesondere dann ergänzend einzutreten pflegt, wenn es sich um bei den einzelnen kommunalen Korporationen der hierher gehörigen Kategorien sich mehr oder weniger gleichförmig reproduzierende Aufgaben handelt. Da die Fälle der selbstthätigen Uebernahme von Aufgaben, welche bisher in den Bereich der Privatthätigkeit fielen, durch die kommunale Verwaltung wie das Obige gezeigt hat, hauptsächlich in der Art der Entwickelung der städtischen Sonderinteressen ihre Wurzel haben, so sind auch die größeren städtischen Gemeinden diejenigen, welche vorzugsweise befähigt erscheinen, die Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts zu einem die Begrenzung ihrer Wirkungssphäre wesentlich bedingenden Faktor zu steigern. Das Maß, welches diese Steigerung erreichen kann, ist allerdings von der jenen Gemeinden gegebenen Organisation und von dem Grade freier Bewegung, das ihnen bezüglich der Gestaltung ihres Finanzwesens und der Entwickelung ihrer Einnahmequellen gelassen ist, sehr abhängig. Je mehr diese Steigerung nach der Lage der Gesetzgebung der einzelnen Staaten zur Verwirklichung kommt, desto mehr bildet sich zwischen diesen ihren Wirkungskreis zu einem großen Teil autonom und daher in einer auseinander gehenden, den lokalen Verhältnissen sich anschließenden Weise gestaltenden und den anderen wesentlich in einer typischen Umgrenzung ihres Aufgabenkreises sich bewegenden Kommunalkörpern ein Gegensatz heraus, ein Gegensatz, auf den bei Behandlung der Einnahmequellen der Gemeinden, insbesondere der Steuern weiter unten zurückzugreifen sein wird.

Eine besondere Anwendungsform, in der die autonome Bemessung des kommunalen Wirkungskreises zum Ausdruck gelangt, bildet die Verständigung mit den Organen der dem Bereich der privaten Bethätigung angehörigen Bildungen (Vereine, Privatkorporationen, Stiftungen) über ihre Beteiligung an den die Förderung der einzelnen Wohlfahrtszwecke bezielenden Leistungen bezw. ein Zusammenwirken der beiderseitigen Bethätigungen. Wie in den Großstädten die Organisation der privaten Bethätigung eine besonders reichhaltige zu sein pflegt, so hat hier auch eine solche Verständigung den weitesten Spielraum. Zur Würdigung der Begrenzung des kommunalen Aufgabenkreises ist daher die Kenntnis jener ergänzenden Wirksamkeit der privaten Kreise unentbehrlich. Von solcher liefert die obengenannte Schrift von Thun für den Kanton Baselstadt ein lehrreiches Bild.

III. Der Bedarf[19]).

1. Allgemeines. Die Mittel.

§ 54. Wie für den Staat bedarf es für die Kommunalkörper, um die ihnen obliegenden Leistungen hervorzubringen, der Handlungen und der Sachgüter (Gebrauchs- und Verbrauchsgüter, Grundstücke, Kapitalien); meist ist zur Darstellung jener Leistungen eine Kombination von beiden nötig. Um die Handlungen, die unter der ihre Beziehung zu den Zwecken der kommunalen Verwaltung besser zum Ausdruck bringenden Bezeichnung „Dienste" hier zusammen begriffen werden mögen, herbeizuführen, gibt es seitdem Unterthänigkeitsverhältnisse privatrechtlicher Art, auf Grund deren solche gefordert werden konnten, nicht mehr bestehen, einen dreifachen Weg: die Dienste können freiwillig dargebotene oder vertragsmäßig übernommene oder solche sein, welche von der Gemeinde in Ausübung einer ihr beiwohnenden Zwangsbefugnis gefordert werden. Im ersten Fall ist Unentgeltlichkeit, im zweiten volle Entgeltlichkeit die Regel, der dritte begreift Eventualitäten ebenso der Unentgeltlichkeit wie der vollen und teilweisen Entgeltlichkeit in sich. Was die Sachgüter anlangt, so ist zunächst der Fall denkbar, daß sie zu den im Vermögen der Gemeinde befindlichen Objekten gehören oder daß sie aus der wirtschaftlichen Nutzbarmachung dieser Objekte hervorgehen (Eigenproduktion). Soweit dieser Fall nicht Platz greift, kann auch hier die Erlangung der Sachgüter entweder unter Benützung freiwilliger Anerbietungen oder vermöge vertragsmäßiger Vereinbarungen oder durch Geltendmachung eines dem Kommunalkörper zustehenden Zwangsrechts erfolgen. Wie bei der Beschaffung der Dienste ist auch hier im zweiten Falle die Erwerbung gegen vollen Entgelt die Regel, während im ersten Unentgeltlichkeit vorherrscht, im dritten je nach Lage der Umstände Unentgeltlichkeit oder Gewährung teilweisen oder vollen Entgeltes Platz greift. Heute wie früher konkurrieren alle genannten Modalitäten bei der Beschaffung der für die Verwaltung der Kommunalkörper benötigten Dienste und Sachgüter, aber das Verhältnis, in welchem sie beteiligt sind, hat im Laufe der Entwickelung eine wesentliche Aenderung erfahren. Während früher in der Kommunalwirtschaft die eigene Produktion der Sachgüter und die unmittelbare Beschaffung der Dienste — abgesehen von der Leistung auf Grund privatrechtlichen Unterthänigkeitsverhältnisses — teils im Wege der Freiwilligkeit, teils auf Grund des den Kommunalkörpern zustehenden Zwanges das Vorwaltende war, steht heute meist die vertragsmäßige und entgeltliche Beschaffung der Dienste und der individuell erforderlichen Sachgüter im Vordergrunde, während zugleich die Beschaffung fungibler zur Bestreitung jener Entgelte dienender Sachgüter sich entsprechend ausgedehnt hat. Letztere erfolgt weit vorwiegend durch Geltendmachung des den Kommunalkörpern beiwohnenden Rechtes, ihre Mitglieder zu Beiträgen für die gemeinsamen Zwecke zu zwingen.

2. Entwickelung des heutigen Verhältnisses der Beschaffungsarten.

§ 55. Es sind drei Momente, auf welche jene Umänderung sich zurückführt: die zunehmende Umwandlung von Gemeinde-Eigentum in individuelles Eigentum, die Ausbildung der Geldwirtschaft und die veränderte Auffassung des Verhältnisses der Gemeinde zu ihren Mitgliedern.

§ 56. 1. Umwandlung des Gemeinde-Eigentums in Individual-Eigentum. So lange ein umfangreiches, immobiliares Gemeindevermögen

19) Die Begriffsbestimmung des Bedarfs für die Finanzwirtschaft des Staats entwickelt Wagner, F.W. Bd. I. 3. A. § 1 ff. § 32 ff. § 60 ff.; s. hiezu ferner Mischler, Ueber die Subjekte der Finanzwirtschaft in Schanz, Finanzarchiv, Jahrg. IV. S. 735 ff.

bestand, war es das Nächstliegende, dasselbe zur Ausstattung der Gemeindeanstalten, Schulen, Kirchen 2c. im Bedürfnisfalle zu verwenden; auch für die Leistung von Diensten wurde das Aequivalent vielfach durch unmittelbare Anweisung der Nutzung von Gemeindegrundstücken gewährt — Schullehrer-, Schützen-, Hirtengrundstücke —; Bau- und Brennholz für den Gemeindebedarf wurde aus den Gemeindewaldungen, anderes Baumaterial aus den der Gemeinde gehörigen Stein- und Kalkbrüchen, Ziegeleien, Lehmgruben entnommen. Der Anteil, zu welchem hiernach der Naturalbedarf der Gemeinde der eigenen Sachgüter-Produktion derselben entnommen wurde, mußte sich aber verringern, je mehr durch Aufteilung der Gemeindeländereien oder durch Veräußerung derselben an Dritte, wie sie in besonderen Notfällen, aber auch ohne solche Anlässe, nach Maßgabe der bei den Gemeindebürgern herrschenden wirtschaftlichen Auffassungen oder Vorurteile häufig vorgekommen ist, der Umfang jenes Eigentums reduziert wurde; das Maß, in welchem das letztere sich erhalten hat, beruht hiernach meist auf den Besonderheiten der geschichtlichen Entwickelung. Wenn es daher auch exceptionell vorkommt, daß dasselbe in einzelnen Gemeinden und selbst in ganzen Landesteilen und Ländern noch einen nicht unerheblichen Anteil an den von der Gemeinde benötigten Sachgütern direkt liefert, so hat sich im großen und ganzen dieser Anteil doch verringert; derselbe repräsentiert im allgemeinen eine um so geringere Quote des Gesamtbedarfs, als neben den durch jene Sachgüter zu befriedigenden Bedürfnissen der Kreis der anderweitigen auf diese Weise nicht zu deckenden Bedürfnisse der Gemeinde sich beträchtlich erweitert hat. Erst in neuerer Zeit hat in den größeren Städten das Gebiet der unmittelbaren Erzeugung der benötigten individuellen Sachgüter sich durch die Herstellung verschiedener Artikel sehr massenhaften Verbrauches in von der Gemeinde betriebenen Anstalten — Gasfabriken, Wasserleitungen — wieder vermehrt, da in diesen Anstalten auch die für den Verbrauch der Gemeinden erforderlichen Quantitäten (Gasbedarf der Straßenbeleuchtung, Wasserbedarf für Straßenspülung, Kanalisation 2c.) gewonnen werden.

Zum Vermögen der Gemeinden gehören auch Forderungsrechte, wie sie aus einzelnen öffentlich-rechtlichen Verhältnissen — wie Kirchen- und Schulpatronat — hervorgegangen sind; Sachgüterbeschaffungen unter Inanspruchnahme solcher Forderungsrechte werden der Entnahme der Bedarfsgegenstände aus dem eigenen Vermögen angereiht werden können.

§ 57. 2. Ausbildung der Geldwirtschaft. Der früheren Naturalwirtschaft entsprach es, daß Dienste und Sachgüter von den Gemeindegenossen in natura und so wie sie zur Befriedigung des administrativen Bedürfnisses zu verwenden waren, erfordert wurden; eine mittelbare Beschaffung der Dienste und Sachgüter durch Erhebung von Geldbeiträgen, aus denen alsdann der Entgelt für die Anmietung bezw. den Ankauf von jenen bestritten werden konnte, würde bei der damaligen Unvollkommenheit des Geldwesens unausführbar gewesen sein oder doch die Leistungen der Verwaltung für die Beteiligten, welche bei denselben zu konkurrieren hatten, zu viel drückenderen gemacht haben und zwar dies um so mehr, als zu den Arbeitsleistungen häufig freie, bei der damaligen eingeschränkten Erwerbsgelegenheit für andere Erwerbszwecke nicht nutzbar zu machende Zeit verwendet werden konnte. Erst mit der seit dem 16. und 17. Jahrhundert eingetretenen sehr starken Vermehrung des umlaufenden Münzmaterials, mit der durch den absoluten Staat und die gewährte größere Rechtssicherheit geschaffenen Erweiterung des Handelsverkehrs, mit der durch die nationale und internationale Arbeitsteilung stark vermehrten Erwerbsgelegenheit und mit der durch die neuere Volkswirtschaft geförderten Tendenz, die Erwerbsthätigkeit der Einzelnen von beengenden Fesseln zu befreien, gewann das Bestreben, Geldzahlungen an die Stelle der Dienste treten zu lassen und letztere gegen Entgelt im Wege vertragsmäßiger Vereinbarung zu beschaffen, immer mehr an Ausdehnung. Immerhin besteht in betreff des Maßes, in welchem dieser Um-

wandlungsprozeß in der Gestaltung der Gesetzgebung und der Verwaltung zur Durchführung gekommen ist, zwischen den einzelnen Ländern eine beträchtliche Verschiedenheit. Am frühesten und vollständigsten ist derselbe in England zum Abschluß gekommen, wo die Naturaldienste der Gemeindemitglieder, abgesehen von den zwar zahlreichen, aber in ihrer sachlichen Bedeutung häufig imaginären ehrenamtlichen Leistungen überall durch Geldzahlungen ersetzt worden sind. Eine minder gleichartige ist die Entwickelung in Frankreich und Deutschland geblieben, wo ebenso ehrenamtliche Leistungen als sogenannte niedere Naturaldienste in den Landgemeinden immer noch erhebliches Terrain behauptet haben, während in den Stadtgemeinden, zumal den größeren das Maß der Anwendung wenigstens der letzteren Art von Diensten auf ein sehr eingeschränktes herabgesunken ist. Teils ist die in den Verhältnissen solcher Gemeinden begründete Steigerung der technischen Anforderungen an die Leistungen der Verwaltung eine derartige, daß für die meisten Zwecke die Naturaldienste der Gemeindegenossen qualitativ nicht genügen, es vielmehr eines technisch besonders geschulten Personals bedarf, teils pflegt auch die Erwerbsgelegenheit in solchen Gemeinden eine so viel mannigfachere zu sein, daß zum Erwerbe nicht verwertbare Zeit, welche für die Ausführung der Naturaldienste benützt werden könnte nicht mehr übrig ist. Die Anforderung von Naturaldiensten wird unter solchen Voraussetzungen um so mehr zu einer drückenden, als sich dem Requisite einer der Leistungsfähigkeit folgenden Verteilung bei Naturaldiensten schwerer als bei Geldleistungen entsprechen läßt. Ein noch mehr zurücktretendes Element bilden Naturaldienste, da ihre zweckmäßige Verwendung und Organisierung örtliche Nähe erfordert, in der Wirtschaft der sogenannten Kommunalverbände höherer Ordnung.

§ 58. 3. Veränderte Auffassung des Verhältnisses der kommunalen Korporationen zum Einzelnen. Als der charakteristische Inhalt dieser Aenderung läßt sich die schon oben geschilderte fortschreitende Umwandlung der Kommunalkörper aus Korporationen, in denen die Idee der Genossenschaft prävalierte, in staatsähnliche Verbände mit großenteils präzisierter Zweckbestimmung und ebenso einer auch ihren Mitgliedern gegenüber präzisierten Rechtssphäre bezeichnen. Während im Mittelalter die heutigen Staatsaufgaben, so weit solche nach damaliger Kulturentwicklung vorhanden, größtenteils in den Gemeinden ihre Erfüllung fanden, änderte sich dies, als der absolute Staat jene Aufgaben in zunehmendem Umfange in seinen unmittelbaren Wirkungskreis aufnahm. Je vollständiger dies geschah, desto mehr verlor der Wirkungskreis der Gemeinden seinen selbständigen Inhalt. Für die Ausführung desjenigen aber, was der Staat als seinem Aufgabenkreise im Prinzip angehörig anerkannte und dessen Besorgung er den Gemeinden überließ, mußte das Vorbild der vom Staat ausgehenden Aufgabenerfüllung bestimmend sein. Da nun der absolute Staat bei seiner Umgestaltung zum Rechtsstaat das Maß, in welchem er zum Behuf der Erfüllung seiner Aufgaben auf Kräfte und Vermögen der Einzelnen Ansprüche erhob, durchgehends zum Gegenstande der Regelung mittelst gleichartiger Rechtsnormen machte, so konnte eine gleiche Regelung für die seitens der Gemeinden an den Einzelnen zu stellenden Anforderungen nicht ausbleiben. Wenn daher früher die Leistungen der Gemeindegenossen sich auf der Basis des Genossenschaftsverhältnisses im wesentlichen durch die je nach dem Wechsel der Zeitverhältnisse verschieden sich gestaltenden Anforderungen an die Korporationen und den Willen ihrer Organe bestimmte, so bezeichnen heute in der Regel durch die Rechtsordnung des Staats gegebene Normen die Grenze bis zu der die Leistungen des Einzelnen von der Gemeinde für ihre Zwecke in Anspruch genommen werden können; das Maß dieser an den Einzelnen zu richtenden Anforderungen hat aber hierdurch für größere örtliche Gebiete gleichartiger und schematischer sich gestaltet, als dies früher der Fall war. Bei der individuellen und an örtliche Verhältnisse gebundenen, daher

mit gleichartiger Abmessung weniger leicht vereinbarer Behandlung, welche Naturralleistungen und Naturaldienste erfordern, hat daher deren Inanspruchnahme gegenüber der der Geldleistungen naturgemäß zurücktreten müssen.

3. Konstituierung des Geldbedarfs.

§ 59. Im gegenwärtigen Zustande ist es hiernach in der kommunalen Finanzwirtschaft als das Vorwaltende zu betrachten, daß die Beschaffung von Diensten und Sachgütern behufs Herstellung der Leistungen der Verwaltung gegen Entgelt, der regelmäßig in einem Geldbetrage normiert wird, stattfindet. In der großen Mehrzahl der Fälle ist die Ueberlassung der Dienste und Sachen und die Festsetzung des Entgelts Sache vertragsmäßiger Vereinbarung; da wo ein dringendes, öffentliches Interesse auf dem Spiele steht und die Vereinbarung nicht zum Ziele führt, greift exceptionell — bei Sachen — auch das Zwangsenteignungsverfahren Platz. Es fallen daher in dieser Sphäre die Individualbeschaffung der Dienste und Sachgüter und die Geldbeschaffung auseinander, Akte, welche erst in ihrer Kombination den ganzen Prozeß der Mittelbeschaffung repräsentieren. Immerhin liegen aber auch außerhalb dieser Sphäre umfangreiche Gruppen von Fällen, in denen die Gewinnung eines Teils von Diensten andererseits von Sachgütern unmittelbar und ohne Dazwischentritt der Geldwirtschaft stattfindet. Es sind hierbei die nachstehenden Modalitäten zu unterscheiden:

§ 60. 1. Im Gebiete der Beschaffung der Dienste. Hier sind zu unterscheiden ehrenamtliche Leistungen d. h. solche, welche von der öffentlichen Verwaltung auf Grund eines Vertrauensverhältnisses unter Inanspruchnahme der Persönlichkeit des Leistenden und seiner Verantwortlichkeit übertragen werden und Dienste mechanischer Natur, welche wesentlich vermöge des in ihnen enthaltenen Geldwertes in Betracht kommen und die mithin auch durch ein Geldäquivalent in der Regel ersetzt werden können. Wir wollen sie hier unter der Benennung Naturaldienste im e. S. begreifen.

Nominell ist die Ausdehnung der ehrenamtlichen Leistungen die größte in der englischen Kommunalverwaltung, in welcher dem Prinzip nach die eigentliche Aktion in den Händen der Organe der Selbstverwaltung ruht. Thatsächlich hat die zunehmende Spezialisierung der lokalen Verwaltung und ihre bureaukratische Unterordnung unter die Zentralinstanzen jedoch dahin geführt, daß die eigentliche Geschäftsführung fast ganz durch berufsmäßige entweder technische oder Subalternbeamte erfolgt, welche oft als die effektiven Träger der administrativen Praxis zu betrachten sind. Es gilt dies ebenso von der eigentlichen Lokal- (d. h. Armen-, Wege- und Gesundheits-) als von der Stadt- und Grafschafts-Verwaltung. — Dem Namen nach eingeschränkter, aber materiell eher ausgedehnter ist der Anwendungsbereich unbesoldeter Beamten in Frankreich. Die Scheidung zwischen den ehrenamtlichen und den von berufsmäßigen Beamten ausgehenden Leistungen kreuzt sich hier mit der der französischen Verwaltung geläufigen Scheidung von Handlung und Beratung bezw. Beschlußfassung (action et délibération); während innerhalb der Verwaltung der Ortsgemeinden beides in Händen ehrenamtlicher Organe ist, behielt die Gesetzgebung innerhalb der Departementalverwaltung die Aktion den vom Staat angestellten Berufsbeamten vor, so daß sie der ehrenamtlichen Thätigkeit lediglich die Fassung der als Direktive für die Verwaltung nötigen Beschlüsse und eine beratende und kontrollierende Mitwirkung bei der Ausführung überläßt. — Noch weiter gezogen erscheinen die in der Kommunalverwaltung der ehrenamtlichen Bethätigung gezogenen Grenzen in der Gesetzgebung Italiens. Wie der Bürgermeister (sindaco) ein unbesoldeter Beamter ist, so versehen auch die Mitglieder des Gemeinde- und des Provinzial-Ausschusses (giunta municipale und giunta provinciale) ihr Amt ohne Remuneration. Immerhin ist in beiden genannten Ländern in Ermanglung genügender geschäftlicher Vorbildung der leitenden Personen der Einfluß des berufsmäßig gebildeten Subalternpersonals und der technischen Kräfte oft ein erheblicher. Auch in den ländlichen Gemeinden knüpft ein solcher Einfluß häufig an die Institution eines besoldeten Gemeindesekretärs sich an, eine Stellung, welche in Frankreich meist die Lehrer als ein Nebenamt zu versehen pflegen. — Einen beschränkteren Bereich haben unbesoldete Beamte in Belgien und Holland. Die an der Spitze der Provinz bestehenden Beamten: Gouverneur bezw. Königl. Kommissär und Mitglieder der Provinzial-Deputation werden vom Staate besoldet. Daß die an der Spitze der Gemeindeverwaltung stehenden Bürgermeister und Schöffen Besoldung erhalten, beruht in Holland auf dem Gesetz; in Belgien sind in den Städten Bürgermeister und Schöffen regelmäßig, in den übrigen Gemeinden die Bürgermeister häufig besoldet. — In Deutschland

ist ehrenamtliche Handhabung der Verwaltung für die Angelegenheiten der ländlichen Ortsgemeinden und der diesen gleichstehenden Spezialgemeinden, ja in einem Teile von Deutschland auch für die innerhalb der ländlichen Amtsgemeinden erfolgende Ausübung der polizeilichen Befugnisse die Regel, während in den Städten die Leitung besoldeten Berufsbeamten anvertraut zu sein pflegt; die Ausführung beruht hier auf der Konkurrenz ehrenamtlicher und berufsmäßiger Kräfte. Das Gleiche gilt von der Verwaltung der Kommunalverbände höherer Ordnung; auch hier pflegt die Leitung durch besoldete Beamte zu erfolgen, während bei der Zusammensetzung der beratenden, der kontrollierenden und der ausführenden Spezialorgane die ehrenamtlichen Kräfte eine ausgedehnte Verwendung haben. — Mehr der in Frankreich und Italien bestehenden nähert sich die Sachlage in Oesterreich, wo die mit der Leitung der Gemeinde-, Bezirks- und Landesverwaltung, soweit solche nicht von den politischen Stellen geführt wird, betrauten Organe regelmäßig ihr Amt unentgeltlich führen. Gegenüber diesem Element ist oft das Berufsbeamtentum in eine zweite Stellung zurückgedrängt worden; ihm liegt in den Städten nicht selten die eigentliche Geschäftsführung fast ausschließlich ob, wogegen es an der Beschlußfassung und Entscheidung nur geringen Anteil hat. Immerhin sind die Gemeinden berechtigt, auch für die Gemeindevorsteher und Gemeinderäte Vergütungen zu beschließen. — In den Schweizer Kantonen fehlt es, was den Bereich der Verwendung ehrenamtlicher Kräfte anlangt, an einem gemeinsamen Prinzip; im allgemeinen gilt die Gemeinde für berechtigt, die Errichtung besoldeter Stellen und die Höhe der Besoldungen durch Beschluß zu regeln, doch wird diese Berechtigung nur vereinzelt — wie durch das Züricher Gemeindegesetz v. 27. Juni 1875 Art. 93 — auf die Mitglieder des Gemeinderats angewendet. — Auch in den Vereinigten Staaten Nordamerikas ist die Gewährung von Besoldungen an die Leiter der einzelnen Zweige der Kommunalverwaltung zur Regel geworden.

Dienste mechanischer Natur. Die Anforderung solcher kommt in England und wie es scheint auch in den amerikanischen Staaten kaum noch vor, dagegen hat in seitens der einzelnen Gesetzgebungen verschieden geregelten Gebieten und zwar namentlich in der Wegeverwaltung, bei der Reinigung und Räumung von Wasserläufen, der Unterhaltung von Deichen und Meliorationsanlagen, der Besorgung des Feuerlösch- und in kleineren Gemeinden des Nachtwachtdienstes die Verpflichtung zur Leistung derartiger Dienste in Frankreich, Belgien, Italien, Deutschland und Oesterreich noch ein umfangreiches Gebiet behauptet. In einzelnen Staaten Deutschlands und in Oesterreich hat die Forderung von Naturaldiensten auch in der Unterhaltung von Kirchen- und Schulgebäuden noch ausgedehnte Verwendung. Mannigfach haben die Gesetzgebungen versucht, die Naturalleistungen durch Aufnahme derselben in den Geldanschlag und durch Feststellung alternativ zu leistender Geldäquivalente der Geldwirtschaft einzuordnen. Als ein besonders gelungener Versuch in dieser Richtung, welchem demnächst auch — Gesetz v. 14. April 1841 — die belgische und — Gesetz v. 28. August 1868 — die italienische Gesetzgebung gefolgt ist, läßt die französische Gesetzgebung über die Vizinalwege sich bezeichnen: nach dem glücklichen Griff, der in dieser Beziehung mit dem Gesetz v. 21. Mai 1836 gethan wurde, ist der außerordentliche Aufschwung, wie ihn der Bau der Vizinalwege in Frankreich genommen, vorzugsweise zurückzuführen.

§ 61. 2. Im Gebiet der Sachgüterbeschaffung. Der Entnahme der benötigten Sachgüter in natura aus dem eigenen Vermögen der kommunalen Korporationen bezw. aus den Erzeugnissen der zu demselben gehörigen Grundstücke, Gewerbebetriebe ꝛc. ist schon oben gedacht worden; es reiht sich an die Lieferung individueller Sachgüter auf Grund von aus öffentlich rechtlichen Verhältnissen hervorgegangener vermögensrechtlicher Verpflichtungen. Auch die unter Umständen vorkommende Darreichung gewisser den Zwecken der Verwaltung dienender Sachgüter an die kommunalen Korporationen durch Vereine und Stiftungen mag hier ihre Stelle finden. Im Uebrigen kommt die direkte Anforderung von nicht fungiblen Sachgütern auf Grund eines gegen die Gemeindegenossen allgemein geltend gemachten Zwanges nur selten vor. Hierher gehörige Fälle enthalten manche der schon oben erwähnten in der Militärverwaltung vorkommenden Leistungen: die Einräumung von Wohnungs- und Stallräumen an die einzuquartierenden Truppen, die Lieferung der Naturalverpflegung an dieselben ꝛc., Leistungen, welche, wenn sie auch wesentlich im Staatsinteresse erfolgen, doch vermöge der in der Mehrzahl der Gesetzgebungen den Gemeinden eingeräumten vermittelnden Funktionen von Seite der Pflichtigen den Charakter der Gemeindelast haben.

§ 62. Der zur entgeltlichen Erwerbung von Diensten und Sachgütern, wie solche für die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben der kommunalen Korporationen nötig sind, erforderliche Geldbetrag — Geldbedarf i. e. S. — stellt daher noch keineswegs den Gesamtbedarf der Finanzverwaltung dar, welcher vielmehr neben diesem Geldbedarf auch den

Geldwert der für die Verwaltung erforderlich werdenden Dienste und Sachgüter, welche der letzteren unmittelbar zur Verfügung stehen, umfaßt. Immerhin hat diese Veranschlagung der erwähnten in natura erfolgenden Leistungen hauptsächlich nur einen statistischen und informatorischen Wert, da die Beschaffung hier direkt und ohne Dazwischentritt der Geldwirtschaft erfolgt. Ein je größeres Gebiet die letztere innerhalb der Finanzwirtschaft einnimmt, desto mehr fällt jener vorbezeichnete Geldbedarf i. e. S. mit dem Finanzbedarf überhaupt zusammen.

4. Einteilung des Bedarfs nach seiner Zweckbestimmung.

§ 63. Wenn sich daher auch nach dem jetzigen Zustande des kommunalen Finanzwesens der Bedarf des betr. Kommunalkörpers in der Mehrzahl der Fälle je für einen bestimmten Zeitraum in einer bestimmten Geldsumme zum Ausdruck bringen läßt, so ist es doch eine für die Art der Bedeckung des Bedarfs wichtige Frage, wie der letztere nach seiner Zweckbestimmung sich gliedert. In oberster Reihe ist hierbei zu sondern zwischen demjenigen Bedarf, welcher durch Beiträge bedingt wird, wie sie die Kommunalkörper, sei es derselben, sei es verschiedener Kategorie einander gegenüber vermöge von Konkurrenzverhältnissen, oder zum Behuf der Ausgleichung zu leisten die Verpflichtung oder Aufgabe haben und demjenigen Bedarf, welcher in der eigenen Wirtschaft des Kommunalkörpers zur Entstehung gelangt. Vorzugsweise nur um die Gliederung des letzteren kann es sich an dieser Stelle handeln; die Bedeutung des ersteren beruht wesentlich in der Uebertragung von Kräften aus der Wirtschaft des einen in die des andern Kommunalkörpers. Es sind hier in Betreff jenes letzteren die nachstehenden Unterscheidungen von Wichtigkeit.

§ 64. 1. Personal- (Besoldungs-) und Sachbedarf. Der Personalbedarf begreift denjenigen Aufwand in sich, welchen die Unterhaltung des in Aemtern der kommunalen Verwaltung thätigen Personals erfordert; es setzt derselbe also ein durch Amtsverhältnisse mit der Korporation dauernd verbundenes Personal voraus. Die Kosten, welche die Remunerierung einzelner Arbeitsleistungen erfordert, werden dem Sachbedarf zugerechnet, welcher den übrigen Bedarf umfaßt. Von ihm unterscheidet sich der Personalbedarf qualitativ in manchen wichtigen Stücken: während beim Sachbedarf in der Herstellung der einzelnen Leistungen das Interesse der Gemeindeverwaltung regelmäßig seine Erledigung erhält, charakterisiert der Personalbedarf sich dadurch, daß dem Interesse an der Leistung im einzelnen das Interesse an der Erhaltung des Verhältnisses zu den Personen (Amtsträgern) hinzutritt, eines Verhältnisses, das in der Kommunalverwaltung ähnlich wie in der Staatsverwaltung regelmäßig auf längere Zeiträume berechnet und mit Rücksicht auf die wichtigen Existenzfragen, die sich für die Beteiligten an das Verhältnis knüpfen, häufig durch Rechtsnormen als ein dauerndes geschützt ist. Im einzelnen hängt die Ausdehnung des Besoldungsbedarfs teils davon ab, welche Ausdehnung den ehrenamtlichen Besorgungen gegeben ist und wie sich hiernach das Gebiet für die Verwendung besoldeter Beamter bemißt, teils davon, wie das Verhältnis zu den Trägern besoldeter Aemter von den einzelnen Gesetzgebungen bezw. Verwaltungen gefaßt wird.

An die Stelle der Gebührenerhebung, wie solche in den vergangenen Jahrhunderten im Verein mit dem Genuß gewisser Naturalpräftationen — Wohnung, Holz, Licht, Garten- und Feldnutzung — einen wesentlichen Teil der den Amtsträgern gewährten Vergütungen zu bilden pflegte, ist auch bezüglich der in der Kommunalverwaltung, soweit es sich nicht um ehrenamtliche Verwendungen handelt, immer mehr der Bezug fester Besoldungen in Geld getreten. Immerhin fehlt es nicht an Anklängen an den früheren Zustand: so weist noch das Gemeindegesetz für den Kanton Zürich die Gemeindebeamten in erster Linie auf Gebühren für die vollzogenen Amtshandlungen an, doch sind die Gemeinden befugt, an Stelle dieser Einnahmen den Gemeindebeamten feste Besoldungen auszusetzen und statt dessen die Gebühren zur Gemeindekasse einziehen zu lassen, nur

muß in diesem Falle der Betrag der Besoldung ein dem Durchschnittsertrag der Gebühren mindestens gleicher sein (Gemeindegesetz v. 27. Juni 1875 Art. 157 ff., 166). Aber auch soweit feste Besoldungen gewährt werden, erhebt sich die der formellen Regelung der diesbezüglichen Rechtsansprüche der in der Kommunalverwaltung thätigen Kräfte, insbesondere der subalternen und technischen Beamten, zu Grunde liegende Auffassung in England, Frankreich, Italien und Oesterreich doch nur wenig über die Analogie der Dienstmiete. Thatsächlich ist in England reichliche Remunerierung und dauernde Belassung in der Funktion sehr allgemein, während für Frankreich und soweit bekannt auch für Italien niedrige Besoldung und geringe Stabilität der Stellung charakteristisch sind. Noch mehr stellt in der Schweiz und vor allem in Amerika die Behandlung der Besoldung sich auf den Boden ihrer Auffassung als einer für gewisse ausgeführte Leistungen nach Maßgabe des Wertes derselben zu gewährenden Vergütung. Die holländische und belgische Gesetzgebung tragen diese Auffassung selbst in die betreffs der Remunerierung der höheren Beamten vorgezeichneten Grundsätze hinein, indem in beiden Ländern die Mitglieder der Provinzialdeputationen ihr Gehalt nur zur Hälfte als feste Besoldung beziehen; die andere Hälfte wird zu einem Fonds vereinigt, an welchem die Mitgabe der Zahl der Sitzungen, an denen sie Teil genommen, partizipieren. Das Gleiche gilt in Holland von den Mitgliedern des Gemeindevorstandes (Schöffen). In Belgien kann von dem Gehalt des Bürgermeisters und der Schöffen ein Teil ausgesondert werden, um einen Fond zu bilden, aus dem die Betreffenden nach dem Verhältnis ihrer Teilnahme an den Sitzungen Remuneration beziehen. (Belgisches Provinzialgesetz v. 30. April 1836 Art. 105, Kommunalgesetz v. 30. Mai 1836 Art. 1803; Niederländisches Provinzialgesetz v. 6. Juli 1850 Art. 62, Kommunalgesetz v. 29. Juni 1865 Art. 94.) Jene Analogie der Dienstmiete hat zur Konsequenz, daß die Besoldung mit dem Aufhören des Amtes ihr Ende erreicht und Pensionsansprüche nicht stattfinden; die Gewährung von Pensionen ist denn auch in der Schweiz und in Amerika ungebräuchlich, während in Italien[20]) lediglich eine Bewilligung von Fall zu Fall für zulässig erachtet wird. In Frankreich pflegt der Einkauf in Pensionskassen für eine Privatangelegenheit der Bediensteten zu gelten. Als ein Fortschritt ist es zu bezeichnen, daß das belgische Provinzialgesetz (Art. 69 Z. 14) die Pensionen der früheren Provinzialbeamten unter die obligatorischen Ausgaben der Provinzen eingestellt hat. Viel vollständiger sind in Deutschland die Konsequenzen, zu denen das Erfordernis einer würdigen und gesicherten Stellung des Berufsbeamtentums im Staatsdienst schon früher geführt hatte, im Laufe der Zeit auch für einen großen Teil des in den kommunalen Verwaltungen verwendeten höheren, technischen und Subalternbeamten-Personals gezogen worden. Nahezu allgemein ist das Amtsverhältnis ein dauerndes, die beliebige Entlaßbarkeit ausgeschlossen, die Sicherstellung der Existenz des Beamten und seiner Familie auf Einräumung von Pensionsansprüchen für den Fall unverschuldeter Dienstunfähigkeit, in einzelnen größeren Kommunalverwaltungen sogar von Ansprüchen auf Versorgung bezw. Unterstützung von Witwen und Waisen ausgedehnt. Die Mehrausgaben, welche sich für die Kommunalverbände aus diesem System ergeben, finden in höheren Leistungen und vertrauensvollerer Hingabe an den Beruf ein reichliches Aequivalent.

Der Sachbedarf umfaßt den Geldaufwand, welchen die Beschaffung der einzelnen zur Durchführung der Aufgaben der Verwaltung nötigen Arbeitsleistungen und Sachgüter erfordert. Diese sind entweder bloße Verbrauchsgüter oder Grundstücke und Kapitalien. Der Bedarf für die Beschaffung der den letzteren beiden Klassen angehörigen Objekte unterscheidet sich von dem für die Beschaffung der Verbrauchsgüter dadurch, daß an Stelle des aufzuwendenden Geldbetrages ein den Wert des letzteren repräsentierendes Objekt dem Vermögen der Gemeinde hinzutritt, das entweder individuell dauernder Natur ist, oder in der Güterproduktion, der es dienen soll, sich wieder ersetzt; Voraussetzungen, die eine besondere Behandlung gerade dieses Bedarfs in Bezug auf seine Deckung gestatten und bedingen. Am eminentesten ist die Eigenschaft der Dauer eine Besonderheit der Immobiliarobjekte und der in materielle Verbindung mit denselben gebrachten (Anlage-) Kapitalien eigen; der für Erwerbung dieser Objekte erforderliche Geldbetrag läßt sich unter der Bezeichnung des Immobiliarbedarfs zusammenfassen. Einen wichtigen Teil des letzteren bildet der Bedarf für Bauten.

§ 65. 2. Bedarf für Erwerbszwecke und für administrative Zwecke i. e. S.: Erwerbs- und administrativer Aufwand. Sowohl die im Wege der Anwendung öffentlicher Rechte seitens der Kommunalkörper erfolgende Gewinnung von

---

20) Eine gesetzliche Regelung der Pensionsansprüche der Kommunalbeamten, wiewohl wiederholt bei Beratung des Kommunal- und Provinzial-Gesetzes warm empfohlen, ist bisher nicht zu Stande gekommen. Magni, Commento zu Art. 111, Num. 8 f. (S. 557).

Sachgütern (Geld) erfordert regelmäßig die Aufwendung von Kosten; es gehören hierher die Kosten der Erhaltung und Bewirtschaftung der im Eigentum des Kommunalverbandes befindlichen Realobjekte, die Betriebskosten bei von ihm unternommenen gewerblichen Unternehmungen, die Erhebungs, und Exekutionskosten bei Gebühren und Steuern. Die Aussonderung dieser Aufwendungen teils im allgemeinen gegenüber den sonstigen Ausgaben der kommunalen Verwaltungen, teils für jeden der einzelnen bezüglichen Erwerbszwecke ist von Wichtigkeit, weil zu den Voraussetzungen der wirtschaftlichen Rechtfertigung des bezüglichen Gütererwerbes auch die Verhältnismäßigkeit der auf den Erwerb verwendeten Kosten gehört. Die Forderung einer Verhältnismäßigkeit in diesem Sinn fällt bei Aufwendungen für Zwecke, welche ihrer selbst wegen und nicht wegen des zu erweiternden finanziellen Ertrages erstrebt werden (administrative Zwecke i. e. S.) naturgemäß fort. Derartige Aufwendungen für administrative Zwecke i. e. S. werden noch nicht dadurch zu Erwerbsaufwendungen, daß zeitweise bei ihnen der Ertrag die Aufwendungen übersteigt. Die in neuerer Zeit bei Aufstellung städtischer Haushalts-Etats häufiger werdende Sonderung der einzelnen Verwaltungen, in Ueberschuß- und Zuschußverwaltungen deckt sich daher mit der erwähnten Einteilung nicht.

§ 66. 3. Allgemeiner Verwaltungs- und Spezialbedarf. Die Aufwendungen sondern sich in solche, welche durch die Existenz des Kommunalkörpers und die Erhaltung seiner Organisation, Verwaltung und Rechte, durch die Förderung des kommunalen Lebens überhaupt bedingt werden und in solche, welche zu einzelnen von der Verwaltung zu erfüllenden Aufgaben in einer Beziehung stehen. Ersterer Art ist alles das, was für die obere Leitung der Verwaltung an Besoldung der zu diesem Behuf erforderlichen Kräfte, für die Herstellung und Instandhaltung der dazu nötigen Einrichtungen, für die Geltendmachung der Rechte, der allgemeinen Interessen sowie des politischen Einflusses und für die Repräsentation der Korporation als solche auszugeben ist. Letzterer Art ist dasjenige, was durch die Erfüllung der einzelnen Verwaltungsaufgaben, mögen dieselben zum Kreise der Aufgaben oder zu denen der allgemeinen Sonderaufgaben gehören, in Anspruch genommen wird. In diesem Sinne läßt sich von einem Polizei-, Schul-, Armen-Aufwande, von einem Aufwande für die Sicherung der städtischen Verkehrs- und Gesundheits-Interessen sprechen. Allerdings wird sich lediglich vom Prinzip aus zu einer scharfen Trennung zwischen beiden Kategorieen des Bedarfs nicht überall gelangen lassen, da zahlreiche Aufwendungen ihre Beziehung sowohl zur allgemeinen korporativen Selbsterhaltung wie zur Verfolgung der besonderen Verwaltungszwecke haben. Es muß daher die positive Bestimmung hier präzisierend eingreifen. Eine besondere Wichtigkeit erhält diese Präzisierung in dem Falle, daß bezüglich der Tragung des Aufwandes in dem einen oder anderen Verwaltungszweige dem betr. Kommunalkörper noch andere Pflichtige, — Private, Stiftungen, andere Kommunalkörper, der Staat — in einem durch Quoten des Gesamtbedarfs oder des Gesamtaufwandes bestimmten Verhältnisse zu konkurrieren haben. Hier ist die Art der Berechnung und Abgrenzung des Spezialbedarfs eine wesentliche Grundlage für die Bestimmung der Beitragspflicht, aus welchem Grunde sie einer positiven, besonders eingehenden Regelung bedarf. Im übrigen hat die Sonderung des Bedarfes nach den einzelnen Verwaltungszweigen zwar an sich in der Hauptsache einen nur informatorischen Wert, sie kann jedoch dadurch, daß jene Spezialisierung der Gruppierung des Budgets zum Grunde gelegt wird, auch für die Vollmachtsverhältnisse der kommunalen Organe eine wesentliche Bedeutung gewinnen.

Die Scheidung zwischen allgemeinem und Spezialbedarf ist insofern eine relative, als dasjenige, was bei Inbetrachtnahme lediglich eines Verwaltungsgebiets sich als allgemeiner Bedarf darstellt, bei Erweiterung der Sphäre, für welche die Sonderung vorgenommen wird, sich als Spezialbedarf charakterisieren kann; im vorstehenden sind die Kriterien für eine auf den gesamten Ver-

waltungsbereich des Kommunalkörpers sich erstreckende Scheidung gesucht worden. Für eine Scheidung in obigem Sinne ist die von Mischler — a. a. O. S. 167 ff. — vorgeschlagene Einteilung in Einheits- und Einigungsbedarf nur eine neue Benennung, die ich wegen der Mißverständnisse, zu denen die genannten Ausdrücke Anlaß geben können, nicht empfehlen möchte.

IV. Einnahmen und Einnahmequellen.

§ 67. Einteilung. Die Einnahmen können zunächst in solche geschieden werden, welche den Kommunalkörpern eine absolute Vermögensvermehrung zuführen und in solche, bei welchen dieser nach der einen Seite hin eintretenden Vermögensvermehrung nach der anderen ein adäquater Vermögensverlust gegenüber steht. Letzterer Art sind die durch Veräußerung von Teilen des Gemeindevermögens, sowie die durch Kontrahierung von Anlehen erzielten Einnahmen; sie mögen hier nach dem Vorgange Dessary's im Gegensatze zu der erstern Klasse, die reellen Einnahmen unter der Benennung: onerose Einnahmen zusammenbegriffen werden. Nur mit den reellen Einnahmen beschäftige ich mich in diesem Abschnitt. Sie zerfallen weder in eigene Einnahmen und in Zuschüsse, je nach dem die Einnahme innerhalb der eigenen Wirtschaft des Kommunalkörpers, sei es im Bereich seiner privatrechtlichen, sei es seine öffentlich rechtliche Sphäre, zur Entstehung gelangen, oder aber darauf beruhen, daß in diese Wirtschaft vermöge öffentlich rechtlicher Verhaltungs-Kräfte aus der Wirtschaft anderer Kommunalkörper bezw. des Staats übertragen werden.

1. Eigene Einnahmen.

1. Die eigenen Einnahmen im allgemeinen.

§ 68. Wie in der Wirtschaft des Staats, so vereinigt auch in der der Kommunalkörper sich ein privatwirtschaftliches und ein gemeinwirtschaftliches Element. Das erstere steht im allgemeinen unter den Gesichtspunkten, die für die private Erwerbsthätigkeit maßgebend sind, wiewohl diese Gesichtspunkte durch die Eigenschaft der Kommunalkörper als öffentliche Korporationen und durch den Inhalt ihres Aufgabenkreises sich mannigfach modifizieren. Die Form, in der das Element dieser privatwirtschaftlichen Thätigkeit zum Ausdruck gelangt, ist die der Ausübung privater Rechte, die jedoch ebenfalls nach dem Subjekt, das Träger derselben ist, Abwandlungen unterliegen können. Im Gegensatz beruht das gemeinschaftliche Element auf der Durchführung der den Kommunalkörpern zur Sicherstellung ihrer öffentlichen Aufgaben eingeräumten Zwangsrechte; es wird durch Gesichtspunkte dieses öffentlichen Berufs der Kommunalkörper beherrscht. Je nachdem die Einnahmen in der Bethätigung des einen oder des anderen jener beiden Elemente erzielt werden, sind privatwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Einnahmen zu scheiden[21]). In dem Verhältnis, in dem die Einnahme der Kommunalkörper sich aus dem einen bezw. dem andern Element zusammensetzt, zeigt sich zunächst ein sehr erheblicher Unterschied zwischen den Ortsgemeinden einerseits und den Kommunalverbänden höherer Ordnung anderseits: während die Finanzwirtschaft der letzteren fast ausschließlich auf gemeinwirtschaftliche Einnahmen angewiesen ist, nehmen in

21) Diese bereits der Darstellung der vorigen Auflage zum Grunde gelegte Einteilung behalte ich — ungeachtet der Einwendungen Neumanns (Die Steuer und das öffentliche Interesse. S. 63 ff.) — bei, da sie zu einer begrifflich klaren Gruppierung der Einnahmen führt; verkannt wird hiebei nicht, daß manche ihrer Form nach privatwirtschaftliche Einnahmen vermöge des Inhalts und der Wirkung, die sie in der Anwendung erlangen, nicht selten in das gemeinwirtschaftliche Gebiet hinübergreifen, wie denn beispielsweise (s. unten § 75) rechtliche oder natürliche Monopole den Effekt der Besteuerung haben können. Es genügt m. E., sich solcher Verschiebungen durch die praktische Gestaltung der Einrichtungen, welche niemals allein unter dem ausschließlichen Einfluß der Begriffsentwickelung steht, bewußt zu erhalten, um zu verhüten, daß aus jener Einteilung sachlich unrichtige Schlüsse gezogen werden.

der Finanzwirtschaft der Ortsgemeinden die privatwirtschaftlichen Einnahmen einen — je nach der Lage der geschichtlichen Entwicklung mehr oder minder — erheblichen Umfang ein. Es beruht dies größtenteils darauf, daß in letzteren sich die alte Rechtsgemeinschaft der Gemeindegenossen häufig fortsetzt: je mehr in dieser Beziehung die Kontinuität erhalten geblieben, desto größer pflegt der Anteil zu sein, welcher dem ursprünglichen Gemeindevermögen erhalten geblieben ist. Dagegen tritt bei den Kommunalkörpern höherer Ordnung der Charakter von ausschließlich oder nahezu ausschließlich für administrative Aufgaben gebildeten Verbänden in den Vordergrund.

2. Privatwirtschaftliche Einnahmen.

1. Die Hauptformen im allgemeinen.

§ 69. Von den drei Hauptelementen der Privatwirtschaft: Nutzbarmachung des Grundeigentums, Gewerbebetrieb, Verwertung der Kapitalnutzung tritt das letztere in der Wirtschaft der Gemeinden völlig zurück. Der Besitz eines im Wege der Kreditgewährung nutzbar zu machenden Kapitalvermögens ist bei den Gemeinden nur wenig verbreitet; wo er vorhanden, pflegt er der vorübergehenden Kapitalansammlung für einzelne Ausgabe- oder Versicherungszwecke zu dienen. Häufiger ist diese Art der Vermögensanlage bei Stiftungsfonds, welche sich unter der Verwaltung der Gemeindebehörden befinden. Weit vorwaltend ist dagegen der Betrieb und die Nutzbarmachung von immobiliarem Gemeindevermögen; sie pflegt indessen für ländliche und städtische Gemeinden verschiedene Formen anzunehmen. Während in ländlichen Gemeinden in der Regel ein großer Teil des immobiliaren Gemeindeeigentums der individuellen Nutzung der Gemeindegenossen überlassen zu werden pflegt, in welchem Falle die Einnahme der Gemeinden sich auf die von den Gemeindegenossen für die Nutzung etwa zu entrichtenden Aequivalente beschränkt, bildet in Städten die Bewirtschaftung des nutzbaren Gemeindeeigentums für gemeinsame Rechnung die Regel; während ferner in ländlichen Gemeinden das dem öffentlichen Gebrauche gewidmete Gemeindeeigentum meist keine Einnahme gewährt, pflegt dasselbe in Städten dadurch, daß es gegen Entgelt Privaten für einzelne Zwecke zur Benützung überlassen wird, einen Ertrag abzuwerfen. Gewerbliche Unternehmungen der ländlichen Gemeinden kommen nur selten vor, häufig sind dieselben dagegen in großen Städten, wo sie der Sicherstellung des Bedarfs der Einnahmen an einzelnen, unentbehrlichen bezw. wichtigen Konsumartikeln zu dienen pflegen. Als die vorwaltenden der hierher gehörigen Einnahmequellen werden daher die Nutzbarmachung des Immobiliarvermögens und der Gewerbebetrieb der Gemeinden zu behandeln sein.

2. Die Nutzbarmachung des Immobiliarvermögens.

v. Miaskowski, Die schweizerische Allmand in ihrer geschichtlichen Entwickelung vom VIII. Jahrh. bis zur Gegenwart (Schmollers F. Bd. III. Heft 4) 1879. Passez, Les portions ménagères et communales en France. Revue gén. d'admin. 1888, II. S. 257 ff. 394 ff.

§ 70. 1) Im allgemeinen. Von den Einnahmequellen des Gemeindehaushalts ist die Nutzung des kommunalen Grundeigentums die ursprünglichste. Die älteren Kulturstufen charakterisiert fast überall ein gemeinsames Eigentum der Gemeindegenossen an der Feldflur; erst allmählich ist aus der zum Behuf der Bebauung vorgenommenen Teilung ein Nutzungs- und demnächst Eigentumsrecht der Einzelnen hervorgegangen, mit dessen wachsender Ausdehnung das Eigentum der Gesamtheit eine immer größere Einschränkung erfuhr; dennoch bestehen, wenn auch in überaus ungleicher Verteilung mannigfache häufig durch Neuerwerbungen vermehrte Reste des letzteren fort. Jene Ungleichmäßigkeit ist teils auf die Verschiedenheit der Wirtschaftsführung in den einzelnen Gemeinden und der Ereig-

nisse, welche auf dieselbe influierten, teils auf die verschiedene Stellung, welche die Gesetzgebung zur Individualisierung des Eigentums einnahm, zurückzuführen. Wenn auch seit dem Aufkommen der von den Physiokraten bezw. von Adam Smith ausgegangenen volkswirtschaftlichen Lehre die Tendenz einer Begünstigung der Umwandlung in privates Eigentum der Gemeindegenossen die vorwiegende gewesen ist, so hat doch je nach den besonderen Auffassungen, welche bei den Faktoren der Legislation obwalteten, die Durchführung mehr oder minder erhebliche Einschränkungen erfahren. Am allgemeinsten ist der Wald von jener Umwandlung ausgeschlossen geblieben, wogegen das gemeinsame Weide- und Ackerland vielfach — wie in den östlichen Provinzen Preußens nahezu ganz — in Privateigentum übergegangen ist; anderwärts wie im südwestlichen Deutschland, in Frankreich und vor allem in der Schweiz sind noch Almendgüter, d. h. im Eigentum der Gemeinde, aber in der Nutzung der Gemeindegenossen befindliche nutzbare Grundstücke, welche neben Forstland auch Weide und Ackerland in sich begreifen, in erheblicher Ausdehnung vorhanden. Diesen Almendgütern steht das aus der Nutzungsgemeinschaft ausgesonderte Privateigentum der Gemeinde — Kämmereivermögen — gegenüber. Es begreift dies, soweit Immobiliarvermögen in Frage kommt, diejenigen der Gemeinde gehörigen Liegenschaften in sich, deren Nutzung bezw. Verwertung im Interesse der kommunalen Korporationen erfolgt; sie bestehen vorwiegend aus Wald, in einzelnen Fällen — namentlich befinden sich die Städte hier und da im Besitz derartigen mitunter umfangreichen Privateigentums — aber auch aus Ackergütern und damit zusammenhängenden gewerblichen Anlagen, sodann aber auch aus nutzbaren Gebäuden. Von beiden Arten des nutzbaren Privateigentums der Gemeinden unterscheidet sich das dem öffentlichen Gebrauche bezw. Verwaltungszwecken dienende Immobiliareigentum derselben, als öffentliche Straßen, Plätze, Brücken, Wasserläufe, Promenaden, für den öffentlichen Dienst bestimmte Gebäude ꝛc. Wiewohl dasselbe nicht in erster Linie der finanziellen Nutzbarmachung gewidmet ist, so schließt doch seine administrative Zweckbestimmung andererseits eine mit der Art seiner Verwendung vereinbarte Nutzungsverwertung nicht aus; unter den Einnahmequellen des Gemeindehaushalts kommen daher auch die aus ihm gezogenen Nutzungen in Betracht.

An einer Statistik des nutzbaren Gemeindeigentums fehlt es noch vielfach. In Belgien ergab die Aufnahme von 1875 eine Gesamtfläche an kommunalem Grundeigentum von 299 618,89 Hektare gegen einen Gesamtflächeninhalt des Staatsgebiets von 2 945 516,30 Hekt. S. 422[23]). In Frankreich belief sich im Jahre 1877 der Flächengehalt der nutzbaren Gemeindeländereien auf 4 316 510 Hekt. (gegen einen Flächeninhalt des Staatsgebiets von 52 857 199 Hekt.), wovon auf Waldungen 2 058 707, auf sonstige, nutzbare und einen Ertrag abwerfende Ländereien 1 620 503, auf an und für sich nutzbare, aber zur Zeit einen Ertrag nicht abwerfende Ländereien 637 100 entfielen[24]). Die meines Wissens neueste und eingehendste Statistik der Gemeindegüter besitzt der Kanton Bern. Nach dem Bestande v. 31. Dez. 1885 bezifferte sich der Wert derselben auf 174 404 597 Fr., wovon 14 859 999 auf Kirchengut, 44 271 230 auf allgemeines Ortsgut, 18 668 648 auf Schulgut, 82 299 632 auf Bürgergut und 27 681 027 auf Armengut entfielen[25]). Die preußische Finanz-Statistik hat sich bei der Aufnahme für 1876 darauf beschränkt, bezüglich der Städte mit mehr als 10 000 Einwohnern Fläche und Wert der im Eigentum der Gemeinden befindlichen Forsten und sonstigen Grundstücke zu erheben; es fehlt hier jedoch eine Aufrechnung der Zahlen[26]); eine Scheidung zwischen den in der allgemeinen Benutzung befindlichen bezw. Verwaltungszwecken dienenden Grundstücken und den Kämmereigütern wird nicht gemacht. Die Italienische Statistik für das Jahr 1882 beschränkt sich auf die Spezialisierung des Grundvermögens der Provinzial-Hauptstädte und Provinzen (s. u.).

In der Form des Kämmereiguts hat der kommunale Grundbesitz, soweit ein solcher vorhanden, sich hauptsächlich in den Städten erhalten, da hier die Ausbildung der Geldwirtschaft und die Besonderheit der Erwerbsverhältnisse die unmittelbare Nutzung durch die Einwohner er-

23) Situation financière des communes en 1865 et en 1875.

24) Rapport sur la situation financière des communes en 1877. S. 162.

25) Siehe Mühlemann in der Zeitschrift für schweizerische Statistik. Jahrgang 1887. S. 320 ff.

26) Siehe Herrfurth's Beiträge zur Finanz-Statistik. VI. Ergänzungsheft zur Zeitschrift des preußischen statistischen Bureaus. S. 72 f.

schwerten; auch in England sind es vorzugsweise die größeren Städte, die ein umfangreiches Kämmereivermögen besitzen[27]). Im Gegensatz hiezu ist auf dem Lande wie bemerkt bei Weide und Ackerland die Almende die vorherrschende Form des Grundbesitzes; bei Weiden pflegen wenigstens umfassende Servituten zu Gunsten der Gemeindegenossen zu bestehen. Sehr verschieden ist die Stellung, welche je nach den verschiedenen Zeitperioden und in den verschiedenen Ländern die Gesetzgebung zur Frage der Erhaltung der Almenden eingenommen hat. Am ausgeprägtesten ist in dieser Beziehung der Gegensatz zwischen Frankreich und den östlichen Provinzen Preußens. Während hier infolge der Grundsätze, welche für die Gemeinheitsteilung seit dem Gesetz vom 21. Juni 1821 maßgebend waren, das der gemeinsamen Nutzung unterliegende Grundeigentum der Gemeinde auf das geringste Maß reduziert worden ist, gilt in Frankreich nach Maßgabe der in Abänderung der Freigebung der Teilung, wie sie abgesehen von den Waldungen durch das Gesetz vom 17. Aug. 1792 und vom Juni 1793 ausgesprochen worden war, durch das Gesetz vom 9. vent. XII ergangenen Verbotsbestimmung das Gemeindeland im Prinzip für unveräußerlich; nur für einzelne Fälle — namentlich behufs der Inkultursetzung von wüsten Ländereien zu Assänierungszwecken — sind Erleichterungen zugelassen worden. Gesetze vom 29. Juli 1857 und 28. Juli 1860[28]).

§ 71. Kämmereigüter. Ihre Stellung im Gemeindehaushalte ist diejenige, welche die Domänen im Staatshaushalte einnehmen. Im allgemeinen ist ebenso die rechtliche Verfügung über dieselben wie die Regelung der Bewirtschaftung den Gemeindeorganen überlassen, deren Beschlußfassung jedoch was wichtigere rechtliche Dispositionen, insbesondere Veräußerungen, Verpfändungen auf längere Zeiträume anlangt, der Genehmigung der Staatsbehörden bezw. Kommunalkörper höherer Ordnung oder der mit diesen in organischem Zusammenhange stehenden Selbstverwaltungs-Organe zu unterliegen pflegt. Je ausgedehnter der Besitz, desto mehr nähern in der Regel die Formen der Bewirtschaftung sich den für die Staatsdomänen bestehenden; bei Landgütern ist demgemäß Verpachtung die Regel. Ein Gleiches pflegt von solchen gewerblichen Anlagen, welche Zubehör landwirtschaftlicher Betriebe sind, als Kalkbrüche, Kalköfen, Ziegeleien &c. zu gelten.

§ 72. Besonderes Verhältnis der Forsten. Eine exzeptionelle Stellung nehmen die im Kommunalbesitz befindlichen Forsten ein. Die wichtigen, öffentlichen Interessen, welche bei der Erhaltung der Gemeindewaldungen beteiligt sind, haben hier fast überall zu einer beträchtlichen Ausdehnung der Einwirkung des Staates geführt; nicht nur ist der Kreis derjenigen rechtlichen und faktischen Dispositionen, welche der Genehmigung des Staats unterliegen, — es pflegt solcher namentlich auch die Fälle der Veränderung der Nutzungsart, der außerordentlichen Nutzung als Extrahiebe &c. einzuschließen — ein weit größerer, sondern es unterliegt auch im allgemeinen die Regelung des Betriebes, für welchen die Bewirtschaftung in Regie die allgemein übliche Form ist, erheblichen, aus der Aufsichtsbefugnis des Staats hergeleiteten Beschränkungen, wo nicht einer positiven Einwirkung des letzteren, welche vor allem die Nachhaltigkeit der Nutzung zu sichern bezweckt. Die Formen, in denen dies erreicht wird, sind allerdings nach Lage der positiven Gesetzgebungen überaus verschiedene: die höchste Potenzierung des Staatseinflusses enthält die Unterordnung des Betriebs der Kommunalforsten unter die Leitung der Staats-Forstbehörden. Wenn eine solche Einrichtung auch zur Erzielung einer Vereinfachung der Verwaltung und einer Ersparung von Kosten beitragen kann, so enthält dieselbe doch auch andererseits die Gefahr, daß das Schema der Staatsforstverwaltung zu einseitig angewendet werde und daß die Wechselbeziehung zwischen der Verwaltung der Forsten und der Führung des Gemeindehaushalts zu sehr in den Hintergrund trete. Die finanziellen Anforderungen an die kommunale Forstverwaltung sind wesentlich schon aus dem Grunde erheblich abweichende, weil es sich hier um die Sicherstellung einer Periodizität der Leistungen in einem räumlich weit engeren Kreise handelt. Auch hat die kommunale Forstwirtschaft ihre Einrichtungen in einer Weise zu treffen, welche der der Ausübung der Forstberechtigungen der Gemeindegenossen den Anschluß gestattet.

27) Leroy-Beaulieu, L'administration locale. S. 334.

28) Saint Lager, De l'avenir des biens communaux in France, Revue générale d'administration. Jahrg. 1882. S. 52. S. 145 ff. und Passez a. a. O.

Die französische Gesetzgebung unterstellt den durch den Code forestier vom 31. Juli 1827 festgestellten Betriebsvorschriften die Forsten der Gemeinden und Institute, insoweit sie einer ordnungsmäßigen Bewirtschaftung fähig sind; eine besonders charakteristische Besonderheit des für die kommunalen Forsten vorgeschriebenen Betriebs besteht darin, daß von der periodischen Nutzung ein Viertel (des sog. quart en reserve) ausgeschlossen wird, um bei vorkommenden außerordentlichen Finanzbedürfnissen der Gemeinden zu außerordentlichen Nutzungen herangezogen zu werden. Jeder Extrahieb unterliegt der Genehmigung des Staatsoberhaupts. Der Forstschutz in den Gemeindewaldungen wird nur in unterster Instanz meist durch besondere Gemeindeförster gehandhabt; im übrigen wird der Betrieb lediglich von den Organen der Staatsforstverwaltung geleitet. Code forestier Art. 90 ff.[29]). Von den 2058707 Heft. Gemeindeforsten, die Frankreich im Jahre 1877 besaß, waren 1835532 dem regime forestier unterstellt[30]). In Italien können Gemeindewaldungen nur aus Gründen der öffentlichen Gesundheit Betriebsbeschränkungen unterstellt werden. (Gesetz v. 20. Juni 1877 und Reglement v. 10. Febr. 1878.) In Preußen war den Regierungen zur Pflicht gemacht, zur Veräußerung von Gemeindeforstgrundstücken die Genehmigung in der Regel zu versagen, auch die teilweise oder völlige Ausholzung von Gemeindeforsten und deren Verwandlung in Acker, Wiese oder Weide nur dann zu genehmigen, wenn davon überwiegende dauernde Vorteile mit Gewißheit zu erwarten seien. Eine intensivere Einwirkung der Staatsverwaltung auf den Betrieb der Gemeindeforsten fand in den Provinzen Sachsen, Westfalen und der Rheinprovinz statt, indem hier die Feststellung des Wirtschaftsplans und außerordentlicher Holzschläge und Stockungen an die Genehmigung der Regierungen gebunden war. Erst durch das Gesetz v. 14. Aug. 1876 ist das Erfordernis eines von dem Regierungspräsidenten genehmigten Betriebsplans für sämtliche östliche Provinzen hinsichtlich der Forsten der Gemeinden und Institute festgesetzt worden; auch Abweichungen vom Betriebsplane sind in derselben Weise zu genehmigen; der Betriebsplan soll einesteils den Anforderungen der Nachhaltigkeit der Wirtschaft, anderenteils den Wünschen und Bedürfnissen der Beteiligten thunlichst Rechnung tragen (§ 3 daselbst). In Bayern ist eine Teilung der Gemeindewaldungen nur zum Behuf der nach den Forstgesetzen zulässigen Stockung zulässig; diese ist nur dann zu gestatten, wenn die auszustockende Fläche zu einer besseren Benützung, insbesondere für Feld-, Garten-, Wein- und Wiesenbau unzweifelhaft geeignet und das Fortbestehen des Waldes nicht zum Schutze gegen Naturereignisse notwendig ist, auch die Forstberechtigten in die Stockung gewilligt haben. — Auch die Gesetzgebung der Schweizer Kantone hat im allgemeinen den Betrieb der Gemeindewaldung einer intensiven Aufsicht bezw. Leitung seitens der Staatsorgane unterstellt; s. beispielsweise Züricher Gesetz v. 27. Dez. 1860 S. 23 ff.

§ 73. Almendgüter. Da wo die Gemeindegüter sich in der Benützung der Gemeindegenossen befinden, ist doch die Nutzung durch letztere nicht überall eine unentgeltliche, wenn auch die von ihnen zu entrichtende Gegenleistung in der Regel kein volles d. h. kein dem Ertragswert der Nutzung entsprechendes Aequivalent bildet, hinter dem Betrage des letzteren vielmehr meist beträchtlich zurückbleibt. Für diese Gegenleistung besteht eine doppelte Form: entweder erfolgt sie in Gestalt einer jährlichen Geldzahlung, von deren Berichtigung die Teilnahme an der Nutzung abhängig ist, oder in Gestalt einer einmal beim Eintritt in die Nutzung zu entrichtende Einkaufssumme. Nur im Haushalt ländlicher Gemeinden bilden derartige Zahlungen hin und wieder ein einigermaßen nennenswertes Element.

In Frankreich ist die Zahlung eines jährlichen Betrags, im südwestlichen Deutschland die einmalige Einkaufssumme das Vorwaltende[31]). In Preußen kommen beide Formen vor[32]). In der Schweiz sind die Auflagen für den Almandgenuß vielfach aus der Absicht hervorgegangen, denjenigen Nutzungsberechtigten, welche aus Mangel an Viehbesitz ihr Recht nicht oder genügend auszuüben vermochten, eine Ausgleichung zu gewähren[33]).

§ 74. Zu öffentlichen Zwecken bestimmtes Gemeindeeigentum. Dasselbe kann Einnahmen dann abwerfen, wenn es Privatinteressen gegen Entgelt dienstbar gemacht wird: dies kann entweder gelegentlich und außerhalb der eigentlichen Zweckbestimmung der betreffenden Liegenschaft oder in Erfüllung derselben geschehen. Der erste Fall liegt vor, wenn Straßenterrain vorübergehend zur Lagerung von Waren, Baumaterialien ꝛc. durch Private benutzt wird oder wenn Gebäude, Baumpflanzungen, Altane, Kellerhälse, Erker, Balkons der an die Straße angrenzenden Grund-

29) Block, Dict. de l'adm. franc. s. c. forêts, Chap. VI.

30) Rapport sur la situation financière et materielle des communes en 1877. S. 162.

31) Siehe Block, Dict. de l'adm. franc. s. v. organisation communale. No. 220. 221, Bayr. Gem.Ordg. vom 29. April 1869 Art. 22. 27.

32) Siehe v. Möller, Die Landgemeinden und Gutsherrschaften. 1865. S. 819. Ders., Stadtrecht. S. 236.

33) Siehe v. Miaskowski a. a. O. S. 147 ff.

besitzer in das Straßenterrain bezw. dem über demselben befindlichen Luftraum vorspringen. Die von den bezüglichen Interessenten zu leistenden Entgelte haben hier der Hauptsache nach die Natur des Mietzinses; großenteils erfüllen sie jedoch auch den Zweck der Evidenthaltung des Rechtsverhältnisses, mit Bezug worauf sie sich zugleich als Rekognitionsgebühren charakterisieren. Der zweite Fall ist bei der Benützung von kommunalen Lagerräumen, Entrepots, Märkten, Markthallen und Schlachthäusern durch die Interessenten vorhanden. Auch hier enthält das zu leistende Entgelt in erster Linie einen Mietzins für die Zurdispositionsstellung der betreffenden Räumlichkeiten; häufig indessen besteht das, was die Verwaltung gewährt, nicht allein in der Hergabe des Lokals, sondern auch in mannigfaltigen Arbeitsleistungen und Mühwaltungen des mit der Verwaltung der Anstalten betrauten Personals: es gehören hierher die von den Bediensteten der Entrepots, Häfen, Markthallen, Schlachthöfen geleisteten Reinigungs-, Bewachungs-, Aufsichts-Kontroldienste, Hilfsleistungen 2c. In Anbetracht, daß diese Leistungen regelmäßig auf Veranstaltungen der Verwaltung zurückzuführen sind, tragen daher die Entgelte, insoweit sie eine Vergütung für dieselben enthalten, zugleich den Charakter der Gebühr. Da die Interessenten eine Gelegenheit, sich anderer als der im Gemeindeeigentum befindlichen, bezüglichen Anstalten zu bedienen, in der Regel nicht haben, so besteht für die Gemeinden häufig die Möglichkeit, die erhobenen Entgelte über den Mietswert der zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten und den Wert der Arbeitsleistungen hinaus zu steigern: in solchem Fall nähert sich der Effekt dem einer Besteuerung des Handelsverkehrs oder des Konsums. Es ist jedoch eine in der Mehrzahl der Gesetzgebungen wiederkehrende Tendenz, eine derartige in eine Steuererhebung umschlagende Normierung der Tarife möglichst einzuschränken.

Zur Zeit fehlt es noch viel zu sehr an übersichtlichen Veröffentlichungen des auf die vorgedachten Nutzungen und Veranstaltungen sowie auf ihre finanziellen Ergebnisse bezüglichen Materials, um das Eingreifen derselben in die kommunale Finanzwirtschaft genügend übersehen und würdigen zu können. Wie es scheint, sind Formen von Hebungen der erst erwähnten Art in besonders reichhaltiger Weise in Belgien[34]) ausgebildet worden; aber auch die Hebungen der zweiten Art bilden in manchen belgischen Städten wichtige Faktoren des Einnahmebudgets. So entfällt auf Ueberschüsse aus dem Betriebe des öffentlichen Entrepots, der Wasserleitung, des Schlachthauses, sowie der Märkte und Markthallen ein sehr erheblicher Teil der Einnahmen der Stadt Brüssel; auch die Stadt Lüttich bezieht aus dem Schlachthause und den Märkten, die Stadt Antwerpen aus den Handelsanstalten nennenswerte Ueberschüsse[35]). Auf Einnahmen der erstgenannten Art weist auch die Italienische Gesetzgebung — Kommunal- und Provinzial-Gesetz v. 10. Febr. 1889 Art. 147 Z. 5 — die Gemeinden hin. Auf einem die Steigerung dieser Einnahmen zu einem Besteuerungs-Effekt abwehrenden Standpunkte steht namentlich die Preußische und Niederländische Gesetzgebung. Das Preußische Gesetz vom 26. April 1872 stellt ein Limitum für die Marktstandsgelder auf, welches dieselben in den Schranken bloßer Mietsäquivalente erhalten soll; ebenso soll da, wo Schlachtzwang besteht, die Einnahme an Gebühren für Benützung der Schlachthäuser die Unterhaltungs- und Betriebskosten, sowie 5 Prozent Zinsen und 1 Prozent Amortisation des Anlagekapitals und der zur Abfindung der Privatberechtigten etwa gezahlten Entschädigungssumme nicht übersteigen dürfen. Gesetz vom 18. März 1868. § 5—7. Das Niederländische Gemeinde-Gesetz v. 29. Juni 1851 (Art. 254) stellt für die Vergütungen und Gebühren für Benützung der Verkehrs- und Handelsanstalten den Grundsatz auf, daß dieselben zu keinem höheren Betrage sollen erhoben werden dürfen, als um den Zahlungspflichtigen nach Verhältnis seines Gebrauches oder Genusses an den Kosten der Anlage, Unterhaltung oder Gewährung der ihm gebotenen Gebrauchs- oder Genußobjekte zu beteiligen.

3. Einnahmen aus dem Gewerbebetriebe.

§ 75. Ein lediglich des Gewinns wegen stattfindender Gewerbebetrieb kommt bei den Gemeinden nur selten vor. Insoweit einzelne gewerbliche Anlagen Annexe des landwirtschaftlichen Betriebes bilden, werden sie, wie oben bemerkt, in der Regel durch Verpach-

34) Eine Uebersicht der hauptsächlichsten dieser Formen bei Leemans, Des impositions communales de la Belgique. S. 81 ff.

35) Siehe v. Reitzenstein, Ueber indirekte Verbrauchs-Abgaben der Gemeinden in Hildebrand-Conrad. J. 9. S. 286 ff.

tung verwertet. Häufiger ist der Selbstbetrieb bei den meist eine Zubehör der Forstwirtschaft bildenden gewerblichen Anlagen als Sägemühlen, Torfstichen ꝛc.; vereinzelt befinden sich Gemeinden auch wohl im Besitz von Bergwerksanlagen. Veranstaltungen, vermöge derer von den Gemeindeverwaltungen gewisse Dienste gegen Entgelt geleistet werden, kommen zwar zumal in Städten häufig vor, indessen steht hier meist der öffentliche Zweck dergestalt im Vordergrunde, daß von einem auf Erzielung eines Ueberschusses abzweckenden Gewerbebetriebe nicht gesprochen werden kann. Eine mittlere Stellung nehmen Betriebe ein, wie sie in Gemeinden und zwar vornehmlich in Städten zu dem Zwecke eingerichtet werden, um unentbehrliche oder doch wichtige Verbrauchsartikel sehr massenhaften Konsums teils für den Bedarf der Gemeinde und ihrer öffentlichen Zwecke, teils für den Privatbedarf herzustellen. Vor allem gehören hierher die Gasfabriken und die Wasserwerke[36]). Die Errichtung und der Betrieb dieser Werke war zumal im westlichen Europa, wo dieselben zuerst einen besonders großen Umfang erreichten, lange Zeit vorwiegend der Privatindustrie überlassen; erst nachdem die Technik eine festere Gestalt und der Verbrauch eine größere Entwickelung genommen hatte, sind allmählich die Städte dazu übergegangen, sich mit der Gründung und Unterhaltung derartiger Einrichtungen selbst zu befassen, wie das in Deutschland zur Zeit nahezu allgemein geworden ist. Daß der Betrieb der genannten Werke durch die Gemeinde selbst diejenige Form ist, welche allein die Zukunft für sich hat, kann einem Zweifel nicht unterliegen. Nicht nur eignet sich der Betrieb, weil größtenteils typisch und der Reglementierung fähig, besonders für eine Leitung durch öffentliche Behörden, sondern es ist auch die Beschaffung der umfangreichen Anlage- und Betriebskapitalien durch die Gemeinden meist leichter als durch Private zu bewerkstelligen. Sodann aber haben die Gemeinden vor der Privatindustrie darin einen Vorsprung, daß sie Eigentümer des Straßenterrains und zahlreicher Baulichkeiten sind, deren Benützung für die Ausführung jener Anlagen unentbehrlich ist. Vor allem jedoch spricht für den Betrieb durch die Gemeinden, daß die Interessen wichtiger Zweige ihres Verwaltungskreises, als der Beleuchtung der Straßen und öffentlicher Gebäude bezw. der Spülung und Reinigung der Straßen und Kanäle, des Feuerlöschwesens ꝛc., mit denen der Gas- und Wasserversorgung sich in einem Grade berühren, bei welchem ein sachgemäßes Ineinandergreifen nur durch die Einheit wenigstens der oberen Leitung gesichert werden kann. Die seitens der Konsumenten zu zahlenden Entgelte enthalten die Kaufpreise für Gas und Wasser (Gas- und Wasserzinse), die Vergütungen für Sachlieferungen und Arbeitsleistungen bei der Einrichtung und der Unterhaltung der Anlage, Kontrollkosten, Mieten für Benützung einzelner Utensilien (Gas- und Wasserzähler ꝛc.). Eine Erhöhung der Tarife über die Produktionskosten hinaus wird den Gemeinden um so eher möglich, als es sich um unentbehrliche Artikel handelt und als eine Privatkonkurrenz bezüglich der Lieferung ausgeschlossen wird: oft gelingt, zumal bei Gasanstalten, dieselbe in dem Maße, daß durch den zu erzielenden Gewinn die Kosten des für öffentliche Zwecke gelieferten Bedarfs ganz oder teilweise übertragen werden; ja es kommt vor, daß noch darüber hinaus Gas- und Wasserwerke beträchtliche Ueberschüsse gewähren. Eine solche Steigerung der Tarife geht ebenfalls dem Effekt nach in eine Besteuerung des Konsumes über. Die Normierung der Tarife für die Lieferung des Gas- und Wasserbedarfs an Private erfolgt hiernach häufig mit der Tendenz der Gewinnerzielung.

Am wenigsten ist der Betrieb von Anstalten der bezeichneten Art durch die städtischen Korporationen bisher in England[37]), Holland und Amerika verbreitet; doch besteht hier vielfach eine auf Nutzbarmachung dieser Einnahmequelle für die Gemeinde gerichtete lebhafte Agitation[38]).

36) Siehe die sehr dankenswerten Mitteilungen über derartige Anstalten in preuß. Städten bei Herrfurth, Beiträge, Ergänzungsheft VI zur Zeitschr. des preuß. stat. Bureaus. S. 147 ff. 206 ff.

37) Siehe Palgrave, On local taxation im Journal of the statistical society. Jahrg. 1871 S. 176. 177.

38) Siehe beispielsweise Richard T. Ely,

In Preußen[39]) ist der Fall häufig, daß aus dem Betriebe der Gasfabriken bezw. der Wasserversorgungsanstalten ein Gewinn erzielt wird, so daß hier die Gas- und Wasserpreise ein Element der indirekten Besteuerung einschließen. Sehr stark tritt dies Element in den Tarifen der Gasanstalt und der Wasserwerke von Brüssel zu Tage, wo diese Anstalten einen hohen Ueberschuß abwerfen.

3. Gemeinwirtschaftliche Einnahmen.

§ 76. Allgemeines. Die Eigenschaft zwangsgemeinwirtschaftlicher Verbände, wie sie den Kommunalkörpern mit dem Staat gemeinsam ist, hat zur Konsequenz, daß von jenen Korporationen für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben die wirtschaftliche Kraft der Einzelnen in Anspruch genommen werden kann. Die Form, in der dies Recht im Bereich der Geldwirtschaft ausgeübt wird, ist eine zwiefache: die der Gebühren-Erhebung und der Besteuerung. Beides sind Zwangsbeiträge, welche die Einzelnen für die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben leisten. Das Unterscheidende liegt darin, daß bei den Gebühren der Gesichtspunkt eines von dem Einzelnen für den Vorteil, welchen ihm die Leistung der Verwaltung gewährt, zu entrichtenden Entgelds das maßgebende ist, wogegen bei der Besteuerung die Idee die Inanspruchnahme des Einzelnen auf Grund der Gemeinschaft, mag derselbe durch Zugehörigkeit zur Korporation, durch Aufenthalt, Vornahme von Handlungen im Territorialgebiet des Verbandes ꝛc. gegeben sein, die vorwaltende ist. Während für die Gebühr eine individuelle Beziehung teils zu dem Interesse, welches der Einzelne an der Leistung hat, teils zu den Kosten, welche sie der Verwaltung verursacht, charakteristisch ist, fehlt eine derartige Beziehung bei der Besteuerung. Ihr Wesentliches besteht darin, daß sie mit der Beitragsleistung zum Bedarf der Korporation die Einzelnen nach einem generellen Verteilungsmaßstab belastet: wenn auch mit der Natur der Steuer die Wahl eines Maßstabs keineswegs unverträglich ist, vermöge dessen die mit ihrem Interesse bei der betreffenden Verwaltungsaufgabe Beteiligten in erster Linie oder stärker herangezogen werden, so kann doch das Verhältnis der Kosten, welche durch die einzelnen Akte der Verwaltung entstehen, oder das Maß, mit welchem bei diesen das Interesse des Einzelnen beteiligt ist, niemals die grundsätzliche Basis der Steuer-Repartition bilden.

1) Gebühren.

Wagner, F.W. Tl. II. 1. Abtl. 2. Aufl. 1890; was die Begriffsbestimmung anlangt, vor allem Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse, 1887 (besonders von S. 167 an). Einiges auch bei v. Bilinski, Kommunalbesteuerung und bei Roscher, Versuch einer Theorie der Finanz-Regalien (Nr. II des IX. Bandes der philos.-hist. Klasse der königl. sächs. Ges der Staatsw.).

§ 75. Prinzip und Geltungsbereich. Aus Vorstehendem ergiebt sich, daß die Gebühren ein umfangreicheres Element der Einnahme-Wirtschaft nur für diejenigen Gebiete der öffentlichen Thätigkeit bilden können, in denen die Beziehung der Leistung der Verwaltung einmal zu den durch dieselben entstehenden Kosten, sodann aber zu den durch dieselben dem Einzelnen gewährten Vorteilen einigermaßen nachweisbar und erkennbar zu erhalten ist. Einen nur sehr engen Raum nehmen daher die Gebühren in der Finanzwirtschaft der Kommunal-Verbände höherer Ordnung ein, da bei den ihrem Wirkungskreise angehörigen Verwaltungszweigen jene Voraussetzungen nur in geringem Maße zutreffen: eine um so größere Bedeutung hat das Element der Gebühren in der Finanzwirtschaft der Ortsgemeinden und ihnen koordinierten Spezial-Korporationen, wo vermöge der überaus mannigfachen Wechselbeziehungen, die zwischen

Natural monopolies and local taxation, an adress delivered before the Boston Merchants association. 1889.

39) Einzelne Städte erheben die Vergütung für die Benützung der Wasserversorgungs-Anstalten sogar in Form einer Steuer auf den Ertragswert der betr. Gebäude (Fisco et v. de Straeten) S. 439 sowie in neuerer Zeit Frankf. a. M.

den Leistungen der Verwaltung und dem Interesse der Einzelnen besteht, der Anwendung des demselben zu Grunde liegenden Prinzips ein weiter Spielraum geöffnet ist. Der Abgrenzung des Wirkungskreises der Gemeinden entsprechend haben in der Gebührenerhebung derselben die Rechts- und Urkunden-Gebühren eine zurücktretende Bedeutung. Das bei Weitem umfangreichere Gebiet derselben bilden die auf die Erfüllung der Wohlfahrts-Aufgaben bezüglichen Zweige der Verwaltung; in besonders ausgedehntem Maße findet seitens der Gemeinden eine Gebühren-Erhebung von solchen Akten und Leistungen der Verwaltung statt, welche das wirtschaftliche Interesse des Einzelnen materiell und direkt fördern. Es hängt hiermit zusammen, daß das Element der Gebühren-Erhebung im Finanzwesen der Gemeinden viel weniger rein und abgesondert hervortritt als in dem des Staats und daß häufig die Gebühr den äußerlich kaum erkennbaren Teil einer Hebung bildet, die sich daneben auch aus anderen Elementen als Kaufpreis oder Mietzins, Erstattung von Arbeitslohn 2c. zusammensetzt. In Bezug auf die Regelung der Voraussetzungen, unter denen und der Tarifsätze, nach denen die Erhebung von Gebühren stattfindet, pflegt der Autonomie der Kommunalkörper zwar ein mehr oder minder großer Spielraum gelassen zu sein, doch bestehen nicht selten namentlich in Ansehung solcher Akte der Verwaltung, bei denen ein allgemeines Staats-Interesse beteiligt ist, gesetzliche oder sonstige Normen, welche eine der Benützung der bezüglichen Verwaltungsthätigkeit nachteilige Steigerung der Gebühren verhindern.

§ 78. Gebühren i. e. S. und Beiträge. Mit Recht ist darauf aufmerksam gemacht worden, daß je nach der Natur der im Wirkungskreise der Gemeinden vereinigten Aufgaben die durch Erfüllung derselben den einzelnen entstehenden Vorteile von zweierlei Art sind: entweder sind es solche, welche für alle Gemeinden-Angehörigen gleiche, wie die durch die Leistungen des Unterrichts- und des Gesundheitswesens gebotenen, sind, oder es sind solche, welche wie die aus den Bauten, den Straßen-Anlegungen, dem Beleuchtungswesen resultierenden sich innerhalb der Gemeinde örtlich verschieden verteilen und abstufen. Auf einer so feinen Beobachtung indessen die Aufstellung dieses Gegensatzes beruht, so ist es doch unrichtig, denselben zum Ausgangspunkt für die Abgrenzung des Gebiets der Steuer- und der Gebühren-Erhebung zu machen und den Bereich der letzteren auf jenen Teil der gemeindlichen Verwaltungsthätigkeit zu beschränken, in dem eine örtliche Abstufung des Werts der Leistungen nachweisbar ist. Es nehmen vielmehr ebenso die Gebühren auch bei der Beschaffung des Finanzbedarfs der anderen eine solche Abstufung der gebotenen Vorteile nicht aufweisenden Zweige der kommunalen Verwaltung eine wichtige Stelle ein, wie andererseits das Element der Steuern auch für die Aufbringung des Bedarfs zur Hervorbringung derjenigen Leistungen, deren Vorteile für die Einzelnen zum Teil sich örtlich graduieren, sich nicht entbehren läßt. Richtig ist nur, daß in der einem Teil der kommunalen Verwaltungszweige eigentümlichen lokalen Abgrenzung der durch die administrativen Leistungen den Einzelnen gewährten Vorteile eine der Ursachen enthalten ist, welche im Finanzwesen der Gemeinden der Form der Gebühren eine besonders weite Anwendung gegeben haben, und zwar ist es eine besondere — die unter dem Namen der Beiträge bekannte — Art der Gebühren, welche in der Beziehung zu jenen lokalisierten Vorteilen ihr Charakteristisches hat: dieselbe begreift solche Gebühren in sich, durch welche die Einzelnen sich an dem durch die Errichtung und Unterhaltung öffentlicher, dem in der Nähe befindlichen Grundbesitz Vorteil bringender Anlagen entstehenden Kostenaufwande im Hinblick auf diese, ihnen erwachsenden Vorteile beteiligen; die Verpflichteten sind hier stets Besitzer von in der Gemeinde belegenen Grundstücken. — Die Forderung von Gebühren findet ebenso anläßlich solcher Verwaltungsakte statt, deren Inanspruchnahme seitens der bei denselben zunächst Interessierten eine freiwillige war, als anläßlich solcher, deren Vornahme vom Gesetz oder der Verwaltung

ohne Rücksicht auf die Anregung oder Bereitwilligkeit der Interessenten angeordnet wird. Das Gleiche gilt von den Beiträgen; hier kann ebensowohl die Ausführung der Anlagen von der Bereitwilligkeit der Interessenten zur Leistung der Beiträge abhängig gemacht werden, wie es andererseits vorkommt, daß die Anordnung der Ausführung und die Einforderung der Beiträge ohne solche Bereitwilligkeit erfolgt.

Aus obigem Gegensatz zwischen solchen Aufgaben der Verwaltung, deren Vorteile sich lokal abgrenzen und solchen, welche allen in gleicher Weise zu gute kommen, folgt nach Stein[40]) „der prinzipielle Unterschied zwischen den beiden Hauptquellen aller Einnahmen der Gemeindefinanzen, auf dessen weiterer Entwicklung alle Theorie und Praxis des Gemeindefinanzwesens beruhen wird, daß die Herbeischaffung der Mittel für das erste Hauptgebiet der Gemeindeverwaltung gleichfalls nach der örtlich verschiedenen Benützung der Gemeindeleistungen verteilt werden soll, und das kann nur durch die rationelle Entwickelung des Gebührenwesens geschehen; für das dagegen, was wir die staatsbürgerlichen Leistungen der Gemeindeverwaltung nennen müssen, müssen die Mittel durch die Besteuerung beschafft werden. — Während in Staat und Land die Steuern die Grundlage der gesamten Finanzwirtschaft bilden, ist in der Gemeinde das Gemeindegebührenwesen die eigentliche — sagen wir sogleich die zukünftige — Basis des Gemeindefinanzwesens." Wenn auch der letzten Behauptung innerhalb gewisser Grenzen eine Berechtigung nicht abgesprochen werden soll, so beruht doch jene Identifizierung der Gemeindegebühren mit demjenigen, was nach meiner obigen Definition sich als Beiträge charakterisiert, auf einer einseitigen Auffassung, welche in den thatsächlich vorhandenen Institutionen eine Rechtfertigung nicht findet. — An einer einigermaßen erschöpfenden Behandlung ebenso der Beiträge wie der anderen in der Verwaltung der kommunalen Korporationen vorkommenden Anwendungen des Gebührenprinzips fehlt es noch gänzlich: Bruch's[41]) Uebersicht der gewöhnlich als Beiträge klassifizierten Gebühren greift weit in das Gebiet der Gebühren i. e. S., Steuern und auf privatrechtlichem Fundament ruhende Einnahmen hinein. v. Bilinski[42]) versteht unter Beitrag „den einmaligen oder regelmäßigen zwangsweisen Zuschuß gewisser Personen zur Herstellung oder Erhaltung von Anstalten, welche zwar in erster Linie diesen Verpflichtungen dienen sollen, aber im übrigen, als Anstalten von allgemeiner Bedeutung, aus allgemeinen Gemeindemitteln hergestellt bezw. erhalten werden". Er fügt hinzu, daß der Beitrag in der Regel die Grundbesitzer träfe, welche dann entweder überhaupt oder als Adjazenten zu den Anlagen beizutragen hätten. Diese Definition kommt der obigen Begriffsbestimmung sehr nahe, läßt aber m. E. die Grenze auf der Seite der Gebühren zu sehr offen; es besteht ein Anlaß zu gesonderter Behandlung allein bezüglich solcher Gebühren, die in Vorteilen, welche durch die öffentlichen Anlagen für gewisse, örtlich abgegrenzte Gruppen von Grundstücken herbeigeführt werden, ihre Begründung finden. Den geistvollen Versuch Neumanns[43]), die Scheidung zwischen Gebühren und Beiträgen mit der zwischen indirekten und direkten Steuern dadurch in Einklang zu bringen, daß unter Gebühren i. e. S. (Amtsgebühren) die von Verwaltungshandlungen erhobenen, unter Beiträgen, die auf Grund zuständlicher Momente veranlagten, also fortlaufend erhobenen Gebühren verstanden werden, steht zunächst die Entwickelung entgegen, wie sie der Begriff in der Gesetzgebung und Verwaltungspraxis erhalten hat; vergl. beispielsweise die in dem preußischen Gesetz betr. die Anlegung von Straßen v. 2. Juli 1875 § 15, der badischen Gemeinde- und Städte-Ordnung Art. 79 und dem badischen Gesetz die Anlegung der Ortsstraßen und die Feststellung der Baufluchtlinie v. 20. Febr. 1868 bis 3. März 1880 gegebenen Definition der Beiträge, wonach dieselben ebensowohl solche für einmalige Leistungen (Anlegung und Herstellung) als solche für fortlaufende Leistungen (Unterhaltung) in sich begreifen. Jedenfalls sind die Besonderheiten, welche die Gebühren für die Herstellung und Unterhaltung von dem Grundbesitz vorteilhaften Anlagen von den übrigen in der Gemeindewirtschaft vorkommenden Gebühren trennen, weit größere als sie zwischen Gebühren im e. S. und Beiträgen in Neumanns Sinne bestehen: vom Standpunkt des kommunalen Finanzwesens aus wird sich daher ein Bedürfnis, in der von Neumann vorgeschlagenen Weise zu scheiden, kaum anerkennen lassen.

§ 79. Erscheinungsformen nach den Sachgebieten der Verwaltung. Es ist hier zu unterscheiden der Kreis der allgemeinen und der Sonderaufgaben.

1. Der Kreis der allgemeinen Aufgaben. Die Gebiete, in denen die Erhebung von Gebühren vorzugsweise vorkommt, sind die folgenden:

a. Rechtspflege und Verwaltung. Da bei den Geschäften dieser Gebiete die Gemeinden nur selten bezw. in geringem Umfange zu konkurrieren pflegen, so spielen auch Gebühren, welche für Akte der obigen Staatsthätigkeit erhoben werden, im Finanzwesen der Kommunalkörper nur eine untergeordnete Rolle. Es bildet eine Ausnahme,

40) F.W. 5. Aufl. I. S. 58.

41) Die Kommunalsteuerfrage. S. V. f. S. Bd. XII. S. 21 ff.

42) Die Kommunalbesteuerung und ihre Reform. S. 19 ff.

43) Die Steuer u. das öffentliche Interesse. S. 500 ff.

wenn den Ortsgemeinden Geschäfte der Rechtsbeurkundung und der bezüglichen Registerführung übertragen sind, wie dies z. B. im Großherzogtum Baden in Ansehung des Grundbuchwesens und der Aufnahme, Ausfertigung und Aufbewahrung der Urkunden über Rechtsgeschäfte, welche Rechte an Grundstücken zum Gegenstande haben, der Fall ist. Hier fließen naturgemäß auch die Gebühren, welche für bezw. anläßlich der Aufnahme ꝛc. solcher Akte bezw. für die durch dieselben notwendig werdenden Grundbuch-Eintragungen erhoben werden, in die Gemeindekasse.

b. Polizei und Verwaltung der polizeilichen Zwecken dienenden Anstalten. Hier ist zunächst eine Erhebung von Gebühren hie und da in Gebrauch für die im Privatinteresse nachgesuchte Beurkundung von Verwaltungsakten, welche dem Gebiet der Polizeiverwaltung angehören, oder von Thatsachen, deren Konstatierung in die Zuständigkeit der polizeilichen Organe fällt; ferner für gewisse von den Polizeibehörden innerhalb ihrer Zuständigkeit ausgehende Erlaubniserteilungen, Dispense, Konzessionen. Sofern die Handhabung des Zivilstandswesens den polizeilichen Funktionen beigezählt werden kann, gehören unter der Voraussetzung, daß das Zivilstandswesen den Gemeindebehörden obliegt, hierher auch die anläßlich der Geschäfte dieses Verwaltungszweigs zu erhebenden Gebühren, welche in gedachtem Falle konsequenterweise in die Gemeindekasse fließen. Auch wo sie unmittelbar zur Besoldung der mit jenen Geschäften betrauten Beamten dienen, kommen sie doch der Gemeinde, welche für diese Besoldung zu sorgen hat, indirekt zu Gute.

Einen erheblicheren Umfang pflegt in der Verwaltung wenigstens der größeren Stadtgemeinden die Erhebung von Gebühren für die Benützung der polizeilichen Gemeinde-Anstalten einzunehmen. Hierher sind zu zählen zunächst Anstalten der Maß- und Gewichtspolizei: die Benützung der öffentlichen Meßanstalten und Wagen ist in der Regel an die Entrichtung von durch einen öffentlichen Tarif normierten Gebühren gebunden. Zu den polizeilichen Aufgaben gehört ferner die Fürsorge für das Beerdigungs- und Friedhofswesen. Die Herstellung und Unterhaltung geeigneter und würdig ausgestatteter Begräbnisplätze (Friedhöfe) ist, wie oben gezeigt worden, fast überall die Obliegenheit öffentlicher Korporationen, der Kirchengemeinden, Orts- oder Spezialgemeinden; häufig ist auf diese Korporationen auch der größere Teil der für die Beerdigung und das Leichenbegängnis erforderlichen Leistungen und Veranstaltungen übergegangen. Unter den Mitteln zur Deckung des durch alle jene Leistungen erforderlich werdenden Aufwandes nehmen die Gebühren eine wichtige Stelle ein; dieselben erscheinen jedoch nicht immer ausgesondert, sondern bilden einen äußerlich nicht erkennbaren Teil der Entgelte, welche häufig auch Mietsbeträge, den Ersatz von Arbeitslöhnen ꝛc. in sich begreifen. Solche Entgelte pflegen entrichtet zu werden: für die Grabstellen, wenigstens dann, wenn die Einräumung derselben an bevorzugten Stellen oder für längere Zeiträume beansprucht wird; für die Gestattung der Anbringung von Gedenktafeln, Denkmälern, gemauerten Grüften; für die Fertigung des Grabes und demnächst für den Leichentransport und die sonstigen Leistungen beim Leichenbegängnis; für die kirchlichen Ceremonien ꝛc. Sehr üblich sind für die Normierung dieser Entgelte Klassentarife, welche dem Grade der Solennität bezw. des Luxus, der in der Befriedigung jener Bedürfnisse, entfaltet wird, Rechnung tragen.

In England[44]) werden die Begräbnisgebühren von der Friedhofbehörde (burial board) oder der die Funktionen derselben ausübenden Gemeindebehörde vorbehaltlich der Genehmigung des Staatssekretärs d. J. festgesetzt; bei Feststellung des Tarifs ist auf die in Betreff der Armenbegräbnisse bestehenden besonderen Bestimmungen Rücksicht zu nehmen. — In Frankreich werden Grabstellengebühren nur bei Konzessionen von Privatbegräbnissen entrichtet, die für längere Dauer erteilt werden; man unterscheidet: zeitweilige, dreißigjährige, immerwährende Konzessionen. Von der Gebühr fließen ²/₃ in die Gemeindekasse[45]), ¹/₃ fällt den Wohlthätigkeitsanstalten der

44) Wright and Hobhouse, Outline. S. 57. régime des secours publics en France. Bd. II.
45) Davenne, De l'organisation et du . S. 150.

Gemeinde zu. Die Regelung der Leichenfeierlichkeiten sowie des Leichenfuhrwesens und die Aufstellung eines Klassentarifs ist Sache der Kirchenbehörde im Benehmen mit den Gemeinderäten und vorbehaltlich der Genehmigung des Kultusministers; in größeren Städten haben sich die verschiedenen Kirchen- und Religionsgesellschaften zur Uebertragung der Veranstaltungen der Leichenbegängnisse an einen Unternehmer zu vereinigen; die Gebührensätze werden in diesem Falle durch einen vom Gemeinderat festgesetzten, vom Staatsoberhaupt genehmigten Klassentarif geregelt. Als Prinzip gilt, daß die Begräbnisgebühren sich nicht nach den Vermögensverhältnissen des Verstorbenen, sondern nach der Kostspieligkeit der veranstalteten Zeremonien abzustufen haben[46]. — In Preußen beruht die Festsetzung der Begräbnisgebühren in den Städten meist auf Lokal-Reglements, auf dem Lande vielfach auf Observanz. Die Kirchhöfe sind insbesondere auf dem Lande vorherrschend im Eigentum der Kirchengemeinden, denen, bezw. den betreffenden Kirchenkassen, dann auch die Grabstellengebühren zufließen. Die Tarifsätze für den Leichentransport und die Begräbnisfeierlichkeiten sind hier regelmäßig nach Klassen abgestuft, bei deren Normierung entweder die größere oder geringere Solennität des Leichenbegängnisses oder die Lebensstellung des Verstorbenen oder dessen Alter (große, mittlere, Kinderleiche) maßgebend ist[47].

c. Unterrichtsverwaltung. Als die wichtigste der hierher gehörigen Gebühren ist das Schulgeld anzusehen, aus dessen Ertrag noch heute ein öfter erheblicher Teil des Bedarfs der Unterrichtsanstalten und zwar auch derjenigen, deren Unterhaltung den kommunalen Korporationen obliegt, bestritten wird; an dasselbe schließen sich hie und da besondere Gebühren für Aufnahme und Entlassung, Prüfung und Erteilung von Zeugnissen an. Die Sätze, nach denen die Erhebung dieser Gebühren und vor allem des Schulgeldes stattfindet, sind für die öffentlichen Schulen regelmäßig durch gesetzliche oder von der Verwaltung einseitig erlassene Tarife geregelt, wenn auch hie und da sich Einzelheiten erhalten haben, die an die ursprüngliche Natur des Schulgeldes als einer auf freier Vereinbarung beruhenden Vergütung für den Lehrer erinnern. Der fast überall vollzogenen Umwandlung desselben in eine Einnahme gemeinwirtschaftlichen Charakters entspricht es, daß die Vereinnahmung — soweit es sich um Gemeindeschulen handelt — regelmäßig zur Gemeindekasse bezw. zu einer besonderen Schulkasse erfolgt, aus der die Schulbedürfnisse und die Besoldung des Lehrpersonals bestritten werden: nur vereinzelt kommt die direkte Zahlung an den Lehrer zu dessen unmittelbarer Verfügung vor. Aber auch in materieller Hinsicht ist in neuerer Zeit die Normierung des Schulgelds in der Mehrzahl der Staaten Gegenstand mannigfacher Reformbestrebungen gewesen. Dieselben haben hauptsächlich nach zweierlei Richtung hin sich bewegt. Einesteils hat es sich darum gehandelt, in der Normierung der Sätze der größeren Leistungsfähigkeit Rechnung zu tragen, welche bei dem höhere Lehranstalten benützenden Publikum vorausgesetzt werden kann und welche hier einen größeren Teil der Kosten durch die Beiträge der Beteiligten zu decken gestattet; anderenteils war es Aufgabe, die Schulgeld-Erhebung was den Volksunterricht anlangt, mit denjenigen Forderungen in Einklang zu bringen, welche sich aus der Tendenz größter Verallgemeinerung der Elementarschulbidung bezw. aus dem die vollste Durchführung dieser Tendenz darstellenden Prinzip des obligatorischen Elementar-Unterrichts ergeben.

Die rationelle Gestaltung der Schulgeld-Tarife fällt mit der Verstaatlichung bezw. der Kommunalisierung des Schulwesens großenteils zusammen. Dem Bedürfnis einer dem Wert der Leistungen für die Beteiligten bezw. den Kosten und auch der Leistungsfähigkeit des die Schule benützenden Publikums entsprechenden Abstufung der Schulgeldsätze wird hauptsächlich durch eine Erhöhung der Tarife für die höheren Anstalten — höhere Elementar-, Mittel-, Bürger-, Realschulen, Gymnasien — bezw. innerhalb derselben Anstalten für die höheren Klassen derselben Rechnung getragen, eine Reform, die in der Staatsschulverwaltung wie in zahlreichen kommunalen Schulverwaltungen häufig zur Durchführung gebracht worden ist. Aus dem Prinzip des obligatorischen Elementar-Unterrichts ergibt sich in jedem Falle die Forderung, daß Kindern unvermögender Eltern der unentgeltliche Besuch der Elementarschule gestattet werde. Zu viel mehr Zweifeln gibt in prinzipieller wie praktischer Hinsicht die Beantwortung der Frage Anlaß, ob jene Forderung zu dem Grundsatz allgemeiner Unentgeltlichkeit des Elementarunterrichts zu erweitern sei. Bejahend haben diese Frage entschieden das italienische Gesetz

46) Block, Dict. de l'adm. franç. s. v. pompes funèbres.

47) Siehe Jacobson, Das evangelische Kirchenrecht des preuß. Staats. S. 515.

v. 13. Nov. 1859 (Art. 315. 317) und das französische Gesetz v. 16. Juni 1881, welche die Unentgeltlichkeit des Unterrichts in den Elementarschulen ausdrücklich aussprechen. Ebenso ist in der Schweiz der Besuch der Primärschule zufolge Art. 27 der Bundesverfassung von 1874 unentgeltlich. Dagegen beschränken sich die Gesetzgebungen Englands und Belgiens darauf, die Bezahlung des Schulgelds für die Kinder unvermögender Eltern im Wege der Armenpflege sicherzustellen. In England sind die Armenbehörden (boards of guardians) ermächtigt, solchen Eltern, welche das Schulgeld für ihre Kinder zu zahlen unvermögend sind, dasselbe im Wege der Unterstützung anzuweisen, ohne daß die Ausübung ihrer politischen Rechte dadurch Abbruch erleidet (Gesetz von 1876, st. 39 et 40 Vict. c. 79 sect. 25). In Belgien sind im gleichen Falle die Wohlthätigkeitsbureaus und eventuell die Gemeinden zur Zahlung verpflichtet (Gesetz über den Primärunterricht v. 1. Juli 1879, Art. 31. 33). In England betrug im Jahr 29. Sept. 1883/4 der Ertrag des Schulgelds einschließlich des Erlöses für an Schulkinder verkaufte Bücher 551 037 £ 13½ sh. gegenüber einer Gesamteinnahme (ohne Anlehen) der school-boards von 3 788 925 £ 2⅘ sh.[48]). In Belgien bezifferte sich im Jahre 1880 der von den Gemeinden an Schulgeld erhobene Betrag für Elementar- und Mittelschulen zusammen auf 832 828, der von den Wohlthätigkeitsbureaus für den Unterricht armer Kinder gezahlte Anteil auf 454 545 Fr.[49]). In den meisten deutschen Staaten ist die Schulgelderhebung im Grundsatz stehen geblieben, ist jedoch öfter wie in Baden durch niedrige Maxima beschränkt (Gesetz v. 8. März 1868 Art. 52). In Bayern ist die Erhebung von Schulgeld in den Elementarschulen die Regel; Befreiungen müssen von der Armenbehörde zugestanden werden und werden, wenngleich ihre Bewilligung für einen viel weiteren Kreis als die der Armenunterstützung erfolgt, doch im übrigen diesen gleich behandelt (Schulbedarfs-Gesetz v. 10. Nov. 1861 Art. 5, Ausg. v. Reger S. 11 u. 12). In Preußen, woselbst lange Zeit die in der Gesetzgebung herrschende Tendenz der Aufhebung des Schulgelds entgegen war, ist mit dem Gesetz v. 14. Mai 1885 und vor allem mit den Gesetzen v. 14. Juni 1888 und 31. März 1889 eine Wandlung eingetreten; nach denselben ist die Forterhebung von Schulgeld für ortseinheimische Kinder nur insoweit zulässig, als der bis dahin erhobene Betrag durch die nach den Gesetzen zu gewährenden Staatsbeiträge nicht gedeckt wird. Der Gesamtertrag an Schulgeld, der sich im Jahre 1886 auf 10 926 085 M. belaufen hatte, war nach dem Gesetz von 1888 auf 2 358 376 M. heruntergegangen; die von dem Gesetze von 1889 zu erwartende weitere Ermäßigung wurde auf 782 900 M. veranschlagt[50]), womit der jährliche Gesamtertrag des Schulgeldes sich auf 1 578 142 M. reduzieren würde[51]). Was Oesterreich anlangt, so findet die Erhebung von Schulgeld für den Besuch der Volksschule nur noch in einigen Kronländern statt.

d. Verwaltung der Wege, Straßen und Verkehrsanstalten. Die Erhebung von Gebühren für die Benutzung derselben nahm früher in der Beschaffung des Unterhaltungs-Aufwandes fast überall eine wichtige Stelle ein; die moderne, auf möglichste Befreiung des Verkehrs von allen Beschränkungen gerichtete Tendenz hat jedoch den Anwendungsbereich dieser Gebühren beträchtlich beschränkt. Die Abschaffung von Chaussee-, Brücken-, Hafengeldern ist vielfach durch generelle Maßregeln der Gesetzgebung in die Wege geleitet worden.

Von den Maßnahmen der neueren englischen Gesetzgebung gehört hierher die bereits oben erwähnte Kommunalisierung der früheren turnpike-roads und Verwandlung derselben in main-roads, deren Unterhaltung gegenwärtig der Grafschaft obliegt, local government Act v. 13. Aug. 1888 Art. 11. In Frankreich erfolgt eine Beteiligung der Interessenten an der Wege-Unterhaltung nur durch von Industriellen ꝛc., in Fällen außerordentlicher Abnutzung gezahlten Entschädigungen; dagegen war die Erhebung von Brückenzöllen früher sehr verbreitet; es ist jedoch der Rückkauf bezw. die Ablösung der Zölle betreffs der im Zuge von Staats-, Departemental- und Vizinal-Straßen liegenden Brücken durch das Gesetz v. 30. Juli 1880 in die Wege geleitet worden: die Konzessionierung neuer derartiger Zölle ist für Brücken im Zuge von Staats- und Departementalstraßen ganz untersagt, für Brücken im Zuge von Vizinalstraßen auf exceptionelle Fälle dringender Bedürfnisse beschränkt[52]). In Italien ist die temporäre Einführung von Brücken- und Straßenzöllen auf Provinzialstraßen unter gewissen Modalitäten durch vom König auf Gutachten des Staatsrats genehmigten Beschluß des Provinzialrats, auf Kommunalstraßen durch von der Provinzialdeputation genehmigten Gemeindebeschluß zulässig (Gesetz über die öffentlichen Arbeiten, unif. Text v. 16. Juli 1884 §§ 38 u. 40. — Das preussische Gesetz v. 27. Nov. 1874 hat die Chausseegeld-Erhebung an den Staatsstraßen abge-

48) Local taxation returns für 1884—85. Pars V. S. 46.

49) Annuaire statistique de la Belgique für 1889. S. 233.

50) Siehe Rede des Berichterstatters Abgeordn. v. Mellenthien, Verhandlungen des preuß. Herrenhauses 1889, Sitzung v. 26. März. S. 61.

51) Ueber die frühere Entwicklung in Preußen s. Petersilie, Die öffentliche Volksschule in Preußen, X. Ergänzungsheft der Zeitschr. des stat. Bür. S. 98.

52) v. Reitzenstein, Die wirtschaftliche Gesetzgebung Frankreichs. I. Art. in Hildebrand-Conrad J. 3. S. 466 ff.

schafft, dagegen die an den Provinzial-, Kreis-, Kommunal- und Privat-Chausseen bestehende intakt gelassen. Viele der bezüglichen Kommunal-Verwaltungen sind jedoch im Wege autonomer Beschlüsse dem vom Staat gegebenen Beispiel gefolgt. — In Oesterreich gehört die Erhebung von Wege- und Brücken-Mauten auch in den kommunalen Wegeverwaltungen zu den regelmäßigen und weitverbreiteten Einrichtungen[53]. — In der Schweiz findet, soweit bekannt, die Erhebung von Wegezöllen nicht statt.

2. Der Kreis der Sonder-Aufgaben. Hier enthalten die Verwaltungszweige, welche sich auf die besonderen städtischen Sicherheits-, Gesundheits- und Annehmlichkeits-Interessen beziehen, ein für die Anwendung des Gebührenprinzips besonders geeignetes Feld. Namentlich ist es wie vorerwähnt, die lokale Abgrenzung und Abstufung der Vorteile, welche sich aus der Ausführung und Unterhaltung umfangreicher mit dem Grund und Boden verbundener Anlagen für die anwohnenden Besitzer ergeben, welche hier zur Ausbildung jener unter dem Namen der Beiträge zusammengefaßten besonderen Formen der Gebühren Anlaß gegeben hat. Es sind indessen die bezüglichen Bildungen noch viel zu neue fluktierende, als daß es möglich wäre, die verschiedenen Erscheinungsformen schon jetzt unter bestimmte Hauptzüge zu bringen.

§ 80. Aussichten erweiterter Anwendung des Gebührenprinzips. Mit Recht ist diesem Prinzip eine noch beträchtliche Ausdehnungs- und Entwickelungsfähigkeit zuerkannt worden. Je umfangreicher die Aufgaben der kommunalen Wirtschaft sich gestalten und je mehr daher diese in den Kreis der privaten Interessen fördernd eingreift, desto mehr muß es ein Ziel der Finanzpolitik sein, die durch die gemeinwirtschaftliche Thätigkeit den Einzelnen erkennbar zugeführten Vorteile durch Auferlegung von Zwangsbeiträgen zu einem der Sachlage entsprechenden Anteile für die Gemeinschaft nutzbar zu machen, ein Ziel, das zwar auch bei der Wahl des Steuersystems nicht außer Augen verloren werden darf, dem nahe zu kommen jedoch die möglichst ausgedehnte Anwendung des Gebührenprinzips das erste und wirksamste Mittel bietet. Die Formen, in denen eine solche Ausdehnung möglich, sind zur Zeit bei weitem nicht erschöpft.

2) Steuern[54].

1. Allgemeines.

§ 81. Begriff. Recht der Besteuerung. Nach dem vorher Gesagten sind Steuern hier Zwangsbeiträge, welche die kommunalen Korporationen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben nach Maßgabe eines generellen — d. h. nicht aus der Beziehung zu dem Kostenaufwande des einzelnen zur Einforderung Anlaß gebenden Verwaltungshandlungen oder den durch dieselben für den Einzelnen begründeten Vorteilen hergeleiteten — Maßstabes erheben. Mit der zunehmenden Kultur-Entwicklung pflegt das Wachsen des Anteils, welcher an der Deckung des Finanzbedarfs der Kommunalkörper dem Ertrage der Steuer zufällt, gleichen Schritt zu halten. Es beruht dies darauf, daß die Einnahmen aus dem einer Erweiterung nur selten fähigen eigenen Vermögen der Gemeinden eine der Ausdehnung des Aufgabenkreises folgende Entwicklungsfähigkeit nicht besitzen und daß die Voraussetzungen für eine umfangreichere Anwendung des Gebührenprinzips nur in einzelnen, nicht aber in allen Zweigen der kommunalen Verwaltung gegeben sind. Gerade weil die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben durch die dem Wechsel unterliegenden privatwirtschaftlichen Einnahmen nicht für alle Zeit sicher gestellt werden kann, gehört das Recht der Steuer-Erhebung in irgend einer Form zu den notwendigen Attributen der öffentlichen Korporationen. Das Recht ist jedoch niemals ein in der Weise unbeschränktes, wie es das Besteuerungsrecht des ganzen Staates ist. Zunächst besteht eine Abhängigkeit

53) Ulbrich a. a. O. S. 525.

54) S. die zu § 1 u. § 79 angeführten Werke. Auch Schäffle, Grundsätze d. Steuerpolitik 2c. 1880. Neumann, Die Steuer 2c. Bd. I. 1887.

der Besteuerung der Kommunalkörper von dem für den Staat geltenden Steuersystem insoweit, als ersteres sich möglichst dem letzteren anzuschließen und jedenfalls innerhalb des von diesem freigelassenen Spielraums sich zu halten hat; die höchste Potenz eines solchen Anschlusses ist vorhanden, wenn die Kommunalkörper ihr Besteuerungsrecht nicht durch Erhebung eigener Steuern sondern durch Erhebung von Zuschlägen zu den Staatssteuern ausüben. Sodann unterliegen die Dispositionen der kommunalen Organe auch dann, wenn sie sich materiell in den bezeichneten, durch die Rücksicht auf das Staatssteuersystem gegebenen Grenzen halten, nicht selten einer aus der vormundschaftlichen Stellung der Staats-Regierung hergeleiteten Prüfung und Bestätigung dieser letzteren. Die Forderung eines harmonischen Ineinandergreifens, wie sie für das gesamte Gebiet des vom Staat oder von den Kommunalkörpern ausgehenden Thätigkeiten gilt, muß bei der Mannigfaltigkeit der Berührungen insbesondere im Bereich des Steuerwesens gestellt werden.

§ 82. Einteilung[55]). Nach dem eben Gesagten zerfallen die Kommunalsteuern zunächst in Zuschläge, welche zu Staatssteuern erhoben werden und in selbständige Kommunalsteuern; erstere sind solche, welche in Quoten der vom Staat erhobenen Steuer-Beträge bestehen. Im übrigen finden auf die Kommunalsteuern, mögen solche in Gestalt von Zuschlägen oder als selbständige Kommunalsteuern erhoben werden, dieselben Einteilungen, welche bezüglich der Staatssteuern bestehen, Anwendung: es werden daher Personal- und Real-, Einkommen- bezw. Vermögens- und Ertrags-, Aufwandsteuern &c. unterschieden. Daß mit der Scheidung zwischen den Steuern vom Einkommen oder Vermögen bezw. den Aktiv-Elementen beider einerseits und von Aufwendungen andererseits die in direkte und indirekte Steuern nicht zusammenfalle, läßt sich als eine in der neueren Wissenschaft kaum noch bestrittene Erkenntnis bezeichnen, wenn es auch in der Bestimmung des Begriffs der direkten und indirekten Steuern bisher zu einer abschließenden Uebereinstimmung nicht gekommen ist. Der in den Institutionen des kommunalen Finanzwesens praktisch zur Durchführung gekommenen Gebietsabgrenzung scheint mir die von Neumann verteidigte Unterscheidung, wonach unter direkten Steuern die fortlaufend auf Grund zuständlicher und daher dauernder Verhältnisse, unter indirekten die gelegentlich an Handlungen und im Anschluß an vorübergehende Dinge entrichteten Steuern begriffen werden, am meisten zu entsprechen. — An Einteilungen, welche, wenn auch nicht dem Begriffe, doch dem thatsächlichen Vorkommen nach weit vorwiegend im kommunalen Steuerwesen ihre Bedeutung haben, ist vor allem die in allgemeine und in Zwecksteuern von Interesse: letztere sind solche, die für bestimmte Verwaltungsaufgaben erhoben werden, dergestalt, daß die Verwendung des Ertrages ausschließlich für diesen Zweck erfolgen muß. Die Ursache, daß derartige Steuern im Haushalte des Staats fast niemals vorkommen, beruht darin, daß im großen ganzen der Finanzwirtschaft des Staats sich die Steuererhebung nicht nach den einzelnen Verwaltungsaufgaben spezialisieren läßt, während im engeren Kreise des kommunalen Haushalts eine solche Spezialisierung häufig ausführbar ist. Nicht selten beruht die Form der Zwecksteuer darauf, daß nur ein — durch räumliche oder andere Kriterien — abgegrenzter engerer Kreis der Gemeindegenossen bei der betreffenden Ausgabe interessiert und daß in diesem Umstande ein Motiv liegt, die Heranziehung zur Steuer auf jenen engeren Kreis zu beschränken; in diesem Falle ist die Zwecksteuer zugleich eine Interessentensteuer, die sofern jener Interessenten-Kreis innerhalb der Gemeinde in irgend einer Weise zu einer nach außen hervortretenden oder auch nur auf die Regelung ihrer inneren Angelegenheiten beschränkte Gemeinschaft organisiert wird, den Charakter einer Genossenschafts-

55) Ueber die in Betracht kommenden Einteilungen verbreiten sich mit besonderer Ausführlichkeit v. Bilinski, Die Kommunalbesteuerung &c., S. 9 f., und Neumann in dem Aufsatz: Schwebende Finanzfragen in Z. f. G.W. 6. S. 945 ff. 1309 ff.

steuer trägt. Manche Formen dieser Steuern kommen den Anwendungen des Gebührenprinzips sehr nahe.

Nicht den Kommunalsteuern beizuzählen sind die sogenannten Dotationssteuern, worunter Steuern verstanden werden, deren Ertrag der Staat den Kommunalkörpern, um Ausfälle, welche durch Steuer-Reformen herbeigeführt sind, zu decken oder zur allgemeinen Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit anteilig überweist; diese Steuern bleiben ungeachtet der Ertragsüberweisung Staatssteuern, da für Veranlagung und Erhebung der Staat allein verantwortlich bleibt und die Ausscheidung der den Kommunalkörpern zufallenden Ertragsquote lediglich einen Gegenstand der Berechnung des ersteren mit den letzteren bildet. (Siehe hierüber weiter unten § 102).

2. Das Kommunalsteuer-System der einzelnen Staaten.

1. England.

Außer den schon benannten Werken von Gneist, Wright and Hobhouse, Fisco et van der Straeten etc.: Goschen, Reports and speeches on local taxation, die Price Essays von Inglis Palgrave und John Scott im Journal of the statistical society. Vol. 34 S. 111 u. 281 ff. Rathbone, Pell u. Montague, Local government and local taxation. 1885. Aschrott, Das englische Armenwesen in seiner historischen Entwicklung und in seiner heutigen Gestalt. 1886. Neuerdings zusammenfassend besonders Wagner, F.W. Tl. III. S. 345 ff.

§ 83. Das heutige Kommunalsteuer-System Englands ist das Werk einer Jahrhunderte hindurch fortgesetzten kontinuierlichen Entwicklung. Dasselbe bildet die finanzielle Grundlage des weitaus größten Teiles der inneren Verwaltung, da in diesem Gebiet die Wirksamkeit der unmittelbaren Staatsverwaltung sich im wesentlichen auf die Wahrnehmung der allgemeinen politischen Interessen, auf die Handhabung der technischen Verwaltungszweige und auf die Ausübung der Aufsichts- und Kontrollrechte beschränkt. Eine Beteiligung der Staatsfonds an den Kosten der kommunalen Verwaltung hat für manche Zweige derselben zwar, wie vorher erwähnt, sich zu entwickeln begonnen, bewegt sich aber, wie weiter unten gezeigt werden wird, immer noch in verhältnismäßig engen Grenzen. Das Charakteristische der Kommunalbesteuerung Englands besteht darin, daß einerseits das System derselben sich als ein von dem der Staatsbesteuerung abgetrenntes und ihm gegenüber auf selbständigen Grundlagen ruhendes darstellt, daß aber andererseits innerhalb dieses Systems die Armensteuer zum Prototyp und zur Basis fast aller Arten der Kommunalsteuern geworden ist.

Im Gegensatz zum Staatssteuerwesen, als dessen wichtigste Elemente sich Zölle, Accisen und andere indirekte Steuern neben einzelnen Ertrags-, Einkommens- und direkten Aufwandssteuern bezeichnen lassen, lastet die Kommunalbesteuerung fast ausschließlich auf dem Grundertrage; sie enthält in ihrer heutigen Gestalt im wesentlichen nur eine weitere Ausbildung des für die Armensteuer, welche nach dem Armengesetz der Königin Elisabeth von 1601 (st. 43 Elis. c. 2) an die Stelle der bis dahin für die Aufbringung des Bedarfs der Armenpflege angeordneten Kollekten und freiwilligen Beisteuern trat, zuerst eingeführten Veranlagungsprinzips, nach welchem der Ertrag von Land, Häusern, Zehnten, Kohlengruben oder verkäuflichem Niederwalde der Steuer unterlag. Erst die neueste Gesetzgebung — Rating Act von 1874, st. 37 et 38 Vict. c. 58 — hat auch den Ertrag von Hochwald und anderen als Kohlenbergwerken dieser Besteuerung unterworfen. Dagegen ist die in der Praxis aufgekommene Heranziehung des in Gewerbe und Handel angelegten Kapitals (stock in trade) seit dem st. 3 et 4 Vict. c. 89 vom Jahr 1840 nicht mehr statthaft. Der steuerbare Reinertrag wird gefunden, indem durch Abzug der Steuern und Lasten vom Brutto-Ertrage d. h. dem voraussichtlich zu erlangenden Miets- oder Pachtbetrage (annual value) zunächst der steuerbare Brutto-Ertrag (gross estimated rental) ermittelt wird, von welchem dann wieder die Kosten für Reparaturen, Versicherungen oder sonst zur unversehrten Erhaltung des Besitztums aufzuwenden sind, in Abzug gebracht werden. Der so gefundene steuerbare Reinertrag (rateable value) ist derjenige, nach welchem der jedesmal aufzubringende Jahresbedarf nach gleichem Verhältnis umgelegt wird.

Die Entrichtung der Steuer liegt nicht dem Eigentümer (owner) sondern demjenigen ob, der das Grundstück in Benutzung hat (occupier); da indessen die Art der Erhebung zumal bei sehr geteilter Nutzung große Schwierigkeiten und für die Steuerkassen beträchtliche Ausfälle zur Folge hatte, so hat sich bezüglich der von dem Ertrage kleiner Mietswohnungen zu entrichtenden Steuern in den letzten Jahrzehnten eine andere successiv in den größeren Städten zur Herrschaft gelangte Methode (das sog. compounding system) ausgebildet, deren Wesentliches darin besteht, daß für solche Wohnungen — es werden darunter Wohnungen bis zu einem je nach den verschiedenen Städten verschiedenen auf 8, 10, 13 und in London von 20 £ jährlichem Mietswert verstanden — die Steuer vom Eigentümer zu entrichten ist, welchem aber für die Verluste, die ihm diese Verpflichtung zuzieht, eine Entschädigung dadurch gewährt wird, daß der

Veranlagung ein geringerer Mietswert — 85 bis 50 Prozent des wirklichen — zu Grunde gelegt wird. Der Gesamtertrag aller im Finanzjahr 1886/7 erhobenen Lokalsteuern bezifferte sich auf 26 637 017 £, welcher sich auf 23 verschiedene Kategorien von Behörden bezw. Korporationen verteilte. Die erheblichsten Anteile entfielen mit 8 341 982 £ auf die Armenbehörden, mit 6 458 307 £ auf die städtischen Gesundheitsbezirke, mit 2 545 493 £ auf die Schul- und mit 2 079 959 £ auf die Grafschafts-Verwaltungen[56]. Alle diese Steuern werden zwar ebenfalls nach dem Grundertrage veranlagt, wie es nach dem für die Armensteuer geltenden Prinzip ermittelt wird, es bestehen jedoch bei manchen der gedachten Steuern Abweichungen, die sich teils auf die Abgrenzung der steuerpflichtigen Objekte, teils auf die Quote, mit welcher der Ertrag derselben herangezogen wird, beziehen und welche sich aus den besonderen Zwecken, für welche die Erhebung jener Steuern erfolgt, als notwendig ergeben. So wird zu den speziellen städtischen Steuern, ferner zur Beleuchtungs- und Wacht-, zur Bibliothek- und Museums-Steuer, zur Wasserversorgungssteuer, ferner zur hauptstädtischen Kanalisationssteuer (sewers-rate) das unbebaute Grundeigentum als Aecker, Wiesen, Weide, Holzungen, Gemüsegärten, Wasserstücke, Kanäle, Leinpfade, Eisenbahnen, sowie Zehnten nur mit einem Viertel des Ertrages herangezogen, da es bei den bezüglichen Ausgaben in sehr viel geringerem Grade interessiert. Die Veranlagung der Armensteuer und der auf der Basis derselben erhobenen anderen Steuern erfolgt innerhalb der unions durch die Armenbehörden mit Berufung in verschiedenen Formen, größtenteils unter endgültiger Entscheidung der Quartal-Sitzungen der Friedensrichter, deren diesbezügliche Befugnisse auch nach der local government Act von 1888 — s. Art. 8 — aufrecht geblieben sind. Daneben vorkommende Verbrauchssteuern — wie die anscheinend allein dastehende in der City von London erhobene Auflage auf Wein[57]) — sind partikuläre Bildungen ohne allgemeineres Interesse.

Im wesentlichen beruht hiernach die Kommunalbesteuerung Englands in einer Einheitssteuer. So mannigfache Vorteile dieser Zustand in formeller und administrativer Richtung darbietet, so schweren Bedenken unterliegt er in materieller Hinsicht schon dadurch, daß innerhalb dieses Systems die Wechselbeziehung zwischen der Natur des Bedarfs und der Besteuerungsart nur sehr geringen Spielraum hat. Aber auch im übrigen hat sich durch jenen Besteuerungsmodus, der ursprünglich als eine Belastung fast ausschließlich der Eigentümer landwirtschaftlich genutzter Grundstücke gedacht war, verschoben: die Freilassung des bei den kommunalen Aufgaben ebenfalls in hohem Grade beteiligten beweglichen Vermögens und die grundsätzliche Heranziehung des Nutzers des Grundstücks entsprechen nicht mehr dem gegenwärtigen Stadium der Entwickelung, in welchem die Bedeutung des beweglichen Vermögens vielfach die des Grundeigentums überholt hat und in der großen Mehrzahl der Fälle Grundeigentümer und Nutzer nicht mehr zusammenfallen. Der aus dieser Einseitigkeit der Belastung sich ergebende harte Druck spiegelt sich in dem Verhältnis des Steuerertrages zum steuerbaren Reinertrage wieder: einem gross estimated rental von 177 954 875 und einem rateable value von 149 334 624 stand im Finanzjahr 1886/7 das oben angegebene Steueraufkommen von 26 637 017 £[58]) gegenüber, was eine Durchschnittsbelastung von etwa 5/28 ergibt. Reformen der Steuer werden wesentlich dadurch erschwert, daß sie so ungleiche Elemente wie den Ertrag aus landwirtschaftlich und gewerblich genutzten Grundstücken und aus Wohnhäusern derselben Behandlung unterwirft. Einstweilen ist die Erleichterung des Steuerdrucks durch Erweiterung der Staatszuschüsse zu den Kosten der örtlichen Verwaltung bezw. Dotation der Grafschaften behufs Subventionierung der engeren Verbände angestrebt worden, womit die Frage einer Reform des Prinzips der Kommunalsteuer auch hier vorläufig weiter in den Hintergrund gestellt worden ist.

2. Frankreich.

Außer den oben S. 627 genannten Werken: Block, Dict. de l'adm. franç. s. v. département, organisation communale, octrois. Vignes, Traité des impôts de France. 4. Aufl. 1880. I. S. 64—74 u. 203—217. v. Kaufmann, Die Finanzen Frankreichs. 1882. S. 725 u. 735 ff. v. Reitzenstein, Das Kommunalsteuersystem Frankreichs in S. d. V. f. S. 12 S. 110 ff. Ders., Ueber indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden, in Hildebrand-Conrad J. 8. S. 41 ff. und 9. S. 219 ff., wo auch die reichhaltige Litteratur über den Oktroi näher nachgewiesen ist. Neuerdings auch hier besonders eingehend Wagner, F.-W. III. (1889) S. 862 ff.

§ 84. Das Kommunalsteuersystem Frankreichs ruht noch auf den Grundlagen, welche ihm die Gesetzgebung der großen Revolution gegeben hat. Wie oben ausgeführt, war der Zug dieser Gesetzgebung dem Aufkommen einer selbständig gestaltenden Thätigkeit der Kommunalkörper nicht günstig, deren Einrichtungen im Gegenteil ganz dem Schematismus der staatlichen eingeordnet und an denselben angelehnt wurden. Dem entsprach es, daß man bei der Neuregelung des Abgabenwesens, wie sie die konstituierende Nationalversammlung für eine ihrer ersten Aufgaben erachtete, die Gemeinden und demnächst die Departements allein auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern anzuweisen und daß man selbständige Kommunalsteuern auszuschließen versuchte.

---

56) 18th Annual report of the local government Board, 1888—89 S. LXXVIII. Eine Spezialisierung nach Verwendungszwecken würde eine beträchtlich größere Zahl von Kategorien geben.

57) Die Kohlensteuer der City ist durch Gesetz v. 9. Juli 1889 — 51 et 53 Vict. c. 17 — aufgehoben worden.

58) Annual report 1888/89 S. CLXXXIII.

Erst als der Ertrag jener Zuschläge sich für die Bedürfnisse der größeren, insbesondere der städtischen Gemeinden unzulänglich erwies, schritt man dazu, für diese Gemeinden anfänglich durch Spezialgesetze (zuerst für Paris, Gesetz v. 27. vend. VII.), sodann mittelst genereller Ermächtigungen die Verzehrungssteuern des ancien regime — den Oktroi, — wenn auch in einer neuen, einheitlicher geregelten Gestalt wiederherzustellen. Aus den Erträgen der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern und außerdem, was die größeren Gemeinden anlangt, aus den Erträgen der Oktrois setzen sich denn auch die Einnahmen, welche die kommunale Finanzwirtschaft aus Steuern bezieht, noch heute wesentlich zusammen; was daneben besteht als die Anteile an der Jagdscheinsteuer (Gesetz v. 3. Mai 1844) und die Hundesteuer (Gesetz v. 2. Mai 1855) ist finanziell nicht von erheblicher Bedeutung; die nach Leroy-Beaulieu hie und da vorkommenden Pflaster- und Trottoirsteuern sind wohl eher den Beiträgen beizuzählen. Dagegen erhält das System der Kommunalbesteuerung eine wichtige Ergänzung durch die Frohnden, welche für die Unterhaltung der Vizinal- und Ruralwege zu leisten sind; dieselben gehören jedoch zunächst dem Gebiet der Naturalwirtschaft an und treten in das Gebiet der Geldwirtschaft, soweit sie nicht in den Anschlägen und Rechnungen derselben mit bloß der Information wegen aufgenommenen Beträgen fungieren, nur für den Fall der Nichtleistung in natura und der Umwandlung in ein Geldäquivalent über.

1. Zuschläge zu den direkten Staatssteuern (centimes additionelles). Dieselben werden zu den sämtlichen vier direkten Steuern: der Grund-, der Thür- und Fenster-, der Personal- und Mobiliar- und der Gewerbe- (Patent-) Steuer erhoben. Der Gesamtbetrag, welcher an Zuschlägen im Jahre 1888 aufgebracht worden ist, hat sich belaufen: auf 179 080 411 Fr. für die Departements und auf 190 126 724 für die Gemeinden; vom ersteren Betrage kamen 104 608 808 auf die Grundsteuer (69 563 426 auf die Grundsteuer vom unbebauten Eigentum, 35 045 382 auf die Gebäudesteuer), 35 213 418 auf die Personal- und Mobiliar-, 13 397 459 auf die Thür- und Fenstersteuer, 26 760 726 auf die Gewerbesteuer; von letzterem 96 925 719 auf die Grundsteuer (61 530 821 auf die Grundsteuer i. e. S., 35 394 898 auf die Gebäudesteuer), 32 055 391 auf die Personal- und Mobiliar-, 19 526 602 auf die Thür- und Fenster-, 41 619 012 auf die Gewerbesteuer; in dem angegebenen Ertrage der Gewerbesteuer ist das den Gemeinden vom Ertrage der Staatsgewerbesteuer zustehende Präzipuum von 8 Prozent eingerechnet[59]). Von den Zuschlägen treffen einzelne nur eine oder mehrere der genannten vier Staatssteuern; die Mehrzahl wird von sämtlichen vier Steuern gleichmäßig erhoben. Es werden nach der gesetzlichen, hauptsächlich den Zwecken der Zuständigkeits-Regelung und der Gliederung des Budgets dienenden Gruppierung ordentliche und außerordentliche Centimes unterschieden. Diese Einteilung wird sodann wieder gekreuzt durch die in allgemeine und Spezial-Centimes, von denen die letzteren die Natur von Zwecksteuern haben.

Die Votierung der Centimes erfolgt durch die Gemeinderäte bezw. die Generalräte der Departements, deren Beschlüsse sich jedoch innerhalb der für fast alle einzelnen Arten der Centimes festgesetzten Maxima zu bewegen haben. Diese Limitierung ist entweder eine feste d. h. durch Gesetz ein- für allemal geregelte oder eine veränderliche in der Weise, daß das Maximum jährlich vom Finanzgesetz festgesetzt bezw. — für die Gemeinden — innerhalb der hier erteilten Ermächtigung durch Beschlußfassung der Generalräte geregelt wird. Ersteres ist der Fall — die Spezial-Schul-Centimes der Gemeinden sind durch das Gesetz v. 19. Juli 1889 aufgehoben — hinsichtlich der Spezial-Wege-Centimes; das Maximum der ordentlichen Wege-Centimes ist für die Gemeinden auf 5, für die Departements auf 7, der Höchstbetrag der von den Gemeinden zu erhebenden außerordentlichen Wege-Centimes — Ges. v. 24. Juli 1867 Art. 3 u. 6 — auf 3 festgesetzt; ein festes Maximum von 10 Centimes besteht ferner für Zuschläge, die bei verweigerter Beschlußfassung der kommunalen Organe zur Deckung obligatorischer Ausgaben auferlegt werden; dasselbe erhöht sich auf 20, wenn es sich um eine durch richterliches Erkenntnis festgestellte Schuldverbindlichkeit handelt. Das Maximum, innerhalb dessen die Generalräte der Departements den Höchstbetrag für außerordentliche Gemeinde-Zuschläge bestimmen können, ist zur Zeit (s. Finanzgesetz v. 17. Juli 1889 für 1890 Art. 23) auf 20 Centimes bestimmt.

Zur Deckung der ordentlichen Ausgaben werden in allen Gemeinden Frankreichs 5 ordentliche Zuschlags-Centimes von der Grund- und Mobiliarsteuer erhoben, welche zuerst durch das Finanzgesetz v. 15. Mai 1818 und sodann immer wieder bewilligt wurden; soweit hierdurch nicht Deckung geschafft wird, werden centimes pour insuffisance de revenus ordinaires erhoben, für die ein Maximum nicht besteht; dieselben treffen alle 4 Steuern. Was die Departements anlangt, so ist für diese das Maximum der ordentlichen Zuschlags-Centimes 25 auf die Grund- und Personal-Mobiliar-Steuer und 1 auf alle Steuern, das für die außerordentlichen Zuschläge 12 auf alle vier Steuern. Diese Limitierung bildet ein wesentliches Moment in dem Steuer- und Finanz-System Frankreichs. Sie ist nötig, um zu verhindern, daß die Steuerkraft der Einwohner in einer die Nachhaltigkeit bezw. die für die Zwecke des Staats erforderliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigenden Weise in Anspruch genommen werde; sie bildet sodann die Hauptgrundlage für die Bemessung der Beteiligung von Gemeinde, Departement und Staat an dem Aufwande derjenigen Verwaltungszweige, bei denen die Erfüllung der Aufgaben auf der finanziellen Konkurrenz der drei Faktoren beruht.

2. Oktrois. Der Gesamtertrag der Oktrois hat sich im Jahre 1886 auf 278 443 716,03 Fr.

59) Bull. de stat. et de legisl. comp. Jahrg. 1889, 2. Hälfte, S. 41 ff.

belaufen, wovon auf Getränke ꝛc. 125 908 167, auf Eßwaren 79 058 664, auf Brennmaterial 30 982 221, auf Viehfutter 15 047 604, auf Baumaterial 24 825 130, auf verschiedene Objekte 2 677 337 und auf accessorische Einnahmen 844 589 Fr. entfielen; 137 560 755 Fr. kamen von jenem Gesamtertrage auf Paris [60]). Während die Einnahmen der ländlichen Gemeinden, soweit Steuern in Betracht kommen, fast ausschließlich in dem Ertrage der Zuschläge zu bestehen pflegen, hat der Oktroi an den Einnahmen der Städte einen mit der Größe der letzteren in der Regel wachsenden Anteil.

Die neuere Gesetzgebung und Verwaltungspraxis hat sich die Oktroieinrichtungen besonders nach zwei Richtungen weiterzuentwickeln bemüht. Zunächst ist das Streben darauf gerichtet gewesen, zu verhindern, daß die Belastung sich nicht zu einer für die Entwicklung des Konsums nachteiligen, für die ärmeren Bevölkerungsklassen drückenden steigere. Diesem Zwecke dient großenteils der mit dem Dekret v. 12. Februar 1870 publizierte General-Tarif; die noch aufrecht gebliebenen Zölle auf Getreide und Mehl haben seitdem durchgehends Beseitigung gefunden. Ein zweites Ziel war, den Durchfuhrverkehr sowie die Einführung von Waren für den Handel bezw. für die industrielle Produktion in möglichst weitgehender Weise von der Oktroi-Erhebung zu befreien. Auch in dieser Hinsicht hat das genannte Gesetz die vorhandenen Einrichtungen wesentlich vervollständigt und vervollkommnet. — Die Ergiebigkeit der Oktrois ermöglicht es, daß die größeren Städte ihren Bedürfnissen meist aus eigener Kraft genügen und daß daher die von den Departements bezw. vom Staat durch Subventionen zu leistende Hilfe großenteils für die ländlichen oder kleineren Gemeinden frei bleibt. Die vorzugsweise von der Freihandelspartei ausgegangenen, periodisch mit größerer oder geringerer Energie unternommenen Versuche der Beseitigung der Oktrois und der Ersetzung derselben durch direkte Steuern sind bisher ohne Erfolg geblieben, da die Bedürfnisse der Praxis sich mächtiger als die Schlußfolgerungen der Theorie erwiesen; es gilt dies insbesondere auch von dem letzten von Yves Guyot gestellten diesbezüglichen Antrage (Dez. 1888) [61]).

3. Belgien.

Leemans, Des impositions communales en Belgique. 1861. Bollie, Traité des taxes communales. 1881. v. Reitzenstein, Ueber indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden in Hildebrand-Conrad J. 9. S. 258 ff. De Greef, Les impots de consommation. 1883.

§ 85. Das von der Gesetzgebung der französischen Revolution geschaffene Steuersystem verdrängte nach der Vereinigung Belgiens mit Frankreich auch hier die aus der geschichtlichen Entwickelung hervorgegangenen Einrichtungen, in denen Verbrauchssteuern eine bevorzugte Rolle gespielt hatten; eine selbständige Entwickelung wiewohl bis zum Jahre 1830 vielfach von den Interessen der nördlichen holländischen Provinzen beeinflußt, begann erst mit der Abtrennung von Frankreich. Die Zuschläge zu den Staatssteuern blieben zwar bestehen, doch änderte sich ihre Bedeutung unter dem Einfluß der Umgestaltung des Staatssteuersystems, im Wege deren die Verbrauchssteuern ein wachsendes Anwendungsgebiet erhielten und auch die direkten Steuern mannigfachen Modifikationen unterlagen. Frankreich gegenüber charakterisiert die Entwickelung in Belgien sich vor allem durch die erweiterte Autonomie, die den Gemeinden in der Regelung ihres Besteuerungswesens eingeräumt wurde. Die Provinzen sind abgesehen von einem Anteil an der Hunde- und der Jagdscheinsteuer und von den in neuerer Zeit auf den Detailhandel mit geistigen Getränken gelegten Provinzialsteuern auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern angewiesen geblieben.

1) **Gemeinde-Zuschläge zu den direkten Staatssteuern.** Am meisten hat ihre von Frankreich überkommene Gestalt die Grund- und Gebäudesteuer beibehalten, die trotz zweimaliger inzwischen zur Ausführung gebrachter Kataster-Revisionen immer noch auf Grund von weit hinter den zeitigen Wertverhältnissen zurückgebliebenen Ertragsabschätzungen erhoben wird. Die Personal- und Mobiliarsteuer wurde durch das Gesetz v. 28. Juni 1822 mit der Thür- und Fenstersteuer verschmolzen und zugleich durch Aufnahme des Wertes des Mobiliars, sowie der Zahl der Dienstboten und der Pferde unter die Basen zu einer Besteuerung des Luxus erweitert. Die Gewerbesteuer wurde durch das Gesetz v. 21. Mai 1819 nach einem vom französischen abweichenden, sehr spezialisierten Tarife geregelt. Es hatten diese Reformen jedoch eine erhebliche Steigerung der Ergiebigkeit der Steuern um so weniger zur Folge, als bei der Personalsteuer das Gesetz v. 29. Dez. 1831 dem Steuerpflichtigen gestattete, zu verlangen, daß der Veranlagung in Bezug auf den größten Teil der Basen die Feststellungen des Vorjahrs zu Grunde gelegt würden; der Ertrag der Gewerbesteuer blieb nach den vom Gesetz aufgestellten Sätzen überhaupt nur ein geringfügiger. Obwohl die neuere Gesetzgebung den Gemeinden mit Genehmigung und zwar bis zu einer Belastung der Grund- und Personalsteuer mit 20 Centimes der Provinzial-Deputation, in allen andern Fällen des Königs — die drei direkten Steuern in einer den Lokalverhältnissen entsprechenden Weise mit Zuschlägen zu belegen gestattet und obwohl die Zahl der Centimes infolge

60) Annuaire statistique de la France pro 1889 S. 502, 414, 415.

61) Siehe den Bericht des genannten Deputierten. Annales de la Chambre des Députés S. 662 ff.

dieser erweiterten Freiheit im allgemeinen sich nicht unbeträchtlich erhöht hat, hat doch die Einnahme aus denselben im Jahre 1880 den Betrag von 11 906 932 Fr., d. h. etwas über 1/8 der gesamten ordentlichen Einnahme der Ortsgemeinden von 92 592 919 Fr. nicht überschritten.

2) Selbständige Gemeindesteuern. Den Gemeinden ist es gestattet, statt der Zuschläge oder neben denselben vorbehaltlich der für ihre Beschlüsse erforderlichen Genehmigung der Provinzial-Organe bezw. des Staats selbständige direkte Gemeindesteuern zu erheben. Derartige von der Veranlagung der Staatsgrundsteuer unabhängige Kommunal-Grundsteuern bestehen in den belgischen Städten vereinzelt. Die Einführung selbständiger Personalsteuern ist von der Regierung in den letzten beiden Jahrzehnten nicht begünstigt worden und hat, wo solche gleichwohl stattgefunden hat, meist eine rationelle Durchbildung gefehlt. Es ist demgemäß der Gesamtertrag dieser Steuern in den belgischen Gemeinden herabgegangen und hat solcher sich im Jahre 1880 nur auf 2 909 783 Fr. belaufen. Erst in neuerer Zeit ist man in den größeren Städten der Einführung von Einkommensteuern näher getreten.

3) Oktrois und Kommunalfonds. Durch das Gesetz vom 19. Juli 1860 ist der Oktroi aufgehoben und durch den Gemeinden zur Entschädigung eingeräumte Anteile von Staatseinnahmen — vom Brutto-Ertrage der Postverwaltung und vom Ertrage einer Anzahl indirekter Steuern als des Kaffee-, Wein-, Bier-, Essig- und Branntweinzolles, der Accise vom inländischen Bier und Branntwein und der Zuckersteuer — ersetzt worden. Diese Anteile fließen zu einem besonderen Fonds, dem sog. Kommunal-Fonds, der jährlich unter die Gemeinden nach Verhältnis des im Vorjahre vorhanden gewesenen Steuersolls der Gebäude-, Personal- und Gewerbesteuer verteilt wird, so jedoch, daß die früheren Oktroigemeinden mindestens den vollen Betrag ihrer im Jahre 1859 aus dem Oktroi bezogenen Einnahmen erhalten. Die Ergiebigkeit der diesem Fonds überwiesenen Einnahmequellen ist stetig, wenn auch nicht in einem der Steigerung des Bedarfs der großen Städte ganz Rechnung tragenden Maße gewachsen, so daß der Ertrag im Jahre 1880 auf 25 985 461 sich belaufen hat, für das Jahr 1887 aber auf 28 625 150 Fr. veranschlagt worden ist[62]). Ein zweiter Kommunal-Fonds ist durch das Gesetz v. 19. Aug. 1889 geschaffen worden. Derselbe wird gebildet durch den Ertrag der mittelst desselben Gesetzes geschaffenen Licenzsteuern vom Kleinhandel mit geistigen Getränken und sodann der auf Vieh und Fleisch gelegten Eingangszölle. Die Verteilung dieses Fonds auf die Gemeinden findet nach der Einwohnerzahl statt.

4) Behufs Beschaffung der Mittel für die Bestreitung des durch diese Einnahmen nicht gedeckten Teils des Bedarfs werden sogenannte taxes erhoben, unter welcher Benennung verschiedene indirekte Abgaben, Gebühren, Beiträge und privatwirtschaftliche Einnahmen zusammenbegriffen werden. Der Gesamtertrag der taxes belief sich 1880 auf 5 509 432 Fr.

4. Niederlande.

Sickinga, Geschiedenis der Nederlandsche Belastingen sedert het Jaar 1810. 1883—84. Treub, Ontwickeling en Verband van de Rijks, Provinciale en Gemeente belastingen in Nederland. 1885. Bok, De Belastingen in het Nederlandsch Parlament van 1848—88, Inleiding 1888. Alle drei Werke berücksichtigen in gleichem Verhältnis Staats-, Provinzial- und Gemeindebesteuerung. Der Gemeindebesteuerung allein ist gewidmet: Heynsius, De Inkomstenbelasting in de Nederlandsche en in de Pruisische Gemeenten. 1888; eine Darstellung der verschiedenen Entwickelungsphasen des Gemeinde- und Provinzialsteuerwesens in v. Reitzenstein, Ueber indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden in Hildebrand-Conrad J. 18. S. 481.

§ 86. Wie in der Staatsbesteuerung so prävalierten in der Kommunalbesteuerung von Alters her bei weitem die indirekten und unter ihnen die Verzehrungs- und Verbrauchs-Abgaben; zu etwas größerem Einfluß gelangten die direkten und namentlich die vom Grundertrag erhobenen Steuern infolge des vorbildlichen Einflusses der französischen Gesetzgebung unter der batavischen Republik. Das aus den Ideen Gogels des leitenden Finanzmanns jener Epoche hervorgegangene System beruhte auf einer Kombination der Ertrags-, Erwerbs- und Verkehrssteuern mit Aufschlägen auf den Verbrauch und auf Luxusartikel aller Art. Die Provinzen wurden auf Staatszuschüsse, von den Gemeinden die kleineren auf persönliche Umlagen, die größeren in der Hauptsache auf Zuschläge zu den Staatsverbrauchssteuern (Accisen) angewiesen: ein weiteres Uebergewicht erlangte das Element der indirekten Gemeindesteuern durch Einführung der französischen Oktroi-Gesetzgebung während der Einverleibung des Staats in Frankreich. Nach Herstellung der Unabhängigkeit knüpfte zwar formell die Gesetzgebung an den früheren Zustand wieder an, immerhin blieb die Tendenz, den Gemeinde-Verbrauchssteuern in der Gestalt teils von Zuschlägen zu den indirekten Staatssteuern, teils von selbständigen Kommunalsteuern die thunlichste Ausdehnung zu geben, bestehen. Diese Tendenz accentuierte sich noch mehr nach der Abtrennung von Belgien, einer Periode, die sich als die eines Wetteifers von Staat und Gemeinden in der Ausnutzung der Verbrauchssteuern bezeichnen läßt; sogar die Provinzen erhoben Accisen; die Gemeindezuschläge zu den direkten Staatssteuern waren in enge Grenzen eingeschlossen; nur die kleinen Gemeinden (unter 2000 E.) behalfen sich, was die Beschaffung des Mehrbedarfs anlangt, großenteils mit der altherkömmlichen persönlichen Umlage. Ein

62) Nach dreijährigem Durchschnitt, daher niedriger als der Istbetrag.

Umschwung brach erst infolge der Bewegung des Jahres 1848 sich Bahn. In der Gesetzgebung trat nunmehr ein auf Einschränkung bezw. Beseitigung der Gemeinde-Verbrauchssteuer gerichtetes Bestreben zu Tage. Das Prov.-Gesetz v. 6. Juli 1850 beseitigte die Provinzial-Accisen und wies die Provinzen, was die Aufbringung der Mittel für die Aufgaben ihres kommunalen Wirkungskreises anlangt, auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern an. Das Gem.-Gesetz v. 29. Januar 1851 behielt zwar die Verbrauchsabgaben für die Gemeinden noch bei, schaffte jedoch die für den Konsum der ärmeren Volksklassen am meisten drückender derselben ab und suchte ferner die Auflegung derartiger Steuern durch Aufstellung einer Reihenfolge einzuschränken, vermöge deren seitens aller Gemeinden der Bedarf in erster Linie durch Zuschläge zu den direkten Staatssteuern zu decken und nur bei Erreichung einer gewissen Zahl dieser Zuschläge das Zurückgehen auf selbständige Personalsteuern und auf Verbrauchssteuern zulässig sein sollte. Da die mit diesem Gesetz in der gedachten Richtung erzielten Erfolge nicht genügten, sprach ein Gesetz v. 7. Juli 1865 die Aufhebung der Gemeinde-Verbrauchs-Abgaben aus. Ersatz wurde den Gemeinden durch Erhöhung des Maximums der Zuschläge zur Personalsteuer und dadurch gewährt, daß dieselben für den Fall der Erreichung des Maximums der Zuschläge zur Grund- und Gebäudesteuer (10 bezw. 40 Prozent) ermächtigt wurden, unter der Voraussetzung, daß selbständige Personalsteuern von mindestens gleichem Ertrage erhoben würden, Zuschläge zur Staatspersonalsteuer aufzulegen; vor allem wurde ihnen als Aequivalent ihrer Einbuße 4/5 des Ertrages der Staatspersonalsteuer überwiesen. Dieser Anteil ist inzwischen durch das Gesetz v. 11. Juli 1884 auf den im Durchschnitt der Finanzjahre 1882/83, 1883/84 und 1884/85 von den Gemeinden bezogenen Betrag fixiert worden. Finanziell nicht bedeutend sind die Gemeindesteuern von Hunden, von öffentlichen Vergnügungen und — in Gemäßheit des Gesetzes vom 25. Juni 1880 — vom Kleinhandel mit geistigen Getränken. Von einem Gesamtertrage der Gemeindesteuer von 26 414 000 fl. im Jahr 1883 entfielen auf die Zuschläge zu Grund- und Gebäudesteuern 2 217 000, auf die Zuschläge zur Personalsteuer 12 901 000, auf den Gemeinde-Anteil an der Personalsteuer 10 169 000, auf die Gemeinde-Personalsteuer 10 169 000, auf die Steuer von öffentlichen Vergnügungen, von Hunden und vom Kleinhandel mit Getränken 1 018 000[63]); der Restbetrag von 109 000 kam auf einige arme Gemeinden, denen ausnahmsweise die Forterhebung von Verbrauchssteuern gestattet ist. Zwecksteuern, wie das in Amsterdam erhobene Pflastergeld, sind bisher vereinzelte Bildungen geblieben.

1) Zuschläge zu den direkten Staatssteuern und Gemeinde-Anteil an der Staats-Personalsteuer. Für die seitens der Provinzen zu erhebenden Zuschläge zur Staats-, Grund-, bezw. Gebäude- und zur Personalsteuer besteht ein Maximum nicht. Ebenso wenig besteht für die Provinzen die Verpflichtung, beide Steuern gleichmäßig zu belasten. Die Belastung ist in derselben dementsprechend überaus verschieden geregelt. So erhob 1883 Groningen 42 Prozent auf die Grund- und auf die Personalsteuer, Friesland 47 Prozent auf die Grund- und 24½ auf die Personalsteuer, Utrecht je 6 Prozent auf beide Steuern. Die Verschiedenheit des in Ansehung der Gemeinden für die Zuschläge zur Grund- und zur Gebäudesteuer festgesetzten Höchstbetrages beruht vorzugsweise auf der Annahme, daß die Besitzer von Gebäuden in höherem Maße bei den Ausgaben der Gemeinden interessiert seien. Obwohl der bei weitem größte Teil des Ertrages der Personalsteuer und darüber der Ertrag der Zuschläge den Gemeinden zufließt, steht diese Steuer dennoch unter ausschließlicher Verwaltung des Staats. Die für ihre Veranlagung geltenden Normen sind gesetzlich festgestellt. Dieselbe setzt sich aus sechs Elementen zusammen: aus der Steuer vom Mietswerte der Wohnungen, vom Mobiliarwerte, von der Zahl der Thüren und Fenster, von der Zahl der Herd- und Feuerstellen, der gehaltenen Dienstboten, der Pferde; vom Gesamtbetrage der Staatspersonalsteuer (ohne Zuschläge) für das Jahr 1886/87 von 9 781 000 fl. kamen auf die Steuer vom Mietswerte 3 047 000, von den Thüren und Fenstern 2 503 000, von den Herdstellen 1 559 000, vom Mobiliarwert 1 604 600, von den Dienstboten 886 000, von den Pferden 677 000 fl.; es trifft daher die Steuer die Leistungsfähigkeit nur nach gewissen äußerlichen Kriterien, welche der Gesetzgeber als Gradmesser des Wohlstandes aufgestellt hat, die jedoch einen Rückschluß auf letzteren nur in weiten Umrissen und jedenfalls nur sehr unvollkommen gestatten.

2) Selbständige Personal-Umlage der Gemeinden (Hoofdelijke omsley. In ihnen setzt jene vor allem in den kleinen Gemeinden altherkömmlich gewesene Personalbesteuerung sich fort; erst das Gesetz von 1865 hat derselben, indem es die Erhebung von solchen Steuern zur Vorbedingung für die Auflegung von Zuschlägen auf die Personalsteuer machte, auch für größere Gemeinden ein notwendiges und umfangreiches Anwendungsgebiet gegeben. Die Regelung der Steuer im einzelnen stand lange Zeit unter dem vorbildlichen Einfluß der Gesetzgebung über die Staatspersonalsteuer in der Weise, daß die Gemeinden sich mehr oder weniger der für letztere geltenden Veranlagungskriterien bedienten. Die Vorschrift des Gemeindegesetzes v. 1851, wonach als Grundlagen für die Veranlagung nicht ausschließlich eine oder mehrere Basen der Staatspersonalsteuer sollten verwendet werden dürfen, gewährt gegen solche Nachbildungen der letzteren nur sehr unvollkommenen Schutz; erst die Verallgemeinerung der Ueberzeugung, daß jene Basen eine Gewähr für eine mit der Leistungsfähigkeit einen gewissen Schritt haltende Veranlagung der Steuerpflichtigen nicht enthielten, hat in den beiden letzten

63) Nach Treub a. a. O. S. 562 ff. (in Tausenden abgerundet).

Jahrzehnten, wenn auch nicht ohne daß es zwischen den beteiligten Interessen zu heftigen Kollisionen gekommen wäre, dahin geführt, daß zuerst Amsterdam (1877 bezw. nach kurzer Rückkehr zu dem früheren System 1882), Arnheim (1877) und Leiden (1878), sowie demnächst nach dem Vorbilde dieser Städte successiv in einer wachsenden Anzahl größerer Gemeinden eine auf direkter Einschätzung des Einkommens beruhende Personalsteuer eingeführt wurde, so daß zur Zeit zwei Systeme der Personalsteuer, die eine nach dem Typus der Staatspersonalsteuer, die andere nach dem Typus einer Einkommensteuer sich gegenüberstehen. Ein Abschluß der Reform wird erst gefunden werden, wenn die wichtigen Reformfragen im Gebiet des Staatssteuerwesens, dessen Zwecken ohne Zurückgreifen auf eine Einkommensteuer im eigentlichen Sinne kaum wird genügt werden können, ihre Lösung gefunden haben werden.

5. Italien.

L. Sbrojavacca, Delle Finanze delle amministrazioni locali im Bulletin de l'Institut international de statistique. Tome I livr. 3 u. 4. 1886. Cereseto, Il comune nel diritto tributario. 1885. Ein kurzer Abriß bei F. Triaca, Elementi di diritto amministrativo, 2. Aufl. 1888 S. 59 ff. Ebenso umfassendes und wichtiges als übersichtlich gegliedertes Material enthalten die Veröffentlichungen der Generaldirektion der Statistik, vor allem die jährlich mit dem Namen Bilanzi communali und provinciali erscheinenden Zusammenstellungen sowie die Statistica delle tasse communali zuletzt für 1881—84. Le dazi di consumo, Bull. de stat. et de legisl. comparée. Tom. XXV (1889) S. 450 ff. s. auch unten § 140.

§ 87. Wie die Grundlagen der kommunalen Organisation sind auch die der kommunalen Besteuerung Frankreich entlehnt. Das aus dem Gesetz v. 23. Okt. 1859 hervorgegangene Kommunal- und Provinzial-Gesetz v. 20. März 1865 ermächtigte die Gemeinden, abgesehen von der Erhebung von Wäge- und Meßgebühren, sowie von Gebühren für die Einräumung öffentlicher Verkaufsstellen auf Märkten und Messen und für die Gestattung der Benutzung öffentlicher Räume und Plätze zur Auflegung von Verbrauchssteuern auf Eß- und Trinkwaren, Brenn- und Baumaterialien, Viehfutter 2c., zur Erhebung einer Steuer von Zug-, Reit- und Lasttieren und zur Belastung der direkten Staatssteuern mit Zuschlägen. Einer Entwickelung zu Einnahmequellen von größerer Bedeutung waren offenbar nur die Verbrauchssteuer und die Zuschläge fähig. Der leitende Gedanke war, daß wie in Frankreich dem Bedarf der kleineren Gemeinden die Zuschläge genügen und die größeren im Ertrage der Verbrauchssteuern die notwendige Ergänzung finden würden. Die Provinzen wurden von Hause aus auf Zuschläge zu der direkten Staatssteuer angewiesen. Eine Verschiebung trat indessen sehr bald dadurch ein, daß die infolge der Kriege und der neuen Organisationen wachsenden Finanzbedürfnisse den Staat nötigten, die direkten Staatssteuern stärker auszunutzen und auch in seinem Interesse Verbrauchssteuern einzuführen; es führte dies dahin, das Recht der Gemeinden zur Auflegung von Zuschlägen sowie zur Besteuerung derjenigen Verzehrungsgegenstände, welche Objekte jener vom Staat neu eingeführten Steuern waren, in engere Grenzen einzuschließen. Die Belastung der durch Gesetz v. 1. Juli 1866 eingeführten Staatssteuer vom Einkommen aus beweglichem Vermögen (richezza mobile) mit Zuschlägen wurden durch Gesetz v. 11. Aug. 1870 den Provinzen und Gemeinden ganz untersagt. Den Gemeinden suchte man teils durch Schaffung neuer Einnahmequellen an Gebühren und Steuern teils dadurch Ersatz zu gewähren, daß man nach anderer Richtung den Bereich der ihrer Besteuerung unterworfenen Verzehrungs-Objekte wieder ausdehnte. Das Gemeinde- und Provinzial-Gesetz v. 10. Febr. 1889 bestätigt diesen Zustand. Es rekapituliert die Steuerquellen der Gemeinden dahin, daß es als solche — Art. 147 — aufführt: Verbrauchssteuern auf vom Staat nicht besteuerte Eß- und Trinkwaren, auf Viehfutter, Brenn- und Baumaterial und ähnliche Gegenstände des örtlichen Verbrauchs, Zuschläge zu den Verbrauchssteuern des Staats innerhalb des gesetzlichen Höchstmaßes, eine Steuer vom Gewerbebetrieb und Wiederverkaufes, eine Familien- und Herdsteuer, eine Steuer von öffentlichem und Privatfuhrwerk, von der Wohnungsmiete, von Photographien, von Aushängeschildern, vom Vieh, von Zug-, Reit- und Lasttieren, von Hunden, endlich Zuschläge zur Staats-, Grund- und Gebäudesteuer, dazu die oben erwähnten, durch das Kommunal-Gesetz v. 1865 zugelassenen Gebühren. Auch gegenwärtig bilden jedoch unter den Einnahmen der Gemeinden aus Gebühren und Steuern die aus den Verbrauchssteuern und den Zuschlägen das weitaus überwiegende Element. Von einer Gesamt-Einnahme von 301 285 055 Fr., wie sie in den Voranschlägen der Gemeinden für das Jahr 1887 vorgesehen war, entfielen auf Verbrauchssteuern und Zuschläge zu solchen 129 629 846 Fr., auf die Staats-, Grund- und Gebäudesteuer nur 117 216 203 Fr., auf die übrigen Steuern und Gebühren nur 54 448 000 Fr. Diese ergänzenden kleineren Steuern sind meist wenig beliebt und helfen im Zweifel die Gemeinden sich lieber durch Erhöhung der bestehenden oder Einführung neuer Verbrauchsabgaben.

1) Zuschläge zu der Staatssteuer oder Anteile an solchen. An Zuschlägen zur Grundsteuer war pro 1887 ein Ertrag von 77 100 914, an solchen zur Gebäudesteuer ein Betrag von 40 115 789 Fr. vorgesehen; als Prämie für die Verwaltung und Erhebung ist ferner den Gemeinden (Ges. v. 2. Juli 1885) eine Vorwegnahme von 10 Prozent am Ertrage der Einkommensteuer vom beweglichen Vermögen eingeräumt, die für 1887 auf 3 535 573 £ veranschlagt

war. Die Zahl der Zuschläge für Grund- und Gebäudesteuer verschieden festzusetzen, ist unzulässig. Das Höchstmaß der Zuschläge beträgt für Gemeinden und Provinz zusammen 100 Prozent; die Gemeinden müssen sich mit demjenigen Anteil derselben, über den von der Provinz nicht disponiert wird, begnügen; zur Ueberschreitung des Höchstmaßes bedarf es eines Spezialgesetzes, doch wird Gemeinden und Provinzen nachgelassen, diejenige Zahl von Zuschlägen fortzuerheben, welche sich aus der Berechnung des Durchschnittsbetrages der in den Finanzjahren 1884—1886 zugelassenen Zuschläge ergibt (Ges. v. 1. März 1816, Art. 51. 52).

2) Verbrauchssteuern (dazi di consumo) und Zuschläge zu solchen. Zuschläge kommen nur in Ansehung der vom Staat mit Verzehrungssteuern belasteten Gegenstände vor; es sind dies in offenen Gemeinden Trinkwaren und Fleisch, in geschlossenen außer dem Mehl, Reis, Oel, Butter und Zucker; in diesen erfolgt die Erhebung beim Eingange, in jenen beim Detailverkauf; der Satz graduiert sich nach einer alle Gemeinden umfassenden vierstufigen Klasseneinteilung; zu demselben können die Gemeinden Zuschläge bis zum Höchstmaß von 50 Prozent erheben (Gesetz v. 11. Aug. 1870 Art. 11). In Bezug auf vom Staat nicht belastete Gegenstände der im Gesetz v. 1889 genannten Kategorien sind die Gemeinden durch ein Höchstmaß nicht beschränkt; auch andere Gegenstände der Steuer zu unterwerfen, können sie durch ein auf Gutachten der Handelskammer zu erlassendes königliches Dekret ermächtigt werden. Von der Befugnis, auch solche Objekte zur Steuer heranzuziehen, ist in den Städten ausgiebigster Gebrauch gemacht worden. Auch die Erhebung der staatlichen Verbrauchssteuern wird regelmäßig den Gemeinden gegen eine periodischer Neufestsetzung unterliegende Pauschalsumme übertragen.

3) Sonstige besondere Gemeindesteuern. Von den neu eingeführten Gemeindesteuern sind nur einige zu größerer finanzieller Bedeutung gelangt; in erster Linie lassen sich als solche die Familien- und Haussteuer (tassa di famiglia e focativo) und die Viehsteuer (tassa sul bestiamo) bezeichnen; der Gesamtbetrag der ersteren war für 1887 mit 18 659 998, der der zweiten mit 10 398 219 Fr. veranschlagt, welchem letzteren Ertrage der der Steuer vom Zugvieh mit 2 818 214 Fr. hinzutritt. Die Familiensteuer ist eine graduierte Klassensteuer, die nach einer Klasseneinteilung, welchen die Familien der betr. Gemeinde nach ihrer Vermögenslage eingereiht werden, nach festen Sätzen erhoben wird. Zahl und Abgrenzung der Klassen sowie der Sätze sind in den einzelnen Gemeinden sehr verschieden geregelt. Die Viehsteuer ist eine vom Haupt des verschiedenen in der Landwirtschaft gehaltenen Viehs erhobene Steuer, die vorzugsweise in den kleineren ländlichen Gemeinden verbreitet ist. Ein ergänzendes Element bilden auch hier die Frohnden. S. o. § 37.

6. Deutschland.

Ein zusammenfassendes Werk fehlt. Wertvolle Anfänge vergleichender Behandlung enthalten die in Bd. 12 der S. V. f. S. veröffentlichten zehn Gutachten. Eine Skizze des in den größeren und einem Teil der mittleren Staaten bestehenden Rechtszustandes gibt v. Reitzenstein in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts im Art. Gemeindebesteuerung. Das wichtigste Material betr. das Kommunalsteuerwesen der einzelnen Länder ist in den unten (§ 141—143) zu erwähnenden Veröffentlichungen der statistischen Bureaus enthalten, so für Preußen in den Beiträgen zur Finanzstatistik der Gemeinden 2c. von Herrfurth, Studt, v. d. Brinken, v. Tschoppe, für Bayern in den Aufsätzen G. Mayers, v. Müllers und M. Seydels in der Zeitschrift des Statistischen Bureaus, für Württemberg im Jahrbuch für Statistik und Landeskunde (vorzugsweise Jahrg. 1883 Bd. I. Eine sehr eingehende Bearbeitung hat die Gemeindebesteuerung Oldenburgs erfahren von Kollmann, Die Kommunalbesteuerung im Großherzogtum Oldenburg, in Schanz' Finanzarchiv Bd. II. S. 192 ff. und in den Statistischen Nachrichten für das Großherzogtum Oldenburg Bd. XX. Für die Darstellung des in den einzelnen Staaten geltenden Rechtszustandes sind besonders zu nennen: Grotefend, Die Grundsätze des Kommunalsteuerwesens der östlichen und westlichen Provinzen des preußischen Staats. 1874. Herrfurth u. Nöll, Das Gesetz betr. die Abänderung einiger Bestimmungen über Erhebung der auf das Einkommen gelegten direkten Kommunalabgaben v. 27. Juli 1885. 1886. Krais, Handbuch der inneren Verwaltung für das rechtsrheinische Bayern. 1884. Wand, Die Gemeindeordnung für die Pfalz. 1884. O. Fischer, Die Gemeindesteuern im Königreich Sachsen, Zeitschr. für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung Bd. I. S. 104 ff. Haagen, Die Besteuerung der Amtskörperschaften und Gemeinden im Königreich Württemberg. 1888. Zeller, Die Gemeindesteuer-Gesetzgebung im Großherzogtum Hessen, in Schanz' Finanzarchiv IV. S. 1071 ff.

§ 88. Es ist schwer, vom Kommunalsteuerwesen Deutschlands in kurzen Zügen ein Bild zu geben: dasselbe ist in den einzelnen Staaten je nach ihrer besonderen geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen Richtungen, welche die Gesetzgebung beeinflußt haben, sehr verschieden geordnet. Während im westlichen Deutschland sich vielfach der Einfluß der französischen Gesetzgebung kenntlich macht, hatte in den Landgemeinden des Nordostens lange Zeit sich ein aus einer früheren socialen Ordnung herrührender Zustand erhalten; im Gegensatz hatte das Steuerwesen der Städte sich hier oft in einer eigenartigen, den besonderen Auffassungen der betreffenden Verwaltungen stark Rechnung tragenden Weise entwickelt. Die Steigerung der materiellen Anforderungen in den verschiedenen Zweigen der kommunalen Verwaltung und der Ausbau der selfgovernmentalen Einrichtungen haben neuerdings hier auch bezüglich der Landgemeinden die Frage

des Besteuerungssystems in Fluß gebracht. Ganz Deutschland ist es gemeinsam, daß die Kommunal-Verbände höherer Ordnung, da wo sie nicht überhaupt ein Besteuerungsrecht nur mittelbar durch die Ortsgemeinden und Kommunal-Verbände niederer Ordnung ausüben, ganz oder weit vorwiegend auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern angewiesen sind; auch im Finanzwesen der Orts- und der Spezial-Gemeinden haben die Zuschläge ein ausgedehntes, wenn auch im einzelnen sich verschieden abgrenzendes Geltungsgebiet, da neben ihnen teils selbständige direkte Kommunalsteuern zur Ausbildung gelangt sind, teils auch indirekte Verbrauchssteuern bestehen. Auf einer Kombination von Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern mit kommunalen Verbrauchssteuern beruht vor allem das Gemeindesteuersystem der südwestdeutschen Staaten und Gebietsteile: Baden, Hessen, die bayerische Pfalz besitzen neben den Zuschlägen in den größeren Städten eine dem französischen Oktroi nachgebildete bezw. aus demselben hervorgegangene Verbrauchsbesteuerung; in Elsaß-Lothringen sind die französischen Einrichtungen im wesentlichen beibehalten; ebenso finden in Bayern und Württemberg die Zuschläge eine Ergänzung durch Verbrauchssteuern; letztere beruhen indessen auf einer anderen Grundlage, indem sie abweichend von dem Oktroi nur eine beschränkte Anzahl von Artikeln sehr allgemeinen Konsums treffen. Neben beiderlei Elementen steht in Württemberg noch eine besondere direkte Gemeindesteuer: die Wohnsteuer. Im Gegensatz läßt die Gesetzgebung der meisten preußischen Landesteile und Sachsens selbständige Gemeindesteuern im Gebiet nicht bloß der indirekten sondern auch der direkten Besteuerung zu; das praktische Bedürfnis und die in den maßgebenden Kreisen herrschende Richtung haben indessen zu einer immer erweiterten Anwendung der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern bezw. zum Anschlusse der Gemeinde- an die Staatsbesteuerung geführt, wogegen die Anwendung selbständiger direkter Gemeindesteuern eine immer sparsamere geworden ist; in noch höherem Maße hat die herrschende volkswirtschaftliche Auffassung zu einer immer größeren Einschränkung des Geltungsgebiets der indirekten Gemeindesteuern geführt. Ganz Deutschland gemeinsam sind die Einschränkungen, denen die Erhebung von Verbrauchssteuern nach dem Zolleinigungsvertrage vom 8. Juli 1867 unterliegt; danach dürfen Gemeinden und Korporationen derartige Steuern sei es im Wege von Zuschlägen, sei es im Wege selbständiger Besteuerung nur von Gegenständen örtlicher Konsumtion erheben, zu welchen Bier, Essig, Malz, Cider (Obstwein), die der Mahl- und Schlachtsteuer unterliegenden Erzeugnisse, Brennmaterialien, Marktviktualien und Fourage, ferner in den eigentlichen Weinländern der Wein und in den Ländern, wo zur Zeit des Abschlusses des Vertrags eine Auflage auf den Branntwein bestand oder gestattet war, auch dieser Artikel gerechnet wurden; außerdem waren die bei der Einfuhr mit mehr als 3 Mark pro Doppelzentner belegten ausländischen Erzeugnisse von inneren Verbrauchsabgaben frei zu lassen; nach dem Reichsgesetz vom 27. Mai 1885 findet die letztere Bestimmung auf Mehl und Mehlfabrikate, sowie auf Backwaren, Fleischwaren und Fett und insoweit es sich um die Besteuerung der Gemeinden und Korporationen handelt, auch auf Bier und Branntwein keine Anwendung mehr.

Die größten territorialen Gruppen, für welche das Gemeindesteuerwesen einer gleichheitlichen gesetzlichen Regelung unterliegt, sind in Preußen, namentlich dem Preußen alten Bestandes und im rechtsrheinischen Bayern vorhanden. Auf Preußen und Bayern beschränken sich daher die folgenden Notizen:

§ 89. Preußen. Schon in Preußen alten Bestandes war die Kommunalsteuer-Verfassung keineswegs eine völlig gleichförmige: insbesondere wies der in der Rheinprovinz und in Westfalen bestehende Zustand manche Besonderheiten auf. Durch den Hinzutritt der 1866 erworbenen Provinzen hat sich diese Mannigfaltigkeit beträchtlich vergrößert. Es gilt dies ebenso von den direkten wie von den indirekten Steuern.

1) Direkte Steuern. In Preußen alten Bestandes sind ebenso Zuschläge zu den Staatssteuern — ausgenommen die Gewerbesteuer im Umherziehen, welche von allen Kommunal-Zuschlägen frei ist — als selbständige direkte Steuern an sich und im allgemeinen gestattet; es prävalieren jedoch in den Städten und noch erheblich mehr auf dem Lande die Zuschläge zu den direkten Staatssteuern. Das Gleiche gilt zur Zeit von den Provinzen Hannover und Hessen-Nassau und zwar wenn von den besonderen Verhältnissen der nur selbständige Kommunalsteuern erhebenden Stadt Frankfurt a. M. abgesehen wird, auch von dem das frühere Herzogtum Nassau in sich begreifenden Regierungsbezirk Wiesbaden; daneben haben in beiden Provinzen sich besondere Kommunalsteuern, die jedoch weit überwiegend Realsteuern sind und zum Teil als Zwecksteuern erhoben werden, erhalten. Nur in der Provinz Schleswig-Holstein sind zur Zeit die selbständigen Kommunalsteuern noch überwiegend; der Ertrag repartiert sich nahezu zu gleichen Teilen auf Real- und auf Personalsteuern. Die Beschlußfassung über die Erhebung von Zuschlägen wie von selbständigen Kommunalsteuern ist überall Sache der Gemeinde-Vertretung bezw. wo eine solche nicht besteht, der Gemeinde-Versammlung; die Beschlüsse unterliegen jedoch in der Regel einer Genehmigung durch die Regierung, in einzelnen Fällen sogar durch den Minister und den König.

Von Interesse ist das Verhältnis, in welchem sich die Belastung durch kommunale Steuern einesteils auf Zuschläge und auf selbständige Kommunalsteuer bezw. die einzelnen Arten derselben, anderenteils auf Real- und Personal-Abgaben im Durchschnitt des gesamten preußischen Staates verteilt. Es belief sich im Finanzjahr 1883/84 der Ertrag der Zuschläge in den Landgemeinden auf 3,07 M., in den Stadtgemeinden auf 7,15 M., der Ertrag der selbständigen direkten Steuern in den Landgemeinden auf 3,80 M., in den Stadtgemeinden auf 0,92 M. pro Kopf; es entfielen

demnach von dem Gesamtertrage der Steuern in den Stadtgemeinden 65 Prozent, in den Landgemeinden 77 Prozent auf die Zuschläge, wogegen 35 bezw. 23 Prozent auf die selbständigen Steuern kamen. Wird von den Sonderverhältnissen einzelner Provinzen abgesehen, so haben jene selbständigen Gemeindesteuern fast nur in den größeren Städten eine erheblichere Bedeutung; es beruht dies darauf, daß nur bei einem gewissen Umfange des Finanzwesens die Ausbildung solcher selbständiger Steuern ein genügendes Interesse hat. Die in solchen größeren Städten bestehenden derartigen Steuern fallen ihrer großen Mehrzahl nach unter zwei Hauptformen; entweder sind dieselben besondere, d. h. von denen des Staats sich unterscheidende Einkommensteuern oder Mietssteuern. Der erstere Fall ist der häufigere. Von den größeren Städten besaßen im gedachten Finanzjahr eine selbständige Einkommensteuer 52; öfter unterscheiden sich diese Steuern von der Staatseinkommensteuer nur dadurch, daß sie die verschiedenen Stufen derselben in einem von dem der Staatseinkommensteuer abweichenden Verhältnis belasten. Mietssteuern wurden nur in vier Städten: nämlich in Berlin, Danzig, Frankfurt a. M. und Halle a. S. erhoben; in den erstgenannten beiden Städten kombinierte sich die Steuer mit einer realen Abgabe vom Mietsertrage der Gebäude (Haussteuer), die in andern Städten auch als selbständige reale Abgabe neben der Staatsgrundsteuer vorkommt. Auch der Mietssteuer liegt zum Teil die Idee einer Besteuerung nach dem Einkommen zu Grunde, das hier nicht durch freie Schätzung, sondern durch Rückschluß aus dem Wohnungsaufwande ermittelt wird. Zuschläge und selbständige direkte Steuern zusammengenommen stellt sich das Verhältnis der dinglichen zu den persönlichen Steuern auf dem Lande ungefähr wie 1 zu 1, in den Städten wie 1 zu 4½[64]. Als einer wenn auch finanziell nicht besonders ins Gewicht fallender, aber allgemein verbreiteten direkten Aufwandssteuer ist der Hundesteuer zu erwähnen.

Vom Gesamtertrage der Kreissteuern mit 25 876 134 M. im Finanzjahre 1880/81 entfielen auf Zuschläge zu direkten Staatssteuern 24 514 270, auf selbständige Kreisabgaben 1 361 864 M.

2) Indirekte Steuern. Dieselben bildeten für den Haushalt der größeren Städte in den alten Provinzen, sowie vielfach auch für den der Städte, ja selbst der Landgemeinden der neuhinzugetretenen Provinzen ein wichtiges Element, ein Zustand, der nur zum Teil erhalten geblieben ist. In Preußen alten Bestandes insbesondere sind der Anteil an der vom Staat erhobenen Mahlsteuer und die Zuschläge zu dieser und zur Schlachtsteuer, wie sie im Jahr 1869 noch in 75 Städten bestanden, mit der durch das Gesetz vom 25. Mai 1873 ausgesprochenen Aufhebung der beiden genannten Staatssteuern in Wegfall gekommen; lediglich exceptionell und mit einigen Beschränkungen hat jenes Gesetz die Beibehaltung der Schlachtsteuer als Kommunalsteuer gestattet; nur 8 Städte haben von dieser Befugnis Gebrauch gemacht. Von den übrigen kommunalen Verbrauchssteuern ist nur die in einer Anzahl von Städten der alten preußischen Provinzen erhaltene Braumalzsteuer von einiger Wichtigkeit; die Brennmaterialiensteuer besteht nur vereinzelt — so in Aachen —, die Wildpret- und Geflügelsteuer ist finanziell von ganz untergeordneter Bedeutung; ebensowenig haben Steuern für Tanz und Lustbarkeiten eine allgemeine Anwendbarkeit und Ausbildung erhalten. Auch in den Provinzen Hannover, Hessen und Nassau, wo die indirekten Gemeinde-Verbrauchssteuern früher in beträchtlichem Umfange bestanden, ist in neuerer Zeit der Geltungsbereich dieser Steuern zurückgegangen. Während 1869 noch 17½ Prozent von dem Gesamtertrage der städtischen Abgaben auf den Ertrag der indirekten Steuern kamen, hatte sich der Anteil derselben im Jahre 1876 auf 5½ Prozent vermindert. Die Steigerung, die infolge des Herabgehens dieses Anteils der Druck der direkten Abgaben erfuhr, hat in den Kreisen der städtischen Gemeinden, wie auch vorübergehend bei der Regierung Anlaß zu Bestrebungen gegeben, welche auf eine Wiedererweiterung des Gebiets der indirekten Besteuerung gerichtet waren, welche indessen bei der weitverbreiteten Abneigung gegen solche Abgaben ohne Erfolg geblieben sind.

Eine Reform des Gemeindesteuerwesens wird von der preußischen Regierung angestrebt; es ist von derselben wiederholt der Entwurf eines Gesetzes vorgelegt worden, das die zur Zeit noch vorhandene Buntscheckigkeit beseitigen und die Materie nach einheitlichen Normen regeln soll. Die Durchführung einer solchen Reform wird jedoch durch die Wechselbeziehung, in der dieselbe zu den auf die Verteilung der socialen Lasten bezüglichen Reformprojekten steht und durch die Unfertigkeit der ländlichen Gemeindeverfassung in den östlichen Provinzen Preußens wesentlich erschwert; in ganz entgegengesetzter Richtung bewegen sich die mit dem Gesetz vom 14. Mai 1885 — der sog. lex Huene — (s. unten Abschnitt VIII) eingeleiteten Reformversuche.

§ 90. Bayern. Nach den Bestimmungen der Gemeinde-Ordnung v. 29. April 1869 für das rechtsrheinische Bayern steht die Beschlußfassung über Einführung neuer oder Erhöhung bestehender Gemeinde-Umlagen oder Verbrauchssteuern — was die letzteren anlangt, unter Einhaltung der gesetzlichen Maximalbeträge — in den Städten den Magistraten, unter Zustimmung der Gemeinde-Versammlung, auf dem Lande der Gemeinde-Versammlung, in Betreff der Umlagen unter gesetzlich geordneter Beteiligung der Höchstbesteuerten zu; die Umlagen sind in Gestalt von Zuschlägen, welche sämtliche direkte Staatssteuern in gleichem Verhältnis zu treffen haben, zu erheben; an Verbrauchssteuern sind nur solche zuläßig, welche zur Zeit des Erlasses des Gesetzes

64) Ueber die Bestimmungen, welche das Kommunalsteuerwesen der verschiedenen Provinzen regeln, siehe Herrfurth, Beiträge zur Statistik der Gemeinde-Abgaben in Preußen. Zeitschr. des preuß. statistischen Büreaus Band XVIII. S. 56. 57.

in den rechtsrheinischen Landesteilen bereits in Uebung waren; die wichtigsten sind: der Fleisch-, Getreide-, Mehl-, Lokal-Malz- und Bieraufschlag; die Einführung der beiden letzteren unterliegt ministerieller Genehmigung. Siehe daselbst Art. 39 ff. und dazu Schöller und Mayer S. 40 ff. Vom Gesamtaufkommen an Kommunalsteuern in den 12 größten Städten Bayerns von 8815583 M. im Jahre 1878 entfielen auf Zuschläge zu den direkten Steuern 3917408 M., auf indirekte Abgaben 4898175 M.[65]). Der Gesamtertrag der Gemeinde-Zuschläge (Umlagen) im Königreich Bayern hat im Jahre 1880 sich auf 11483885 M. oder 67,24 des Staatssteuersolls belaufen[66]).

7. Oesterreich.

v. Bilinski, Gemeindebesteuerung S. 87 ff. Freiberger, Handbuch der österreichischen direkten Steuern in systematischer Darstellung. 1887 S. 15 ff. Die österreichischen Steuergesetze, Zusammenstellung von Dr. Röll, Bd. II. (Manz'sche Gesetzausgabe Bd. XXI.) Dessary, Systematisches Handbuch der Gesetze ꝛc. über die allgemeine Verzehrungssteuer. 1846. Menger, Statistische Zusammenstellung als Material für die Reform der Verzehrungssteuer. 1887. Mischler, Der Haushalt der Bezirke in Oesterreich, Stat. Monatsschr. Jahrg. XIV. (1888) S. 74 ff. Derselbe, Der öffentliche Haushalt der Landgemeinden in Oesterreich, ebendaselbst S. 379, 469 ff.

§ 91. Die österreichische Gemeindebesteuerung beruht in der Hauptsache auf Zuschlägen zu den Staatssteuern. Das Gemeinde-Gesetz v. 17. März 1849 bestimmt — § 78 —, daß mangels anderer Einnahmequellen (Vermögen, Gebühren) „neue Ertragsquellen" oder aber „Umlagen" einzuführen seien. Ob unter „neuen Ertragsquellen" selbständige Gemeindesteuern gemeint gewesen seien, ist zweifelhaft geblieben; unter den Umlagen waren dagegen Zuschläge zu den direkten sowohl wie indirekten Steuern verstanden, welche im Betrage von 10 bezw. 15 Prozent von der Gemeinde auferlegt werden durften; eine höhere Belastung erforderte bis zu 15 bezw. 20 Prozent die Bestätigung der Kreisvertretung, bei noch höherem Betrage ein Gesetz. Deutlicher hat demnächst das Gesetz über die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindewesens v. 5. März 1862 die Materie geregelt; es bestimmt (Art. XV), daß zur Bestreitung der durch die Einnahmen aus dem Gemeinde-Eigentum nicht gedeckten Ausgaben zu Gemeindezwecken die Gemeinde die Auflegung von Zuschlägen zu den direkten Steuern oder zur Verzehrungssteuer oder die Erhebung anderer Auflagen und Abgaben beschließen könne; die Bestimmung des Maßes, bis zu welchem die Gemeinden die Auflegung von Zuschlägen selbständig beschließen können bezw. von welchem Prozentsatze ab sie an die Genehmigung der Bezirksvertretung oder des Landesausschusses oder an die Erwirkung eines Landesgesetzes gebunden sind, ist der Landesgesetzgebung überlassen geblieben und sind daher jene Grenzen in den einzelnen Kronländern sehr verschieden geregelt: Beschlüsse über Einführung oder Erhöhung erfordern nach den Gesetzgebungen mancher Kronländer wie Tyrols Genehmigung durch Landesgesetz. Der Umfang, in welchem neben den Zuschlägen derartige selbständige Gemeindesteuern sich herausgebildet haben, läßt sich mangels ausreichenden statistischen Materials mit hinlänglicher Genauigkeit nicht erkennen; außer indirekten Gemeindesteuern kommen vorzugsweise Mietssteuern, Hundesteuern sowie die von einer großen Anzahl von Gemeinden Vorarlbergs als Gemeindesteuer erhobene Vermögenssteuer in Betracht. Weit überwiegen die Zuschläge und unter diesen wieder die zu den direkten Steuern; nach Mischlers (Haush. d. Landg. S. 409) Feststellungen hatten von den etwa 10500 Landgemeinden derartige Zuschläge etwa 7500, von denen wieder ca. 900 auch Zuschläge zu indirekten Steuern erhoben, während Zuschläge der letzteren Art ohne solche zu den direkten Steuern selten waren. Neben den von den Gemeinden für die Deckung ihres allgemeinen Bedarfs umgelegten Zuschlägen gehen wieder häufig Spezialzuschläge für die Zwecke des Volksschulwesens her, die je nach der Schulverfassung der einzelnen Kronländer von den Ortsgemeinden oder den neben ihnen bestehenden besonderen Schulgemeinden oder den Schulbezirken erhoben werden. Die Bezirke können zur Deckung ihres Bedarfs Zuschläge zu den direkten Steuern bis zu einem gewissen Maße auflegen, das ebenfalls landesgesetzlich geregelt ist; Zuschläge über das Maß hinaus oder andere Umlagen bedürfen der Zustimmung des Landesausschusses oder eines Landesgesetzes. Was die Kronländer anlangt, so räumen die mit dem Patent v. 26. Febr. 1861 genehmigten Landesordnungen den Landesvertretungen das Recht ein, Zuschläge zu den direkten Staatssteuern bis zu 10 Prozent umzulegen; höhere Zuschläge oder sonstige Landesumlagen bedürfen der kaiserlichen Genehmigung. Besonders geregelt ist die Aufbringung des durch Staatszuschüsse nicht gedeckten Bedarfs des unter der Verwaltung der Länder stehenden Grundentlastungs-Fonds, welche durch Auflegung von Zuschlägen zu den einzelnen indirekten Abgaben von den Landtagen bewirkt werden soll. Die meisten Kronländer beschränken sich auf Zuschläge zu den direkten Steuern; nur Krain, Istrien, Görz, Gradiska und Dalmatien ziehen zur Bestreitung des Landesaufwandes auch die indirekte Besteuerung heran (Freiberger a. a. O. S. 16). Dagegen ist der Anteil, welcher betreffs der Aufbringung des Gemeindebedarfs in den großen Städten auf die Zuschläge zur Verzehrungs-

65) Siehe Max Seydel in dem Aufsatz „Zur Finanzstatistik der größeren Städte Baierns. Ztschr. des bayr. stat. Bureaus Jahrg. 1880, S. 102. und unten § 143.

66) Siehe v. Müller, Beiträge zur Statistik der Gemeindebesteuerung in Baiern. Ztschr. des königl. bair. stat. Bureaus Jahrg. 1882, S. 170. und unten § 143.

steuer entfällt, ein erheblicher; die immer wiederholten Versuche einer Reform dieser Steuer sind bisher an der Schwierigkeit, geeigneten Ersatz durch andere Einnahmequellen zu schaffen, gescheitert.

8. Schweiz.

Orelli a. a. O. S. 136 ff. Sehr ausführlich Schanz, Die Steuern der Schweiz Bd. I. S. 204 ff., sowie in den weiteren Bänden. Für Bern insbesondere der Verwaltungsbericht der Direktion des Gemeindewesens für das Jahr 1886. 1887, sowie Mühlemann, Die Staats- und Gemeindesteuern im Kanton Bern pro 1882. Viel wichtiges Material enthalten die Rechenschaftsberichte der Kantonalregierungen. Ueber die Gemeindesteuergesetzgebung im Kanton Zürich insbesondere Stüssi, Gesetz betr. das Gemeindewesen v. 27. Juni 1875. 1889.

§ 92. Die rege Reformthätigkeit, wie sie betreffs der Gesetzgebung über das Staatssteuerwesen fast in allen Kantonen herrscht, hat auch die Gemeindebesteuerung in ihren Bereich gezogen, deren Grundsätze fast überall Gegenstand neuer vielfach an die im Staatssteuerwesen vollzogenen Umgestaltungen sich anschließender Regelung gewesen sind. Ihrem materiellen Inhalt nach ist diese Regelung ebenso wie die der Staatsbesteuerung eine zwischen den Kantonen sehr verschiedene und weit auseinandergehende gewesen; nur einzelne Grundzüge lassen sich als der Entwickelung gemeinsame bezeichnen; es gehört hierher die Gleichstellung der Niedergelassenen mit den Ortsbürgern in Ansehung der Steuerpflicht, wie sie als eine Konsequenz der Uebertragung der administrativen Aufgaben in den Wirkungskreis der politischen Gemeinde und der weiteren Ausgestaltung dieses Wirkungskreises immer mehr zur Geltung gelangt ist: nur von denjenigen Steuern, welche zur Erfüllung der zum besondern Wirkungskreise der Ortsbürgergemeinde gehörigen Aufgaben erhoben werden, sind regelmäßig die nicht zu den Ortsbürgern gehörigen Einwohner frei, soweit nicht Realbesitz in der Gemeinde sie zur Beteiligung verpflichtet. Sowie ferner im Steuerwesen des Staats die direkte Besteuerung des Vermögens bezw. der einzelnen Vermögenskategorien dem Werte nach einen wesentlichen Faktor zu bilden pflegt, neben dem sich die Besteuerung des Ertrags bezw. Einkommens als ein ergänzendes Element von wachsender Bedeutung allmählich herausgebildet hat, ist auch die Gemeindebesteuerung häufig auf der Kombination beider Elemente aufgebaut, ja es ist dieselbe, was Bemessung der Steuerpflicht und Grundlagen der Veranlagung anlangt, nicht selten in einer der Staatsbesteuerung völlig homogenen Weise geregelt worden. Zu den in dieser Richtung am weitesten gehenden Kantonen gehört der Kanton Aarau, in welchem — Gesetz v. 30. Nov. 1866 § 39 — die Veranlagung der Gemeindesteuer nach demselben Steuerfuß wie die Staatssteuer einschließlich der für letztere vorgeschriebenen Progression erfolgen muß. Einen ähnlichen Standpunkt nimmt der von der Regierung des Kantons Luzern 1888 aufgestellte Entwurf eines Steuergesetzes in der von der Subkommission (1890) ihm gegebenen Fassung ein, jedoch mit der Einschränkung, daß die Progression lediglich auf die Staatssteuer anwendbar ist (§ 9 b daselbst). Das gleiche Prinzip liegt auch dem Gesetz v. 2. Sept. 1867 für den Kanton Bern zu Grunde, wonach für die Gemeinden dieses Kantons (alten Kantonteils) sich die Besteuerung ebenso wie die Staatsbesteuerung aus Vermögens- (Grund- und Kapital-) und Erwerbsteuern (in drei Stufen: von Arbeit und Erwerb, von Leibrenten und Pensionen und von Kapitalzinsen) und zwar nach demselben Belastungsverhältnis, wie solches für die Staatssteuer vorgeschrieben ist, zusammensetzt; der mehr reale Charakter der Gemeindesteuer kommt hier nur dadurch zur Geltung, daß bei der Gemeindegrundsteuer nicht wie bei der Staatsgrundsteuer Schuldenabzug stattfindet; eine Progression besteht ebensowenig für die Gemeinde- wie für die Staatssteuer. In den Kantonen der französischen Schweiz pflegen die Gemeindesteuern nach französischem Muster in Zuschlägen zu den Staatssteuern (centimes additionnels) zu bestehen, die der Regel nach im einzelnen Falle durch Gesetz zu genehmigen sind. Im Gegensatz haben andere Kantone für die Gemeindebesteuerung eine abweichende Regelung beibehalten, in welchen alsdann die Idee einer Besteuerung nach dem Interesse bezw. als Aequivalent für die Gemeinde-Mitgliedschaft und die ihr entfließenden politischen Rechte meist dadurch zum Ausdruck kommt, daß der Besteuerung des Vermögens bezw. Erwerbs-, Haushaltungs-, Kopf- oder Aktivbürgersteuern beigemengt sind. Es ist dies der Standpunkt des Gemeindegesetzes für den Kanton Zürich vom 27. Juni 1875 (Art. 132), wonach die Gemeindesteuern abweichend vom System der Staatssteuern, in welchen letzteren die progressive Besteuerung des Einkommens einen wichtigen Faktor bildet, nach dem Verhältnis von 1 Fr. auf 1000 Fr. Vermögen, 1 Fr. auf die Haushaltung und 1 Fr. auf den Mann von zurückgelegtem 20. Lebensjahr an umzulegen sind. Mit diesen der Deckung des allgemeinen Bedarfs dienenden Steuern konkurrieren mancherlei Spezial- und Interessentensteuern: eine solche Steuer ist die im St. Galler Gesetz v. 27. Januar 1859 über das Steuerwesen der Gemeinden vorgesehene Steuer zur Aufbringung des Bedarfs der Feuerpolizei, welche zur Hälfte von der Polizeikasse zu bestreiten, zur andern Hälfte dagegen auf sämtliche Gebäude nach dem Assekuranzwert umzulegen ist. Als Zwecksteuern sind im allgemeinen auch die von den Ortsbürger-, Schul- und Kirchengemeinden zur Deckung ihres Aufwandes umzulegenden Steuern anzusehen, deren Erhebung häufig auf Grund derselben Basen wie sie für die Steuerveranlagung der politischen Gemeinden maßgebend sind, stattfindet. Betreffs der Besteuerung für Kultuszwecke gilt der in den Gesetzgebungen einzelner Kantone in seinen Konsequenzen

noch näher spezialisierte Grundsatz, daß die dem Kirchen- bezw. Religionsgenossenschaftsverbande nicht angehörigen Einwohner zu denselben nicht herangezogen werden können (vgl. Art. 49 Abs. 6 der Bundesverfassung, Gemeindegesetz für den Kanton Zürich von 1875 Art. 133 und Dekret des Großen Rats des Kantons Bern v. 2. Dez. 1876)[67]). Eine besonders ausgedehnte Anwendung ist dem Prinzip der Spezialisierung der Gemeindesteuern nach den Verwendungszwecken in dem Gesetz v. 29. Nov. 1886 für den Kanton Wallis gegeben worden; nach demselben zerfallen sämtliche Gemeinde-Ausgaben in zwei Klassen, deren eine mehr die wirtschaftlichen Vorteile der Grundbesitzer und Gewerbetreibenden und deren andere die mehr den allgemeinen Wohlfahrts- und politischen Zwecken dienenden Ausgaben umfaßt. Jede Ausgabe ist auf besondere Deckungsmittel angewiesen; nur für die Ausgaben der zweiten Kategorie findet die Haushaltungssteuer Verwendung. Die Benutzung indirekter Steuern für den Gemeindehaushalt ist wenig entwickelt; es kommen Steuern von Hunden, von Wirtschafts- und Hausierpatenten, Erbschafts- und Besitzveränderungs-Abgaben als Einnahmequellen des Gemeindehaushalts vor.

9. Amerika.

S. vor allem das oben zitierte Werk: Richard Ely, Taxation in American States and Cities. 1888; ferner die § 24 genannten Arbeiten von Porter und Montague; sodann Simon N. Patten, Das Finanzwesen der Staaten und Städte der Nordamerikanischen Union. 1878. Edwin Seligman, The general property tax. 1890. Wichtig für die Kenntnis der bestehenden Zustände namentlich auch der Report of the Tax Commission of Baltimore. 1886; vgl. dazu: v. Reitzenstein, Eine kommunale Finanzreform in Nordamerika, in Schanz' Finanzarchiv III. S. 591 ff.

§ 93. Während das Finanzwesen der Union im wesentlichen auf indirekten Steuern, vor allem auf Zöllen beruht, baut die Besteuerung der einzelnen Staaten, Grafschaften, Gemeinden und Städte der Hauptsache nach aus direkten Steuern sich auf. Eine grundsätzliche Sonderung der Steuerquellen zwischen Staat und kommunalen Korporationen ist dem amerikanischen Steuerwesen fremd; dasselbe beruht auf der Kombination einiger weniger Elemente, die in verschiedener materieller und formeller Durchbildung in den einzelnen Staaten und Gemeinden wiederkehren. Dem Charakter entsprechend, wie er der Entwickelung durch die grundlegende Gesetzgebung der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts angewiesen wurde, bilden das seiner Bedeutung und dem Umfange seiner Anwendung nach weit vorwaltende Element Steuern vom Vermögen und zwar in erster Linie vom Grundvermögen (real estate), neben welchem allmählich sich auch eine Heranziehung des beweglichen Vermögens (personalty) herausgebildet hat. Jene Basierung der Besteuerung auf das Grundvermögen entsprach dem wirtschaftlichen Zustande der vorgenannten Epoche, während deren das Vermögen sich fast ausschließlich aus dem Grundbesitz und dem zugehörigen Inventar zusammensetzte; sie lag um so näher, je mehr das Vorbild Englands, dessen den Aufgaben der inneren Verwaltung entsprechendes Steuerwesen auf dem Grundertrage ruhte, auf eine derartige prävalierende Stellung der Grundbelastung hinwies. Wenn seitdem der enormen Progression, in der das bewegliche Vermögen sich entwickelt hat, durch den in das Verfassungsrecht vieler einzelnen Staaten übergegangenen Grundsatz entsprechender Heranziehung auch dieses Vermögensfaktors Rechnung getragen worden ist, so ist doch die Ausführung dieses Grundsatzes so unvollkommen gewesen, daß von erfolgreicher Sicherstellung einer mit dem Wachsen des beweglichen Vermögens und der Entwickelung des Wertes desselben im Verhältnisse zum Grundbesitze Schritt haltenden Besteuerung jenes Vermögens kaum irgendwo die Rede gewesen, vielfach die Heranziehung desselben sogar eine völlig illusorische geblieben ist; fast überall bleibt ein großer Teil der zur beweglichen Habe gehörigen Objekte infolge der mangelhaften Grundsätze der Veranlagung und in Verbindung damit der zahlreichen Hinterziehungen thatsächlich unbesteuert. Neben dieser Vermögenssteuer bestehen in den meisten Staaten Neu-Englands und des Südens, aber auch in einzelnen Staaten des Nordwestens Kopfsteuern (poll-taxes), welchen die männlichen Einwohner eines gewissen Alters — in der Stadt Charlotte in Nord-Carolina beispielsweise vom 21. bis zum 50. Lebensjahre — unterworfen sind. Die Verwendung dieser Steuern als Gemeindesteuern und namentlich zur Aufbringung des Bedarfs der Wegeverwaltung ist besonders häufig; ein Zwang zur Entrichtung wird in der Stadt Atlanta im Staate Georgia dadurch geübt, daß diejenigen, welche die Steuer nicht bezahlen, zur Ableistung der Wegepflicht in natura angehalten werden; in vielen Staaten und Gemeinden sind jedoch die zum Behuf der Beitreibung zur Verfügung stehenden Zwangsmittel so unvollkommen, daß häufig sich ein großer Bruchteil der Pflichtigen der Entrichtung entzieht, namentlich diejenigen derselben, welche mit Grundbesitz nicht angesessen sind, der Regel nach frei ausgehen. Ein drittes ergiebiges Element bilden die vorzugsweise als Kommunalsteuern verwendeten Gewerbe- und Patentsteuern — ordinary business licenses; occupation taxes. Am allgemeinsten ist der Detailhandel mit spirituösen Getränken solchen unterworfen; im übrigen pflegt in dem überwiegend freihändlerisch gesinnten Nordosten sich die Steuerpflicht auf einige bestimmt abgegrenzte Kategorien solcher Gewerbebetriebe, welche eine gewisse moralische Zuverlässigkeit erfordern, zu beschränken, wogegen in den Staaten des Südens diese Steuern in weitester Anwendung bestehen und oft zugleich pro-

67) Siehe insbesondere die Bemerkungen Stüssi's zu dem betr. Artikel a. a. O. S. 121 ff.

tektionistische Zwecke verfolgen. Ein großer Teil der Gewerbe und gewinnbringenden Unternehmungen ist hier ihnen unterworfen; sie bilden in diesen Staaten eine erhebliche Einnahmequelle. Zu den Städten, welche dieselben am meisten ausnützen, gehört Chicago; hier wird der Ertrag dieser Steuern für 1887 auf 2 225 769 Doll. gegenüber einem auf die gesamten übrigen Steuern entfallenden Ertrage von 5 166 156 Doll. angegeben (Ely a. a. O. S. 472). Endlich kommen mannigfache Spezialsteuern (special assessments) vor, vor allem sind solche in den Städten zur Beschaffung des Aufwandes für solche Verbesserungen, welche wie Straßenanlagen hauptsächlich den angrenzenden Grundbesitzern zu gute kommen, gebräuchlich; entweder der gesamte Aufwand oder was häufiger eine Quote desselben gelangt in dieser Weise zur Umlegung. Die vorwaltende Stellung der Vermögenssteuern ist zu sehr mit der aus der geschichtlichen Entwickelung hervorgegangenen Gestaltung der Verhältnisse verwachsen, als daß eine Erschütterung dieser Stellung in naher Zukunft wahrscheinlich wäre; die Reformbestrebungen sind dementsprechend vor allem auf die Anbahnung gleichmäßiger und vollständiger Heranziehung der Objekte und auf ein verbessertes Veranlagungs-, Einschätzungs- und Reklamations-Verfahren sowie auf Ausstattung der Verwaltung mit entsprechenden Zwangsmitteln gerichtet.

3. Politik der Kommunalbesteuerung.

1. Die Bildung der heutigen Theorien.

Die Hauptmomente repräsentieren abgesehen von den oben S. 627 schon genannten Werken folgende Schriften: Faucher, Staats- und Kommunalbudget in V. f. V. Bd. II. 1863. Braun, Staats- und Gemeindesteuer, daselbst Bd. XIV. S. 1 ff. Neumann, Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt. 1874. Ders., Ertrags- oder persönliche Steuern. 1876. Die Kommunalsteuerfrage. (Zehn Gutachten und Berichte veröffentlicht vom Verein für Socialpolitik) 1877. Friedberg, Die Besteuerung der Gemeinden. 1877. Wagner, Die Kommunalsteuerfrage. 1878. Gneist, Die preußische Finanzreform durch Regulierung der Gemeindesteuern. 1881. Wagner[68]), F.W. II. 2. Aufl. Abt. 2 (Allgemeine Steuerlehre: sehr vollständig, doch ohne besondere Beziehung zur Theorie der Kommunalbesteuerung. 1890.

§ 94. Erst seit den letzten Jahrzehnten ist das Bestreben, die Konsequenzen der volkswirtschaftlichen Theorie auf dem Gebiete des kommunalen Steuerwesens zu ziehen, ein allgemeineres geworden. Ein sehr wesentliches Hindernis für eine von Grundsätzen ausgehende Behandlung und Kritik der hierher gehörigen Institutionen bildete lange Zeit deren vorwiegend partikulärer Charakter. Nur England besaß während des vorigen Jahrhunderts ein bereits von Gesichtspunkten allgemeiner finanzieller Zweckmäßigkeit beherrschtes Kommunalsteuersystem. In den kontinentalen Staaten standen die Einrichtungen meist in engem Zusammenhang mit der korporativen und ständischen Gliederung, wie sie der Feudalstaat geschaffen hatte; die Wirksamkeit der Verwaltungs-Ideen wurde überall durch private Rechte und privatwirtschaftliche Auffassungen durchbrochen. So konnten die Fragen der kommunalen Besteuerung nur vereinzelt und nur dann, wenn es sich um Institutionen einer gewissen thatsächlichen Allgemeinheit handelte, einen Gegenstand wissenschaftlicher Erörterung bilden; ein Beispiel solcher Diskussion enthält diejenige, welche durch die von der physiokratischen Schule in Frankreich gegen die Verbrauchssteuern überhaupt und gegen die Oktrois insbesondere genommene Stellung hervorgerufen wurde. Erst in der Neugestaltung der Verhältnisse, wie sie in Frankreich von der Revolution, in Deutschland von der im Laufe dieses Jahrhunderts vollzogenen Entwickelung ausging, sind die gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkte im Gebiete auch des kommunalen Finanzwesens zu vollerer Geltung gelangt; das Interesse an der Behandlung der hierher gehörenden Fragen hat desto weitere Kreise erfaßt, je mehr die wachsende Ausdehnung der den kommunalen Korporationen gestellten Aufgaben sie auf eine Erweiterung ihrer aus den kommunalen Steuern bezogenen Einnahmen verwies. Eine besonders wichtige und nachhaltige Anregung ist in dieser Beziehung von der Freihandelsschule ausgegangen, welche um die Mitte des Jahrhunderts die von den Physiokraten begonnene Bekämpfung der Verbrauchssteuern, wie sie vielfach noch ein wesentliches Element in der

---

68) Die betr. Lieferung ist dem Verfasser erst sie nur noch in einigen Punkten hat benützt
beim Abschluß der Arbeit zugekommen, so daß werden können.

kommunalen Finanzwirtschaft bildeten, wieder aufnahm. In der Formulierung, welche ihre Lehre vorzugsweise in Deutschland seit den sechsziger Jahren dieses Jahrhunderts erhielt, bezeichnete sie als leitendes Prinzip für die Steuerverteilung in den Gemeinden, daß das Maß der auf den Einzelnen entfallenden Steuerlast in gleichem Verhältnis zu der ihm durch die kommunale Verwaltung gebotenen Vorteile zu stehen habe: „die Steuer ist Leistung für eine von der Gemeinde zu empfangende Gegenleistung und umgekehrt.“ Diesem Erfordernis entsprechen nach der Auffassung der gedachten Schule vor allem Steuern vom Grunderträge, in Städten vornehmlich Mietssteuern; diese Steuern wurden daher von den meisten Finanzpolitikern jener Richtung in erster Linie befürwortet, während Einkommensteuern nur in zweiter Stelle zugelassen, Verbrauchssteuern (Oktrois) aber auf das entschiedenste bekämpft wurden. Das praktische Resultat der mit der Geltendmachung dieser Auffassung eingeleiteten Bewegung ist die sehr erhebliche Verminderung des Geltungsbereichs der Gemeinde-Verbrauchssteuern in Deutschland und ihre Abschaffung in Belgien und Holland gewesen. Ihrem theoretischen Inhalt nach kann die Auffassung wenigstens in der Einseitigkeit, in der sie in der damaligen Formulierung zum Ausdruck gelangt war, für eine überwundene gelten; gegen dieselbe hat ebenso innerhalb der Theorie wie von der in der Praxis hervorgetretenen Erfahrung aus sich eine Reaktion geltend gemacht. Von der für das Steuerwesen des Staates begründeten Theorie aus ist gegenüber der Forderung einer Verteilung der kommunalen Steuerlast nach dem Verhältnis von Leistung und Gegenleistung das Prinzip der Verteilung nach der Leistungsfähigkeit als das in erster Linie oder doch innerhalb eines weiten Gebiets auch für die kommunale Finanzwirtschaft maßgebende bezeichnet worden. Von diesem Standpunkte aus wurde vor allem die Einführung oder erweiterte Anwendung von direkt auf das Einkommen gelegten Steuern wenigstens insoweit befürwortet, als es sich um die Deckung des Bedarfs für allgemeine Zwecke handelt, eine Auffassung, welche was Deutschland anlangt insbesondere auch in den Thesen Ausdruck gefunden hat, welche im Herbst 1877 der General-Versammlung des Vereins für Social-Politik von den Referenten vorgelegt wurden. Die im Gebiet der Praxis bemerkbare Gegenbewegung hat vorzugsweise von den Wahrnehmungen ihren Ausgangspunkt genommen, zu denen die zunehmende, teilweise auch auf jene Begünstigung der Einkommensteuern zurückzuführende Belastung der Gemeinden durch direkte Steuern Veranlassung gab; der wachsende Druck derselben führte den Verteidigern der Verbrauchsabgaben wieder Verteidiger zu und rief in den Kreisen der Gemeinde-Verwaltungen Bestrebungen hervor, welche darauf gerichtet waren, in der kommunalen Besteuerung jene Elemente von neuem zu größerer Geltung zu bringen. Mit der Vorkehrung dieser Gesichtspunkte mengen sich Tendenzen, welche zu einem Teil auf Herstellung einer formellen Einheit im kommunalen Steuerwesen und möglichsten Anschluß desselben an das System der Staatsbesteuerung, zu einem andern auf materielle Entlastung der Gemeinden mittels Uebertragung einzelner Aufgaben in den Wirkungskreis des Staats bezw. Gewährung von Zuschüssen seitens des Staats und der größeren Verbände abzielen. Die Erleichterung der Steuerlast der Gemeinden, wie sie durch das Betreten dieses letzteren Weges eingetreten ist bezw. von demselben erhofft wird, hat das Interesse an der Erörterung der Frage des Steuerprinzips einstweilen zurücktreten lassen.

Jene gegen die Verbrauchssteuern gerichtete Ansicht der physiokratischen Schule hat vorzugsweise Ausdruck gefunden in Turgots Schrift: Comparaison de l'impôt sur les revenues des propriétaires et de l'impot sur les consommations[69]). Unter den damaligen Gegnern ist Arthur Young[70]) besonders bemerkenswert. Die Wiederaufnahme des Kampfes gegen die Verbrauchssteuern wurde eingeleitet in Frankreich durch die Brochüre Horace Say's, Paris son octroi et ses emprunts. 1847, in Deutschland durch die Aufsätze: „Staats- und Kommunalbudget“ von Faucher[71]) und „die Mahl- und Schlachtsteuer“ von Wolff[72]) sowie die Ver-

69) Oeuvres ed. Daire Band I. S 409 ff.

70) Reisen durch Frankreich zc. in den Jahren 1787—90 zc. Aus dem Englischen von E. A. Zimmermann. Bd. II S. 388 ff.

71) V. f. V. Bd. IV S. 184 ff.

72) V. f. V. Bd. VI S. 168 ff.

handlungen des Kongresses deutscher Volkswirte [73]). Den Höhepunkt dieser Richtung bezeichnen das belgische Gesetz vom 19. Juli 1860, das holländische vom 7. Juli 1865 und das preuß. Ges. über Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer 25. Mai 1873 [74]). Das Prinzip der Besteuerung nach dem Verhältnis von Leistung und Gegenleistung hat den am meisten charakteristischen Ausdruck in den dem 7ten und dem 9ten Kongresse deutscher Volkswirte vorgelegten Thesen gefunden; auch auf letzterem Kongresse erhielt jedoch der die Formulierung des Prinzips selbst enthaltende Passus: „Bei der Aufbringung der für den Staat notwendigen Mittel ist die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen, dagegen bei der Beschaffung der für Gemeindezwecke erforderlichen Mittel das Verhältnis zwischen der Leistung der Kommunalsteuerpflichtigen und der Gegenleistung der Kommune maßgebend", nicht die Mehrheit der Stimmen; man beschränkte sich darauf, auszusprechen, daß „in Anbetracht der Verschiedenheit der Zwecke eine Identifizierung der Staats- und Gemeindesteuern nicht gerechtfertigt, vielmehr Prinzip und Repartitions-Modus der letzteren hauptsächlich durch den Zweck, für welchen die betreffende Steuer verwendet werde, bedingt, daß endlich in Stadtgemeinden der städtische, in Landgemeinden der ländliche Grundbesitz vor allem zur Besteuerung heranzuziehen, im übrigen aber die Regelung der Frage in jedem konkreten Falle von den besonderen lokalen Verhältnissen und Bedürfnissen abhängig zu machen sei" [75]). Für die Anwendbarkeit des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit im Finanzwesen der Gemeinden sind mit besonderem Nachdruck eingetreten: Neumann [76]), v. Bilinski [77]), Wagner [78]), Friedberg [79]), wiewohl sie bezüglich der Geltung des Prinzips gegenüber einer zuzulassenden Besteuerung nach dem Interesse zu ziehenden Grenzen (siehe unten S. 721) von einander abweichen. Die den kommunalen Verbrauchsabgaben wieder günstigere Strömung ist zunächst in einer Anzahl von Publikationen der französischen volkswirtschaftlichen Litteratur, welche die Oktrois lebhaft verteidigen, sodann was Deutschland anlangt, in den Beschlüssen des westfälischen und des hannöverschen Städtetags vom Mai 1888, sowie in dem Vorgehen der württembergischen Regierung und einer Zahl von süddeutschen Städten, welche die kommunalen Verbrauchssteuern wiederhergestellt bezw. ihre Anwendung erweitert haben, zum Ausdruck gekommen. Was die der neuesten Zeitperiode angehörigen, auf das Gebiet der Kommunalbesteuerung bezüglichen Gesetze bezw. Gesetz-Entwürfe anlangt, so sind solche teils wie in Italien durch das Bedürfnis veranlaßt worden, die Kommunalbesteuerung mit den Forderungen in Einklang zu bringen, wie sie sich aus der stärkeren Anspannung der Staatssteuern bezw. der Erweiterung der Objekte der Staatsbesteuerung ergeben, teils bezwecken sie eine einheitlichere bezw. an das Staatssteuerwesen sich mehr anschließende Regelung der Gemeindesteuern. Hierher gehören u. a. die in einigen Kantonen der Schweiz zustande bezw. in Vorlage gekommenen Steuergesetze wie auch die Entwürfe, welche dem preußischen Landtage am 14. Nov. 1877, 2. Dez. 1878 und 3. Nov. 1879 vorgelegt worden sind. Daß die Erleichterung der Steuerlast der Gemeinden zunächst in der Mehrzahl der Staaten durch Erweiterung der Dotationen und Beihilfen des Staats ꝛc. versucht worden, ist die Ursache, daß auch in der Litteratur in der Behandlung der Kommunalsteuerfrage vorläufig ein gewisser Stillstand eingetreten ist.

2. Das Prinzip der kommunalen Besteuerung.

§ 95. Vereinigung der Gegensätze. Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und Besteuerung nach dem Verhältnis von Leistung und Gegenleistung sind nicht einander ausschließende Gegensätze. Beide Bezeichnungen bringen vielmehr nur Prinzipien zum Ausdruck, deren jedes in seinem Bereich innerhalb der kommunalen Besteuerung Geltung beanspruchen kann: es kommt nur darauf an, für die Anwendung derselben die richtige Gebiets-Abgrenzung zu finden und die aus dem einen und dem anderen hergeleiteten Besteuerungsformen zu einem einheitlichen System zu verbinden. Das Unterscheidende zwischen den Voraussetzungen, wie sie für die Besteuerung seitens des Staats und denen, wie sie für die Besteuerung seitens der Kommunalkörper gegeben sind, besteht vor allem darin, daß innerhalb der meisten kommunalen Korporationen eine nahe und nachweisbare Beziehung zwischen den Interessen der Einzelnen und den Leistungen der Verwaltung in ausgedehntem Maßstabe vorhanden ist, während innerhalb des größeren Ganzen des Staats bei der weit erheblicheren Menge und Mannigfaltigkeit der einander gegenüberstehenden Verwaltungsthätigkeiten und Einzel-Interessen diese Beziehung verschwindet oder unkenntlich wird. Es beruht auf jener nä-

73) V. f. V. Bd. VII S. 156 ff.

74) Siehe näheres in v. Reitzenstein, Indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden in Hildebrand-Conrad J. 9. S. 289 ff.

75) Siehe V. f. V. Bd. VII S. 159, Bd. XIV S. 194 ff.

76) Progressive Einkommensteuer S. 46 ff.

77) Die Gemeindebesteuerung S. 125 ff.

78) Die Kommunalsteuerfrage S. 19, 33 ff.

79) Die Besteuerung der Gemeinde S. 10 ff.

heren Beziehung, daß, wie vorher nachgewiesen, das Gebührenprinzip eine sehr viel ausgedehntere Geltung in der kommunalen Finanzwirtschaft hat. Durch die verschiedenen Gestaltungen, welche die Anwendung desselben praktisch erlangt hat, wird jedoch das Maß, bis zu welchem es ausführbar ist für die Kosten des Verwaltungsaufwandes in erster Linie die Interessenten in Anspruch zu nehmen, keineswegs erschöpft: es ist vielmehr in einem je nach den einzelnen Zweigen der kommunalen Verwaltung größeren oder geringeren Umfange die Möglichkeit vorhanden, die Interessenten nicht nur wie dies durch die Gebühren-Erhebung geschieht, nach Maßgabe der durch die Leistung der Verwaltung verursachten Kosten bezw. des für den Einzelnen herbeigeführten Vorteils an dem Aufwande partizipieren zu lassen, sondern statt dessen oder daneben dieselben auch nach einem generellen Maßstabe zur Deckung des innerhalb des betreffenden Verwaltungszweiges erwachsenden Bedarfs in einer Weise heranzuziehen, bei welcher die von ihnen erforderten Steuerbeträge sich innerhalb der durch die Leistungen der Verwaltung jenen einzelnen dargebotenen Vorteile bewegen. Was nun die Formen dieser nach dem Interesse vorzunehmenden Besteuerung anlangt, so läßt sich eine Stufenfolge derselben unterscheiden; am nächsten schließt an den Ausdruck, wie ihn das Prinzip der vorzugsweisen Heranziehung der Interessenten in der Gebühren-Erhebung findet, die Form der Zwecksteuer sich an, mag dieselbe sich mit der Form der Genossenschaftssteuer kombinieren oder nicht: im ersteren Falle findet die der Steuerpflicht zum Grunde liegende Interessen-Gemeinschaft zugleich in einer innerhalb des Kommunalkörpers bestehenden besonderen Organisation Ausdruck, während im letzteren Falle jener Gemeinschaft bezüglich der Steuerverteilung Geltung zu verschaffen Sache der allgemeinen Korporations-Organe ist. In beiden Fällen läßt sich, da der Ertrag der Steuer ausschließlich dem bestimmten, jenem Kreise von Beteiligten zum Vorteile gereichenden Zwecke dient, die Wechselbeziehung zwischen Interesse und Belastung leicht evident erhalten. Aber auch außerhalb dieser Formen kann es unter gewissen Voraussetzungen sich rechtfertigen, daß ein nach Maßgabe einerseits des Anteils, mit dem der Aufwand eines einzelnen Verwaltungszweiges an der Ausgabewirtschaft partizipiert, andererseits des Interesses, mit dem an der betreffenden Verwaltungsthätigkeit gewisse Kategorien von Gemeinde-Angehörigen vorzugsweise beteiligt sind, auszuscheidender Teil des Gesamtbedarfs nach einem besonderen auf die Abgrenzung und Abstufung des Interesses gegründeten Repartitionsmaßstabe aufgebracht werde. Nur insoweit der betreffende Aufwand in einer dieser Formen von den Interessenten nicht entnommen werden kann, tritt das aus dem Herrschaftsverhältnis des Kommunalkörpers fließende Recht, den Einzelnen für die gemeinwirtschaftlichen Zwecke nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit in Anspruch zu nehmen, in Ansehung des Besteuerungsmaßstabes in Geltung. Wie das Gebührenprinzip vor dem Besteuerungsprinzip insofern die Priorität hat, als der durch die Anwendung des ersteren nicht zu deckende Teil des Bedarfs nach letzterem aufzubringen ist, so gilt ein Gleiches von der Besteuerung nach dem Interesse: sie geht, soweit sie anwendbar, der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit voran, welche letztere das allgemeine und daher subsidiäre wenn auch thatsächlich öfter das bei weitem größere Gebiet beherrschende Besteuerungsprinzip enthält. Wenn aber selbst die Anwendung des Gebührenprinzips eine gewisse Berücksichtigung des verschiedenen Grades der den Verpflichteten beiwohnenden Leistungsfähigkeit nicht ausschließt es vielmehr zulässig ist, von denen, welche die volle Leistungsfähigkeit nicht besitzen, lediglich eine entsprechende reduzierte Quote des aus den objektiven Grundlagen der Bemessung sich ergebenden Beitrages zu fordern, so findet dasselbe und zwar in noch höherem Maße auf die Besteuerung nach dem Interesse Anwendung, bei der eine die Abstufung der Leistungsfähigkeit berücksichtigende Degression sich in manchen Fällen als notwendig ergeben kann.

§ 96. Einschränkende Einflüsse. Die Abgrenzung der Gebiete, welche

für die Besteuerung nach dem Interesse und andererseits für die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit in Anspruch zu nehmen sind, steht hiernach in engster Wechselbeziehung zu den Elementen, aus denen sich der Aufgabenkreis der Kommunalkörper zusammengesetzt. Schon hieraus ergibt sich, daß, da das Verhältnis dieser Zusammensetzung teils nach den in den einzelnen Staaten geltenden Gesetzgebungen teils nach den von den Kommunalkörpern selbst ausgegangenen autonomen Festsetzungen die größten Verschiedenheiten aufweist, das Problem, jene leitenden Prinzipien ihrem Geltungsbereich nach in das richtige Verhältnis zu einander zu setzen, nicht allgemein und in abstracto, sondern allein für bestimmte gegebene Verhältnisse und in concreto zu einer befriedigenden Lösung gebracht werden kann. Das Gleiche folgt aber auch aus einer näheren Betrachtung der Tragweite, welche jenen Prinzipien beiwohnt. Dieselben enthalten keineswegs Postulate so absoluter Natur, daß deren Durchführung überall und zu jeder Zeit erfolgen müßte: sie bezeichnen vielmehr nur die Richtung, welche der Weiterbildung oder — sofern für solche Raum vorhanden — der Neugestaltung der Institutionen zu geben ist. Ihre Verwirklichung wird überall durchbrochen teils durch die Rücksichtnahme, auf welche der einmal aus der geschichtlichen Entwicklung hervorgegangene Zustand Anspruch hat, teils durch den konkurrierenden Einfluß finanzpolitischer und sonstiger, außerhalb des Gebiets der Steuerverteilung liegender Gesichtspunkte.

In ersterer Beziehung ist in Betracht zu ziehen, daß bei jedem bestehenden Steuersystem eine Anzahl von der Vergangenheit angehörigen Faktoren fortwirkt, die zu der zeitweilig geltenden Theorie außer Beziehung stehen. So kommt es vor, daß Steuern aus privatrechtlichen Lasten oder aus Aequivalenten für Naturalleistungen hervorgegangen sind und in ihrer jetzigen Veranlagungsart noch etwas von ihrem früheren Charakter beibehalten haben: andere Steuern verdanken wirtschaftlichen Auffassungen den Ursprung, die als solche inzwischen in Theorie und Praxis vollständig überwunden worden sind. Je größer daher die Kontinuität in der Gestaltung des kommunalen Besteuerungswesens gewesen ist und in je mannigfaltigerer Wechselbeziehung der gegenwärtige Zustand desselben mit der Vergangenheit steht, desto zahlreicher werden demnach die Punkte sein, in denen es der jetzigen grundsätzlichen Auffassung nicht entspricht; solche Widersprüche haben daher bis zu einem gewissen Maße ihre Grundlage gerade in der Natur einer gesunden Entwickelung. Um so weniger können mithin derartige Widersprüche für sich allein genügen, ein bestehendes Steuersystem zu verwerfen und die Ersetzung desselben durch ein anderes, den zeitweiligen Anforderungen mehr entsprechendes zu fordern. Denn wenn es einerseits eine berechtigte Tendenz der Besteuerungs-Politik ist, das einzuführende Steuersystem den bestehenden Verhälttnissen anzupassen, so zeigen andererseits auch die Verhältnisse die Neigung, sich auf das einmal begründete Besteuerungssystem einzurichten: nicht selten gelingt es, im Wege der Gewöhnung die ursprüngliche Mangelhaftigkeit des Steuer-Systems auszugleichen oder doch dessen Härten weniger emfindlich zu machen. Andererseits hat die Ersetzung der vorhandenen Besteuerung durch eine in grundsätzlicher Hinsicht vollkommenere doch oft den Nachteil, daß sie eine Verschiebung der Verhältnisse und wie für den Einen unerwartete Verluste so für den Anderen nicht vorausgesehene und ungerechtfertigte Vorteile hervorbringt, so daß es erst eines längeren Zeitraums bedarf, ehe diese Mißstände durch die eingetretene Verbesserung überwogen werden. Es kommt daher bei der Beurteilung eines bestehenden Steuersystems keineswegs allein auf das Verhältnis desselben zu den in der Theorie acceptierten Besteuerungs-Prinzipien sondern namentlich auch auf die Wirkungen an, welche dasselbe nicht bloß vermöge seines grundsätzlichen Inhalts sondern auch vermöge der Wechselbeziehung ausübt, in der es zu den unter seinem Einfluß hervorgebildeten thatsächlichen Verhältnissen steht.

Insbesondere ist den Realsteuern, soweit sie auf Grund fester, mit den jeweiligen Er-

tragsergebnissen nicht ohne weiteres wechselnder Basen erhoben werden, eine Neigung zur Beharrlichkeit eigen. Hier gestaltet sich das Maß der Steuerlast leicht zu einer dem Objekt anhaftenden Eigenschaft, welche im Rechtsverkehr als ein den Preis desselben mitbestimmender Faktor in Betracht kommt. Die Belastung solcher Objekte, namentlich die der Liegenschaften durch Steuern nähert sich daher in ihren Wirkungen der Belastung durch Verpflichtungen aus privatrechtlichen Titeln; der auf dem Objekt haftende Steuerbetrag erscheint demnach als ein fixierter Abzug von der Substanz, die bei Veräußerungen nur in dem durch die Steuerbelastung nicht in Anspruch genommenen Teile ihres Werts in das Vermögen des Erwerbers übergeht. Herabsetzungen derartiger Steuern, wenn solche längere Zeit hindurch bestehen, haben daher dem Eigentümer der Objekte gegenüber regelmäßig die Wirkung von auf Liberalität beruhenden Zuwendungen; sie gestalten sich für ihn zu einem Gewinn an Substanz, wie andererseits Erhöhungen zu einem Verlust an solcher werden, es sei denn, daß sie in ebenfalls erhöhten, den Wert bezw. Ertrag entsprechend steigernden Leistungen der Verwaltung ihre Kompensation erhalten, ein Fall, der im Gebiete der kommunalen Besteuerung allerdings häufig vorliegt, da hier, wie weiter unten dargethan werden wird, die Realsteuern diejenigen Formen enthalten, in denen die Idee der Besteuerung nach dem Interesse vorzugsweise zum Ausdruck gelangt.

In zweiter Hinsicht ist zu bedenken, daß es vermöge der Unvollkommenheit menschlicher Einrichtungen und vermöge des Widerstandes, den sie der Durchführung an und für sich richtiger Grundsätze entgegengestellt, nicht immer gelingt, ein an und für sich richtiges Besteuerung-Prinzip in einer seinem Inhalt entsprechenden Weise in die Wirklichkeit zu übertragen; oft sind die Schwierigkeiten der Veranlagung derartige, daß durch dieselben die Wirkung des Prinzips selbst in Frage gestellt wird. Diese Unvollkommenheiten der Ausführung machen aber sich um so mehr geltend, einen je höhern Grad der Belastung die einzelne Steuer erreicht. Es ist daher nicht selten zweckentsprechend, statt der Anwendung oder übermäßigen Anspannung von zwar im Prinzip rationellen, aber in der Ausführung unvollkommenen Steuern auf eine Mehrheit an Steuern und unter ihnen auf solche Steuern zurückzugreifen, die, wenn sie auch ihrer grundsätzlichen Natur nach den Anforderungen des Prinzips der Leistungsfähigkeit weniger entsprechen, doch in Bezug auf Leichtigkeit der Veranlagung und Erhebung, geringere Fühlbarkeit des Drucks und verhältnismäßige Ergiebigkeit andere, die prinzipiellen Mängel ausgleichende Vorzüge haben. Jener Bedeutung gemäß, welche nach dem Vorstehenden im Besteuerungswesen auch der kommunalen Korporationen der Gewöhnung des steuerpflichtigen Publikums beizulegen ist, müssen derartige Vorzüge noch entscheidender ins Gewicht fallen, wenn es sich nicht um die Einführung neuer, sondern um die Erhaltung bestehender Steuern handelt.

§ 97. Frage der Trennung von Staats- und Kommunal-Besteuerung. Die Gesichtspunkte für die Regelung der Besteuerung sind hiernach für beide Gebiete nur teilweise denselben: es ist vor allem dies Prinzip der Besteuerung nach dem Interesse, das in der Kommunalbesteuerung weitere Geltung beansprucht; hieraus erwächst die Forderung einer gesonderten Regelung der kommunalen Besteuerung, eine Forderung, welche die Gesetzgebung der großen Mehrheit der Staaten wenn auch in sehr verschiedener Abstufung Folge gegeben hat; in ihrer weitesten Konsequenz zur Durchführung gebracht erscheint sie in der völligen Trennung beider Systeme, wie sie in den Einrichtungen Englands zum Ausdruck gekommen ist: die große Mehrzahl der Staaten wie die deutschen Staaten, Frankreich, Belgien, Niederlande und Italien nehmen jedoch die Mitbenutzung eines großen Teils der Steuerquellen des Staats für die Zwecke der Kommunalbesteuerung zur Grundlage und tragen der Besonderheit der letzten nur durch gewisse ausschließlich den Kommunalkörpern zur Verfügung stehenden Steuern Rechnung: noch andere Staaten, wie die Staaten Nordamerikas und viele Kantone der Schweiz gehen vom Prinzip der Identität der Staats- und der Gemeindebesteuerung aus, dergestalt daß, die besonderen Anforderungen der letzteren nur in Gestalt gewisser Abwandlungen zur Berücksichtigung gelangen. Das Maß, in welchem hiernach jene Forderung der Absonderung der Kommunalbesteuerung zur Durchführung gelangt ist, erscheint im wesentlichen als ein Produkt der Gesamtentwickelung und wird bedingt vor allem durch

das Verhältnis, in das Staat und Kommunalkörper in Betreff ihres Aufgabenkreises gesetzt sind; die Kritik desselben reicht weit über den Kreis der steuerpolitischen Erwägungen hinaus. Im Nachstehenden wird es sich daher nur darum handeln können, die Konsequenzen zu finden, die aus obigen Aufstellungen sich für die Abgrenzung des Gebiets der Kommunalbesteuerung und die Natur der einzelnen Steuern bezw. aus den besonderen Bedürfnissen der einzelnen Kategorien der Kommunalkörper ergeben.

Bei der Mehrzahl der neueren Schriftsteller besteht Uebereinstimmung darüber, daß das Prinzip einer Besteuerung nach dem Interesse innerhalb des kommunalen Steuerwesens ein an und für sich berechtigtes sei. Gegenstand des Streits ist hauptsächlich die Frage, innerhalb welcher Grenzen sich die Voraussetzungen einer solchen Besteuerung und ihrer Durchführbarkeit herstellen lassen; hierin gehen die Meinungen der Schriftsteller weit auseinander. Neumann[80]) hält den Grundsatz einer Besteuerung nach dem Interesse bei den Ortsgemeinden nur für wenig anwendbar, einmal weil „ein sehr großer Teil der den Ortsgemeinden obliegenden Lasten öffentlicher Natur ist, so daß jener Grundsatz der Verteilung der Lasten nach den Vorteilen auf ihn überhaupt nicht Anwendung finden kann", sodann aber auch deshalb, weil „in jenen Gemeinden die nahen und nachbarlichen Beziehungen der einzelnen Gemeindeglieder zu einander derart überwiegen, daß eine Scheidung der Gemeinde-Anstalten in solche, die vorzugsweise dem Einen und solche, die mehr dem Anderen Vorteil bringen, thatsächlich nur bei sehr wenigen Einrichtungen durchführbar ist"; er hält jedoch die Durchführung für viel leichter in den Kreis- und Provinzial-Gemeinden, wo das örtliche Gebiet, welchem die auszuführenden Chausseen und sonstigen Anlagen zum Vorteil gereichten, sich leichter abgrenzen lasse; hier dränge daher die Natur der Verhältnisse zu einer geeigneten Heranziehung der vorzugsweise interessierten lokalen Kreise[81]). Hoffmann[82]) erachtet für eine zulässige Form der Besteuerung nach dem Interesse, abgesehen von der Besteuerung innerhalb besonderer Meliorationsgenossenschaften, vor allem eine rationelle Besteuerung des Grund und Bodens. Auch Nasse[83]) hält die Erhebung von Realsteuern von den im Gemeindebezirke befindlichen Vermögens-Objekten für unentbehrlich und mit Rücksicht auf die Steigerung, welche der Ertrag dieser Objekte durch die Leistungen der Gemeinde-Verwaltung erfährt, für gerechtfertigt. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Wagner[84]), welcher in seinen im Jahre 1877 dem Kongreß des Vereins für Social-Politik vorgelegten Thesen es für notwendig erklärt, daß der Hauptteil der von ihm sogenannten wirtschaftlichen Ausgaben — er rechnet hierher den Aufwand für das Wegewesen und für alles, was die Bewohnbarkeit und die Brauchbarkeit des Orts für gewerbliche Zwecke bessert — aus der vom Eigentümer gezahlten Gebäudesteuer bestritten werden soll. Friedberg[85]) formuliert das Verhältnis der beiden Steuerprinzipien zu einander so: „Zu den Lasten der Gemeinden muß zunächst ein Jeder ohne Ausnahme nach seiner Leistungsfähigkeit beitragen. Doch müssen außerdem diejenigen Personen, denen durch Leistungen der Gemeinde eine Vermögensvermehrung durch Ertrags- oder Wertssteigerung gewisser Vermögensbestandteile erwächst, noch besonders im Verhältnis des ihnen gewordenen Vorteils zur Tragung der Gemeindelasten herangezogen werden."

Der von Wagner[86]) befürworteten besonderen Besteuerung des sogenannten Konjunkturgewinnes als solchen, d. h. der ohne besondere Kapitalverwendungen und allein durch die allgemeine wirtschaftliche Entwickelung in den Gemeinden eingetretenen Werterhöhungen der Immobilien vermag ich auch nach seiner neuesten — Finanzwissenschaft a. a. O. — Verteidigung dieses Vorschlags eine Berechtigung nicht zuzuerkennen. M. E. ist die Heranziehung dieses Gewinnes nur insoweit gerechtfertigt, als derselbe in irgend einer Weise sich auf Leistungen der kommunalen Verwaltung zurückführen läßt; in dieser Beschränkung denselben zu treffen, ist Aufgabe teils der Gebühren- und Beitrags-Erhebung, teils der in der Form von Zwecksteuern oder sonst sich vollziehenden Besteuerung nach dem Interesse. Die ohne solche Beziehung zu Leistungen der Gemeinde-Verwaltung eingetretenen Werterhöhungen im Wege besonderer Besteuerung in Anspruch zu nehmen, halte ich schon aus dem Grunde für unzulässig, weil eine solche Steuer gerechterweise sich nicht bloß auf städtische Immobilien zu beschränken, sondern auch die bei anderen Objekten erzielten derartigen Gewinne, mithin auch den Verkehr mit ländlichen Immobilien und einen großen Teil des Handels zu treffen hätte. Eine derartige Besteuerung würde aber für die kommunalen Korporationen ebenso wie für den Staat schon deshalb ganz unausführbar sein,

---

80) Progressive Einkommensteuer S. 51 fg.

81) Diese Ansicht befindet sich zu der von mir entwickelten insofern im Gegensatz, als nach meiner Ansicht gerade in dem engeren örtlichen Gebiet, also vor allem in der Ortsgemeinde, die Beziehung zwischen den Leistungen der Verwaltung und dem Interesse der Einzelnen sich leichter kenntlich erhält. Etwas weitere Konzessionen macht Neumann in der späteren Schrift — Ertragssteuern oder persönliche Steuern, 1876, S. 9 ff. — der Umlegung der Abgaben nach den Vorteilen, die er für Wege-, Straßen- und Fluß-, Damm- und Brückenbauten, sowie für die Ausgaben für den Viehstand, die Gemarkungspolizei &c. für zulässig erachtet.

82) Die Kommunalsteuerfrage. S. V. f. S. 12. S. 7 ff.

83) Ebendaselbst S. 272.

84) Die Kommunalsteuerfrage. S. 5.

85) Die Besteuerung der Gemeinden S. 10.

86) Die Kommunalsteuerfrage S. 39 ff. und neuerdings F.W. II. S. 586.

weil sich der Einfluß der Konjunktur von der verwendeten Arbeit oder dem verwendeten Kapital in der Mehrzahl der Fälle nicht trennen ließe. Was würde geschehen, wenn innerhalb derselben Vermögenssphäre einzelne Objekte eine Werterhöhung, andere eine Wertverminderung erhalten hätten? Würde der Gemeinde eine Beteiligung am Gewinne zugestanden, so würde von ihr mit gleichem Recht eine Beteiligung am Verluste gefordert werden müssen.

3. Anwendung auf die einzelnen Steuerarten.

§ 98. Zuschläge zu den Staatssteuern oder selbständige kommunale Steuern? Die Frage erscheint ausgeschlossen, wo Staats- und Kommunalbesteuerung, wie in England, als völlig getrennte und selbständige Systeme einander gegenüberstehen: sie ist dagegen zu stellen in Bezug auf diejenigen Länder, in denen die Steuerquellen für beiderlei Besteuerung teilweise sich decken: aber auch in dieser Beschränkung ist eine allgemein gültige und für alle Fälle zutreffende Beantwortung derselben unmöglich. Das Urteil darüber, inwiefern den Anforderungen der kommunalen Besteuerung durch die eine oder andere jener Steuerformen mehr entsprochen wird, ist in erster Linie immer von dem Charakter der Staatssteuern, zu denen Zuschläge erhoben werden sollen bezw. der Art der in Frage kommenden selbständigen Kommunalsteuern abhängig; insoweit fällt die Erörterung mit der unten bei Punkt 2 und 3 folgenden zusammen. Unrichtig namentlich ist es, für die Zuschläge im allgemeinen oder doch soweit es sich um die Aufbringung des Bedarfs für die Erfüllung staatlicher Aufgaben handelt, eine Priorität aus dem Grunde in Anspruch zu nehmen, weil die Mittelbeschaffung des Staats auch für die Kommunalkörper insoweit sie derartige Aufgaben erfüllen, maßgebend sein müsse. Soviel Gewicht scheinbar diese Argumentation für sich hat, so ist doch die Voraussetzung, daß das Mittelbeschaffungs-System des Staats sich als ganzes auf die Kommunalkörper übertragen lasse, eine nicht zutreffende: die einzelnen Steuern aber wirken verschieden, je nachdem sie als Glieder dieses oder jenes Systems oder isoliert zur Anwendung kommen. Wohl dagegen lassen sich Momente praktischer Art anführen, die unter gegebenen Voraussetzungen namentlich im Interesse der Einheitlichkeit und Einfachheit des Besteuerungswesens eine bis zu einem gewissen Maß eintretende Bevorzugung der Zuschläge rechtfertigen können. Ist hiernach die Frage eine im Großen und Ganzen nur in concreto zu beantwortende, so folgt hieraus, daß die nachfolgenden Bemerkungen sich auf Hervorhebung einiger genereller Gesichtspunkte werden beschränken müssen.

a. Voraussetzungen der Zuschläge. Nicht alle Staatssteuern qualifizieren sich zur Belastung durch kommunale Zuschläge: sie sind hierfür nur dann geeignet, wenn die Basen, auf denen sie ruhen, eine lokale Beziehung haben, dergestalt, daß eine Ausscheidung derjenigen Steuerbeträge, welche einer Zuschlagserhebung durch die lokalen Korporationen unterliegen, möglich ist. Diesen Voraussetzungen entsprechen von den indirekten Steuern nur wenige; am meisten ist dies der Fall in Ansehung derjenigen Verbrauchssteuern, welche als Thorsteuern oder vom Detailhandel innerhalb geschlossener Städte erhoben werden: es sind dies daher auch diejenigen indirekten Steuern, welche am häufigsten mit kommunalen Zuschlägen belastet zu werden pflegen. Dagegen ruhen die in Frankreich, Belgien, Holland, Italien, Deutschland, Oesterreich und der Schweiz erhobenen direkten Staatssteuer durchgehends auf Grundlagen, welche eine solche Ausscheidung zulassen. Eine zweite Voraussetzung beruht darin, daß das bei der Besteuerung seitens des Staats erreichte Maß der Belastung ein solches ist, welches eine weitere Steigerung noch gestattet, ohne daß die im Prinzip der Steuer oder in den Modalitäten ihrer Durchführung und Veranlagung begründeten Härten sich in übermäßiger Weise fühlbar machen und die für die Zwecke des Staats selbst erforderliche Ergiebigkeit der Steuer Abbruch erleidet. Auch da, wo das Maß der durch die Staatssteuer gegebenen Belastung einer Steigerung durch Zuschläge noch fähig ist, pflegen doch diese eben hervor-

gehobenen Gesichtspunkte auf die Bestimmung der Grenzen, in denen Zuschläge erhoben werden dürfen, Einfluß zu haben; fast alle Gesetzgebungen schreiben, wie der vorige Abschnitt gezeigt hat, Maxima der Zuschläge oder doch für den Fall der Ueberschreitung der Limita erschwerte Bedingungen in Betreff der von den Aufsichtsorganen zu erteilenden Genehmigung vor.

b. Voraussetzungen der selbständigen Kommunalbesteuerung. Derartige Steuern werden im allgemeinen häufiger bei einer umfangreichen und mannigfache Aufgaben einschließenden als bei einer eng begrenzten und auf einfache Verhältnisse berechneten Finanzwirtschaft vorkommen; erst mit einem gewissen Umfange der letzteren beginnt das Interesse an selbständiger Gestaltung des Besteuerungssystems. Ausnahmen bilden solche Spezialgemeinden, die durch die besondere Art der Aufgaben, die sie sich stellen, von vornherein auf einen besonderen, von dem des Staats abweichenden Besteuerungsmodus hingewiesen sind, wie dies u. a. bei Deichgenossenschaften, landwirtschaftlichen Meliorationsverbänden 2c. regelmäßig der Fall ist. Andererseits dürfen die selbständigen Steuern der Kommunalkörper, da sie sich innerhalb des von dem Steuerwesen des Staats freigelassenen Raumes zu bewegen haben, nicht so gestaltet sein, daß durch sie die Ergiebigkeit der Staatssteuern beeinträchtigt würde oder daß ihre Veranlagung mit Feststellungen, welche der Staat innerhalb des Bereichs seiner Besteuerung getroffen hat, in Widerspruch träte. Ein solcher Widerspruch ist von kommunalen auf das persönliche Einkommen gelegten Steuern, welche neben ähnlichen Steuern des Staates bestehen, aber eine selbständige Einschätzung zur Grundlage der Veranlagung haben, unzertrennlich. Schon aus diesem Grunde und ganz abgesehen von den praktischen Nachteilen, zu denen das Nebeneinanderbestehen solcher gleichartiger, aber auf verschiedener Einschätzung beruhender Steuern führt, müssen derartige kommunale Steuern für unzulässig erachtet werden. Dagegen unterliegt es keinerlei Bedenken, daß in Anbetracht der sonstigen Verschiedenheit des kommunalen Besteuerungssystems das durch die gleiche Einschätzung ermittelte Einkommen von den kommunalen Korporationen nach einer anderen Stufenleiter als vom Staat herangezogen werde. Ein ganz anderes ist das Verhältnis selbständiger von den Kommunalkörpern erhobener Real- und zwar namentlich Grund- und Gebäude-Steuern zu ähnlichen Steuern des Staats. In der Natur solcher Steuern, soweit sie nach einem für das ganze Staatsgebiet gleichen Maßstabe erhoben werden, ist es begründet, daß die Basen, auf Grund deren die Veranlagung erfolgt, einer Erneuerung nur in längeren Zeitabschnitten unterliegen, daß daher die Veranlagung der Entwickelung des Ertrages immer nur in solchen längeren Perioden folgen kann. Eine solche in fixirten Beträgen zur Erhebung kommende, von den jeweiligen Ertrags- und Wertverhältnissen unabhängige Besteuerung der Liegenschaften genügt indessen für den Staat, welcher die Steuern vom Grund und Boden überhaupt nicht zu einer Besteuerung nach dem Interesse zu gestalten vermag. Anders bei den kommunalen Korporationen, bei denen, wie demnächst weiter dargelegt werden wird, die besondere Bedeutung der vom Grundertrage bezw. Grundwert erhobenen Steuern grade in der Durchführung der Idee der Besteuerung nach dem Interesse beruht. Die Ausbildung der Grundsteuer zu einer dieser Idee entsprechenden Steuer hängt wesentlich davon ab, daß die Veranlagung der Steuer der Entwickelung und den Veränderungen des Grundertrages bezw. Grundwertes zu folgen vermag. Neben einer bezüglichen auf Grund von für längere Zeit fixirten Veranlagungsgrundlagen erhobenen Staatssteuer vom Grundertrage wird daher sehr wohl eine selbständige kommunale Grund- bezw. Gebäudesteuer, welche die jeweiligen im engeren Kreise der Gemeinde sehr füglich für kürzere Perioden festzustellenden Wert- bezw. Ertragsverhältnisse zur Grundlage nimmt, bestehen können, ja es wird das Bestehen einer solchen besonderen Kommunalsteuer unter mannigfachen Voraussetzungen geradezu ein Erfordernis sein.

§ 99. Personal- oder Real-, Vermögens-, Einkommens- oder Ertragssteuern? Die Frage ob Zuschläge oder selbständige Kommunalsteuern erscheint hiernach der Frage untergeordnet, welche Steuerarten als die den Zwecken der kommunalen Besteuerung am meisten entsprechenden anzusehen sind: bei Beantwortung dieser Frage ist davon auszugehen, daß in erster Linie die Steuern in ihren finanziellen Resultaten die Beschaffung des Bedarfs sicherzustellen haben und daß, soweit die Rücksicht auf das Erfordernis es gestattet, Steuern nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit und solche nach dem Prinzip des Interesses in ein angemessenes Verhältnis zu einander zu setzen sind.

Als Steuern nach der Leistungsfähigkeit sind je nach der den Steuersystemen der betreffenden Staaten zu Grunde liegenden Methode Steuern vom persönlichen Vermögen und solche vom persönlichen Einkommen verwendet: als der zuverlässigere Gradmesser erscheint jedoch das Einkommen, da das Maß der Leistungsfähigkeit nicht durch den Vermögenswert in abstracto sondern durch die Art bedingt ist, in welcher der Steuerpflichtige das Vermögen in concreto durch Erzielung eines Einkommens nutzbar zu machen in der Lage ist; überdies beruht ein großer Teil des Einkommens nicht auf Vermögen. Wenn indessen der Einkommensbesteuerung im Prinzip der Vorzug zu geben ist, so schließt das gewisse Korrekturen derselben aus dem System der Vermögensbesteuerung nicht aus, Korrekturen, wie sie in der Verschiedenheit des Satzes für die Heranziehung fundierten und unfundierten Einkommens oder in der Erhebung von allgemeinen bezw. partiellen Vermögenssteuern neben der Einkommensteuer und in Ergänzung der letzteren bestehen können. Andere Korrekturen jenes Prinzips ergeben sich aus dem Erfordernis, mit dem Geldeinkommen auch den Wert der aus den Vermögensgütern gezogenen persönlichen Nutzungen in Betracht zu ziehen, andere aus der gebotenen Berücksichtigung des Schuldenstandes, der Größe der zu unterhaltenden Familie und anderer die Leistungsfähigkeit beeinflussenden Momente als notwendig. Selbst unter der Voraussetzung solcher Korrekturen wird indessen die Herstellung einer der Leistungsfähigkeit entsprechenden Abstufung immer nur annähernd gewonnen werden, weil die große Mehrzahl der Verhältnisse, welche neben der Höhe des Einkommens für die individuelle Leistungsfähigkeit maßgebend sind, sich nicht unter typische Formen bringen läßt und aus diesem Grunde sich der Berücksichtigung bei der Veranlagung entzieht. Es bietet aber auch die Ermittelung des Einkommens zahlreicher Kategorien von Steuerpflichtigen gegenüber große Schwierigkeiten dar. In völlig zweifelsfreier Weise ist dieselbe nur ausführbar bei den sogenannten fixierten Existenzen, d. h. den Steuerpflichtigen, deren Einkommen in Gehalten, Pensionen, festen Löhnen, Kapitalzinsen und den Erträgen verpachteter bezw. vermieteter Liegenschaften oder sonstiger Objekte besteht. Sie ist dagegen nicht in gleicher Weise ausführbar bei denjenigen, deren Einkommen ganz oder teilweise in dem der Natur der Sache nach wechselnden Ertrage landwirtschaftlicher oder gewerblicher Betriebe besteht, da hier Aufwand für die persönliche Existenz und Betriebskosten so vielfach in einander übergreifen, daß häufig eine vollkommen zuverlässige Grundlage für die Berechnung des reinen Einkommens nicht hergestellt werden kann. Diese Schwierigkeiten vermehren sich, je komplizierter die Betriebe sind, um die es sich handelt, und je weniger die Ergebnisse derselben, weil ihre Operationen eine Mannigfaltigkeit von Geschäftsthätigkeiten und längere Zeiträume umfassen, einer Ausscheidung nach Objekten und Finanzperioden fähig sind [87]): es fehlt an Methoden, nach denen die Sonderung des Reingewinnes von den einen bloßen Ersatz von Anlage- oder Betriebskapital enthaltenden Erträgen in endgültiger Weise bewirkt werden könnte. Es steht daher für diese Kategorie der Steuer-

87) Am größten sind diese Schwierigkeiten auf den mittleren Stufen. Der Großbetrieb nötigt wieder zur sachlichen Spezialisierung und Anwendung bestimmter Komptabilitätsgrundsätze, wodurch die Veranlagung eine objektivere und zuverlässigere Basis erhält.

pflichtigen die Veranlagung vielfach auf dem schwankenden Boden, welchen die subjektiven Auffassungen der Beteiligten darbieten; im allgemeinen sind daher einer solchen Besteuerung gegenüber die sogenannten fixierten Existenzen ungünstiger gestellt. Wenn nun auch diese Ungleichheiten der Verteilung so lange, als die Gesamtbelastung durch die in Rede stehende Steuer ein gewisses Maß nicht übersteigt, ertragen werden können, so werden sie doch bei stärkerer Anspannung der Steuer leicht zu exorbitanten Härten. Wenn daher auch, soweit nach dem früher Angeführten die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit grundsätzliche Berechtigung hat, die Anwendung von Einkommenssteuern bezw., sofern deren der Staat erhebt, von Zuschlägen zu solchen sich empfiehlt, so gilt dies doch nur mit der Beschränkung, daß die Belastung durch die Steuer jene vorher angedeutete Grenze, deren nähere Bezeichnung im einzelnen nur nach Maßgabe der konkreten Verhältnisse möglich ist, nicht überschreite. Noch weniger sind einer beliebigen Steigerung fähig Steuern, welche nicht auf das im Wege freier Schätzung ermittelte sondern auf das nach gewissen in der Regel dem Lebensaufwande entnommenen Kriterien vorausgesetzte Einkommen gelegt werden und welche nach der Art dieser Kriterien der Abstufung der Leistungsfähigkeit in der Regel nur in sehr allgemeinen Umrissen zu folgen vermögen. Derartige Steuern, auf welche ich demnächst zurückkomme, werden daher innerhalb noch engerer Grenzen als Einkommensteuern im e. S. zu halten sein.

Schon behufs Verhütung solcher übermäßigen Anspannung der Einkommensbesteuerung ist es wünschenswert, daß diese durch andere Steuern ergänzt werde. Unter diesen kommen in erster Linie die Realsteuern in Betracht. Auch diese können nach dem Verkaufs- oder Kapitalwert — partielle Vermögenssteuern — oder nach dem Ertrage erhobene Steuern sein: ähnliche Erwägungen, wie sie zu Gunsten der Einkommensteuer gegenüber den allgemeinen Vermögenssteuern in Betracht kommen, sprechen zu Gunsten der Ertragssteuern gegenüber den partiellen Vermögenssteuern: auch hier bleiben jedoch gewisse Korrekturen vorbehalten, denen jene vom Prinzip der letzteren aus zu unterwerfen sind; als eine solche Korrektur ist beispielsweise auch die sogenannte Baustellensteuer zu betrachten, welche einen fiktiven d. h. einen Ertrag besteuert, der nicht wirklich bezogen wird, dessen Nichterlangung jedoch lediglich auf die vom Eigentümer zu Zwecken der Spekulation getroffene Disposition zurückzuführen ist. Die grundsätzliche Rechtfertigung der realen Ertragssteuer, welcher im Gegensatz zu den allgemeinen Vermögens- bezw. der Einkommensteuer eine direkte Beziehung zu Leistungsfähigkeit nicht beiwohnt, beruht in zweierlei Momenten: die Erhebung derartiger Steuern kann einmal begründet sein in denjenigen Motiven, welche nach den obigen Ausführungen für die Erhaltung solcher realer Abgaben sprechen, welche vermöge ihres längeren Bestehens in die Gewöhnungen der Bevölkerung übergegangen sind und einen dem der Reallasten privater Natur sich nähernden Charakter angenommen haben; sie kann aber zweitens auch ihre Motivierung darin finden, daß sie diejenigen Formen enthält, welche der Idee der Besteuerung nach dem Interesse in besonders geeigneter Weise Ausdruck geben. Während im ersteren Falle das Maß der Belastung durch die genannten Steuern möglichst stabil erhalten werden muß, kann dasselbe im zweiten Falle ein wechselndes sein, da es wesentlich von dem ebenfalls dem Wechsel unterliegenden Umfange der von der Kommunalverwaltung ausgehenden Leistungen zu Gunsten des Grundbesitzes abhängig ist. Da diese Leistungen sich im Laufe der Entwickelung in der Regel fortschreitend erhöhen, so wird auch eine dieser Erhöhung folgende Steigerung der Belastung der Realobjekte, und zwar vorzugsweise des Grundbesitzes in seinen verschiedenen Formen, gerechtfertigt sein; es handelt sich nur darum, diejenigen Formen der Realbesteuerung zu finden, in welchen die Wechselbeziehung zwischen der Belastung und den durch die Leistungen der Gemeinde bestimmten Kategorien des Grundbesitzes oder dem Grundbesitze im allgemeinen erwachsenden Vorteile sich kennt-

lich zu erhalten geeignet ist. Es wird damit die Verwirklichung eines Gedankens, der bereits in der Gebühren- und Beitragserhebung Ausdruck findet, weiter fortgeführt. Wie schon oben erwähnt, bildet die Erhebung von Zwecksteuern, mögen dieselben zugleich Genossenschaftssteuern sein oder nicht, die nächstliegende Form; aber auch insoweit diese Form nicht Platz greifen kann, wird mit Recht gefordert, daß von dem den kommunalen Korporationen für Veranstaltungen, welche wie Wege und Straßen, Abzugskanäle, Straßenbeleuchtung 2c. vorzugsweise durch Erhöhung des Grundertrages und Grundwertes den Grundbesitzern des Kommunalbezirkes zum Vorteil gereichen, erwachsenden Aufwande ein jenen Vorteilen entsprechender Anteil durch Erhebung von Realsteuern auf den Grundbesitz umgelegt werde. Was von der Besteuerung des Grundbesitzes gilt, findet bis zu einem gewissen Grade auf die Besteuerung der ständigen Gewerbebetriebe und zwar desto mehr Anwendung, je mehr dieselben durch die Verbindung in die sie mit Grundstücken gebracht sind, sich dem Charakter realer Objekte angenähert haben [88]).

Aus den ebengenannten Gründen erscheint es als eine prinzipielle Forderung, daß bei der *Abgrenzung* der Sachgebiete der Besteuerung zwischen dem *Staats-* und dem *Kommunalkörper* den letzten die *Verfügung* über die *realen Ertragssteuern in möglichstem Umfange* erhalten, bezw. ihnen der Spielraum, diese Steuer dem Bedürfnis gemäß zur Steuer nach dem *Maßstab des Interesses* auszugestalten, nicht verschränkt wird. Inwiefern es gerechtfertigt ist, eine Quote des nach dem letzteren Prinzip dem Grundbesitz aufzulegenden Anteils in Gestalt einer Mietssteuer umzulegen, bildet eine streitige, in den Grenzen dieser Arbeit nicht zu lösende Frage; zwar werden da, wo die letztere Besteuerungsform längere Zeit besteht und demnach sich zwischen Eigentümer und Mieter bestimmte Verhältnisse der Beteiligung an der Steuerlast im Wege der Gewährung gebildet haben, häufig wichtige Gründe für die Beibehaltung dieses Besteuerungsmodus sprechen: immerhin scheint eine rationellere Ausgestaltung der Mietssteuer nur vom Standpunkt ihrer Behandlung als einer *Aufwandssteuer* aus ausführbar zu sein, eine Ueberzeugung, welche sich immer mehr Bahn zu brechen beginnt.

§ 100. *Berechtigung der Aufwandsteuern.* Dieselben haben ihrem Begriff nach eine direkte Beziehung weder zur Besteuerung nach dem *Interesse* noch zu der nach der *Leistungsfähigkeit*. Sie können unter Umständen der Idee der letzteren wenigstens insoweit entsprechen, als sie bei richtiger Gestaltung der Abstufung der Leistungsfähigkeit, wie sie sich in großen Umrissen darstellt, wenigstens einigermaßen folgen. Wenn indessen diese entferntere Beziehung zur Leistungsfähigkeit ein offenbarer *Mangel* ist, so stehen demselben doch nach anderer Seite hin *Vorzüge* gegenüber, die vor allem in der *leichteren* Feststellung der Veranlagungskriterien, in der Ergiebigkeit und in dem nur *wenig fühlbaren* Druck, den die Mehrzahl dieser Steuern verursacht, beruhen. Gerade diese Eigenschaften machen sie zu einem oft *unentbehrlichen Elemente* der *kommunalen Besteuerung* und zwar werden sie ein solches um so mehr, einen je größeren Aufgabenkreis einerseits die Wirkungssphäre des betreffenden Kommunalkörpers umspannt und je weniger nach der Gestaltung, welche den Einkommens- bezw. Ertragssteuern gegeben worden ist, diese eine entsprechende Steigerung der Anspannung zulassen. Es haben daher die Aufwandsteuern, soweit sie nicht eben zugleich ein Element im Staatssteuersystem bilden und zu Gunsten der Kommunalkörper mit *Zuschlägen* belastet werden dürfen, vorwiegend ihre Stelle in der Finanzwirtschaft *größerer Städte*, bei denen vermöge der Ausdehnung des Aufgabenkreises der Bedarf durch die Erträge jener andern Steuern am wenigsten gedeckt werden kann und bei denen anderseits zugleich die finanztechnischen Vorbedingungen für Aufwandssteuern vorliegen. Die größere Gleichheit der

88) Siehe über die Stufen der Durchführung der Anwendung von Realsteuern nach dem Interesse die oben S. 721 allegierten Aufsätze von *Hoffmann* und *Wagner* a. a. O.

Verhältnisse und Lebensgewohnheiten innerhalb des Kreises einer städtischen Bevölkerung gestattet eher aus der Größe bestimmter Aufwendungen Schlüsse auf das Maß der Leistungsfähigkeit zu ziehen, als dies bei den städtische und ländliche Bevölkerung in sich vereinigenden Kommunalkörpern möglich sein würde; außerdem stellt die örtliche Geschlossenheit derartiger Gemeinden eine Voraussetzung her, von deren Vorhandensein die Möglichkeit der Erhebung einzelner Arten von Aufwandsteuern abhängig ist. Von den Formen von kommunalen Aufwandsteuern, welche zur Ausbildung gelangt sind, sind die folgenden beiden die wichtigsten:

a. die Mietssteuer. Sie enthält wie oben bemerkt, entweder eine Anwendung des Prinzips der Besteuerung nach dem Interesse oder eine Form der Besteuerung der nach dem Wohnungsaufwande bemessenen Leistungsfähigkeit: nur in der letzteren Bedeutung gehört sie hierher. Der Erhebung derselben widerspricht nicht die gleichzeitige Erhebung einer Einkommensteuer, deren Ungleichheiten sie in mancher Hinsicht auszugleichen geeignet ist. Der Einwendung, daß die Mietssteuer, wenn nach einer gleichen Quote des Mietswerts erhoben, die ärmeren Klassen, bei denen die Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses einen größeren Anteil des Einkommens absorbiert, stärker belaste, läßt sich nach gegenwärtiger Sachlage nicht überall eine Begründung absprechen: indessen gehört die Erhebung einer solchen, überall gleichen Quote nicht zu den wesentlichen Eigenschaften der Steuer, die vielmehr, soweit sie als Aufwandsteuer betrachtet wird, eine Abstufung der Quote sehr wohl zuläßt: sie in dieser Form der Leistungsfähigkeit besser anzupassen, ist in neuer Zeit häufig versucht worden.

Die klare Erkenntnis des Charakters der Mietssteuer als einer Aufwandssteuer hat als nächste Konsequenz das Bestreben gehabt, die Erwerbszwecken dienenden Lokalitäten, soweit sie bis dahin von der Mietssteuer getroffen wurden, von derselben zu entlasten oder im Steuersatz zu ermäßigen; eine solche Ausschließung der Erwerbslokalitäten ist beispielsweise in Betreff der in der niederländischen Personalsteuer enthaltenen Mietssteuer angestrebt wenn auch nicht in völliger Konsequenz zur Durchführung gebracht worden; im Gegensatz belastet die Mehrzahl der deutschen Städte, welche Mietssteuer erheben, auch die gewerblichen Lokale und sonstigen nutzbaren Grundstücke mit einem dem von der Wohnungsmiete erhobenen gleichen Satze. Ein Beispiel der Freilassung der geringeren Mietserträge und einer erst allmählich aufsteigenden Stufenleiter der Steuersätze enthält die betreffs der Mobiliarsteuer im Paris getroffene bezügliche Einrichtung, die allerdings zunächst nur den Zweck verfolgt, für die stärkere Belastung der ärmeren Klassen durch den Oktroi Kompensation zu schaffen. Eine Degression aus allgemein steuer- bezw. socialpolitischen Gründen besteht dagegen bei jener in der niederländischen Personalsteuer enthaltenen Mietssteuer. Der Einführung einer Graduation der Sätze in den eine Mietssteuer erhebenden deutschen Städten steht hauptsächlich der Umstand entgegen, daß dieselben, wie erwähnt, die Gewerbslokale mithereinziehen; soweit bekannt, findet sich ein Ansteigen der Sätze von der Wohnungsmiete zur Zeit nur in Frankfurt a. M., während hier von den Gewerbslokalien die Steuer nur noch dann für alle gleichen Sätze von zwei Prozent erhoben wird [89]).

b. Die Verbrauchssteuern (Oktrois). Von ihnen gilt in noch höherer Potenz dasjenige, was über Mängel und Vorzüge der Mietssteuer gesagt worden ist: sie stehen noch weniger als diese in einer direkten Beziehung zur Abstufung der Leistungsfähigkeit, haben aber eine im Verhältnis zur Leichtigkeit der Entrichtung noch weit größere Ergiebigkeit vor derselben voraus. Gerade wegen der letzteren Eigenschaft sind auf dieselben vorzugsweise die Städte Frankreichs, Italiens, Oesterreichs und zum Teil auch des südwestlichen Deutschlands, deren aus den Erträgen der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern bestehende Einnahmen sich durch eine nur geringe Elastizität charakterisieren, angewiesen. Sie setzen, da sie größtenteils bei Einführung der Waren in die Gemeinden erhoben werden, ein örtlich wenigstens einigermaßen geschlossenes Gemeindegebiet sowie ferner ein System der Staatsbesteuerung voraus, welches entweder derartigen selbständigen Gemeindesteuern Spielraum läßt oder doch kommunalen Zuschlägen

89) Siehe über vorstehendes: Treub, Ontwikkeling en Verband van de belästingen in Nederland, S. 310 ff. Bericht über die Verwaltung der Stadt Frankfurt 1880—86. S. 9.

zu den betreffenden indirekten Staatssteuern den Anschluß gestattet. In der ersteren Voraussetzung ist es begründet, daß sie fast ausschließlich auf größere Gemeinden, insbesondere Städte anwendbar sind. Nach der Ausführung, welche dem Prinzip dieser Steuern in der großen Mehrzahl der Fälle gegeben worden ist, kann dem Vorwurf, daß sie die minder vermögenden Klassen in stärkerem Verhältnis als die wohlhabenden belasten eine gewisse Begründung nicht abgesprochen werden; indessen läßt auch hier der Vorwurf sich in erheblicher Weise dadurch abschwächen, daß einmal bei Gestaltung der Tarife Gegenstände des notwendigen Lebensunterhalts freigelassen oder mit geringeren Sätzen belegt, Gegenstände des verfeinerten Lebensgenusses oder des Luxus aber höher herangezogen nnd daß endlich durch entsprechende anderweitige Entlastungen der ärmeren Klassen bezw. Erweiterung der Aufwendungen zu Gunsten derselben Kompensationen geschaffen werden. Alle diese die Ungleichheit der Belastung mindernden Momente fehlten bei der früheren preußischen Mahl- und Schlachtsteuer, die eine nicht unbeträchtliche Prägravation der ärmeren Klassen enthielt; sie sind aber auch bei den französischen Oktrois bei weitem nicht genügend zur Geltung und Berücksichtigung gelangt [90]).

4. Anwendung auf die einzelnen Kategorien der Kommunalkörper.

§ 101. Die enge Wechselbeziehung, in der nach dem Vorstehenden die anzuwendenden Besteuerungsformen mit dem Inhalt des kommunalen Aufgabenkreises stehen, ist die Ursache, daß die Frage des kommunalen Besteuerungssystems, wie oben erwähnt, nur in concreto ihre Lösung finden kann. Diese Lösung hat zwei Stufen: sie kann nach Maßgabe der Verhältnisse und der Lage der Gesetzgebung eines bestimmten Landes oder Landesteils oder demnächst weiter für die individuellen Verhältnisse einer Gemeinde speziell erfolgen. Für jenen allgemeinen Teil der Aufgabe sind Gesetzgebung und reglementierende Thätigkeit der Verwaltung, für den letzteren die autonome Beschlußfassung der Gemeinde-Organe die naturgemäße Form. Die gestellte Aufgabe besteht auf beiden Stufen darin, diejenigen Besteuerungsformen zu wählen, welche einesteils dem Inhalt des kommunalen Wirkungskreises andererseits dem Gesamtcharakter der Finanzwirtschaft der kommunalen Korporationen am meisten entsprechen; derselbe wird ein desto komplizierterer, einen je reichhaltigeren Inhalt der Wirkungskreis der betreffenden kommunalen Korporation und einen je weiteren Kreis ihre Finanzwirtschaft umfaßt. Auch in dieser Beziehung macht die mehrerwähnte Scheidung zwischen denjenigen Kategorien von Kommunalkörpern, deren Aufgabenkreis von im ganzen einfacher Zusammensetzung ist und für die einzelnen Kategorien der hierher gehörigen kommunalen Korporationen sich in mehr oder weniger typischen Formen bewegt und den Kommunalkörpern mit einem eine Mannigfaltigkeit von Elementen umfassenden, zu einem wichtigen Teil sich durch autonome Bestimmung frei gestaltenden Wirkungskreise ihren Einfluß geltend. Jenen ersteren Kategorien gehören im allgemeinen die örtlichen Spezialgemeinden, die ländlichen und kleineren städtischen Ortsgemeinden und die Kommunalkörper höherer Ordnung an; die ihnen entgegenstehenden Kategorien bilden die größeren Städte, denen in mancher Hinsicht sich die größeren Landgemeinden und kleinere Städte mit einer Bevölkerung von vorgeschrittener industrieller Entwickelung nähern. Wird von den örtlichen Spezialgemeinden, deren Finanzwirtschaft im allgemeinen eine einfache sich wesentlich nach ihrem engbegrenzten Aufgabenkreise bemessende ist, abgesehen, so gestaltet der Inhalt der Aufgabe, die entsprechenden Arten der Besteuerung zu finden, sich nach Maßgabe jenes Gegensatzes in folgender Weise zu einem verschiedenen:

90) Siehe über die Momente, welche für die in der Oktroierhebung begründete stärkere Belastung der ärmeren Klassen eine Art Ausgleichung herstellen: v. Reitzenstein, Ueber indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden in Hildebrand-Conrad, J. 9 (1884) S. 246 ff.

Bei jenen Kommunalkörpern von vorwiegend typischem Wirkungskreise — den ländlichen bezw. kleineren städtischen Ortsgemeinden und den Kommunalverbänden höherer Ordnung — wird es sich im wesentlichen um eine richtige Abgrenzung von personaler und realer Besteuerung handeln. Es ist schon vorher der Momente gedacht worden, welche für diese Kategorien von Kommunalkörpern die Ausbildung selbständiger Besteuerungssysteme in der Regel unausführbar machen: sie sind teils in dem engbegrenzten Umfange der Finanzwirtschaft dieser Kommunalwesen überhaupt, teils darin enthalten, daß die Voraussetzungen für die Anwendung derjenigen besonderen Steuerformen, in denen die selbständige Gestaltung der Besteuerung sich hauptsächlich zu bethätigen haben würde, nicht vorliegen; es werden daher, soweit nicht wie in England das Kommunalsteuersystem durch für das ganze Staatsgebiet anwendbare Normen geregelt ist, jene Kommunalkörper fast ausschließlich auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern, die entweder persönliche oder reale sind, angewiesen sein. Es kommt demnach darauf an, die Erhebung dieser Zuschläge in einer der Zusammensetzung des kommunalen Wirkungskreises entsprechenden Weise zu regeln, eine Aufgabe, die nur im Wege der Gesetzgebung über die Beschaffung des Bedarfs der einzelnen kommunalen Verwaltungszweige, insbesondere der Polizeiverwaltung, sowie der Schul-, Armen- und Wegverwaltung befriedigend gelöst werden kann. Nur auf diese Weise wird den hauptsächlich als Zwecksteuern für die Unterhaltung der dem Interesse des Grundbesitzes dienenden Anlagen und Veranstaltungen in Betracht kommenden Realsteuern eine genügende Bedeutung gesichert werden können. Dieselben werden so namentlich in den Ortsgemeinden, wo die Aufbringung des Bedarfs für die Wegeunterhaltung, den Flurschutz, die Förderung der landwirtschaftlichen Interessen ohne Bedenken fast ganz durch Zuschläge zu der Grundsteuer stattzufinden haben wird, einen jener Bedeutung entsprechenden Umfang erhalten; sie werden aber auch in dem Haushalte der Kommunalverbände höherer Ordnung, wenn letztere die Kosten der Unterhaltung und Anlegung von Straßen, die Subventionierung von Eisenbahnen ꝛc. durch Erhebung derartiger Steuern beschaffen, sich einen wichtigen Platz bewahren. Was den Bedarf für die anderen Aufgaben und zwar vorzugsweise die Aufgaben der Schul- und Armenverwaltung anlangt, so würden zwar, soweit es sich um eine Steigerung der Belastung handelte, Zuschläge zu den persönlichen Steuern in erster Linie in Betracht zu kommen haben; dagegen würde es zulässig sein, den von der bisherigen Belastung durch Realsteuern bezw. Zuschläge zu solchen getragenen Anteil auch fernerhin durch derartige Steuern zu decken. Immerhin würde auch bei solcher Abgrenzung des den verschiedenen Besteuerungsarten einzuräumenden Gebiets eine der Steigerung des Bedarfs folgende Entwickelung des Steuerertrags keineswegs überall gesichert werden können; es würden namentlich in der Finanzwirtschaft der kleineren Ortsgemeinden den oft in sehr ungleichmäßiger Weise sich geltend machenden Anforderungen sehr erhebliche Schwankungen in dem Ertrage der persönlichen Steuern gegenüberstehen. Es ist dies eines der Momente, welche gerade diese Klasse der Kommunalkörper auf eine als reguläre Einrichtung zu entwickelnde Beteiligung der mit einer volleren Steuerkraft versehenen größeren kommunalen Verbände hinweist.

In einer anderen Lage gegenüber der zu lösenden Frage befindet sich die Finanzwirtschaft der größeren Städte und der diesen in ihren Verhältnissen sich nähernden Gemeinden: hier steht der größeren Mannigfaltigkeit und Reichgestaltigkeit des Aufgabenkreises auch — soweit solche nicht durch positive Normen eingeschränkt wird — eine Befähigung zu freierer Gestaltung des Steuerwesens gegenüber. Vor allem besteht für derartige Gemeinden die thatsächliche Möglichkeit der Durchbildung einer von der des Staats unabhängigen Realbesteuerung. Es treffen ferner bei ihnen häufig die Voraussetzungen zu, unter denen Aufwandsteuern zu einer ergiebigen Finanzquelle werden

können. Es kommt daher in erster Linie hier darauf an, daß der Selbstbestimmung solcher Gemeinden in Bezug auf die Regelung ihres Steuerwesens der nötige Spielraum geöffnet, sodann aber darauf, daß innerhalb dieser Grenzen ein hinreichend leistungsfähiges und zugleich der Gestaltung des Aufgabenkreises sich möglichst anschließendes Besteuerungssystem, das neben den Zuschlägen zur Staatssteuer, wie bemerkt, ebenso selbständige Realsteuern wie Aufwandsteuern verschiedener Art umfassen kann, gefunden werde. Vermöge der größeren Elastizität, die einem solchen zweckmäßig sich zusammensetzenden Besteuerungssystem eigen ist, wird, ungeachtet des umfassenderen Aufgabenkreises, im Finanzwesen der Gemeinden dieser Kategorie der Moment seltener eintreten, bei welchem eine Weiterentwickelung der Steuer-Erträge bis zu einem der Sicherstellung der Aufgaben genügenden Maße nicht mehr möglich ist; dennoch kann dieser Punkt in denjenigen — zumal bei vorgeschrittener industrieller Entwickelung nicht seltenen — Ausnahmefällen, in denen einer großen Entwickelung des Bedarfs eine nur spärliche der Einnahmequellen gegenüber steht, erreicht werden. Auch für die Gemeinden dieser Kategorie bildet daher das ausgleichende Eintreten der größeren Verbände ein Element, das im Wege der Besteuerungs-Politik nicht völlig entbehrlich gemacht werden kann.

Es ist das Verdienst Wagners, in dem dem Verein für Socialpolitik im Jahre 1877 erstatteten Bericht und demnächst erweitert in der mehrfach gedachten Schrift „die Kommunalsteuerfrage" herausgegebenen Bericht bezw. in den hier aufgestellten Thesen zuerst die durch die Verschiedenheit des Aufgabenkreises und der Finanzwirtschaft bei den verschiedenen Kategorien von Gemeinden bedingten Verschiedenheiten ihrer Besteuerungssysteme mit Nachdruck hingewiesen zu haben. Siehe daselbst S. 37 ff.

2. Einnahmen aus Zuwendungen, Zuschüssen und Beiträgen anderer Kommunalkörper bezw. des Staats.

Wagner, F.W. 3. Aufl. Bd. I. S. 102 ff. Cohn, System der Nat.-Oekonomie Bd. II. S. 135 ff. Herrfurth, Beiträge zur Finanz-Statistik der Gemeinden. Ergänzungsheft VI der Zeitschrift des Preuß. Statist. Bureaus S. 125 ff. v. Reitzenstein, Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden und Staat im J. f. G.V. 11 und 12 (1887 und 88). Mischler, Ueber die Subjekte der Finanzwirtschaft in Schanz Finanz-Archiv IV S. 807 ff. Ders., Der öffentliche Haushalt in Böhmen. 1887.

1. Begriff und Arten.

§ 102. Die Finanzwirtschaft der Kommunalkörper, wenn auch zu einem großen Teile auf der selbständigen Willensbestimmung der betreffenden Korporationen beruhend, ist doch keineswegs als eine der des Staats bezw. der der anderen Kommunalkörper völlig isoliert und abgeschlossen gegenüberstehende zu denken. Dem Zusammenwirken von Staat und Kommunalkörpern verschiedener Ordnung bei Erfüllung der nach den einzelnen Richtungen der Verwaltung gestellten Aufgaben entspricht vielmehr auch eine gewisse finanzielle Gemeinschaft in der Art, daß Uebertragungen von Kräften aus der Wirtschaft des einen jener finanzwirtschaftlichen Subjekte in die der anderen stattfinden bezw. die Kräfte dieser Subjekte zur Erzielung gemeinsamer Leistungen zusammengelegt werden können. Eine solche Uebertragung der Kräfte kommt ebenso zwischen einander gleichgeordneten wie seitens der untergeordneten an die übergeordneten Verbände und umgekehrt vor: vor allem ausgebreitet und wichtig aber sind die Zuwendungen, welche seitens der größeren Verbände und des Staats an die engeren Verbände erfolgen und zu deren Leistung diese Verbände durch die ihnen zur Verfügung stehende vollere und dehnbarere Mittelbeschaffung berufen sind. Das in neuerer Zeit mehr zur Geltung gelangte Bestreben, diese Zuwendungen zu Rechtsinstituten auszubilden, ist als ein Korrelat der Entwickelung anzusehen, im Wege deren der Wirkungskreis der Gemeinden und engeren Verbände teils durch die dezentralisierende Richtung der Gesetzgebung, teils durch den Ausbau der einzelnen Verwaltungsthätigkeiten einen immer größeren Umfang

genommen hat und dementsprechend die Fälle häufiger geworden sind, in welchen die eigenen Kräfte der Gemeinden zur Bestreitung der aus dem Wachsen der Aufgaben hervorgegangenen Anforderungen nicht mehr genügten: jenes Bestreben steht in engem Zusammenhang mit den Versuchen, durch Uebertragung mannigfacher, mit besonders erheblichem Kostenaufwande verbundener Aufgaben aus dem Wirkungskreise der Gemeinden in den der größeren Verbände bezw. des Staats eine Entlastung der ersteren herbeizuführen. Ihrer Form nach lassen die genannten Zuwendungen sich in zwei Kategorien scheiden: einmal in solche, deren Bemessung nicht in grundsätzlicher Beziehung zu der Höhe der Aufwandsanforderungen bezw. dem Wechsel derselben steht und in solche, denen eine derartige Beziehung eigentümlich ist. Das Prinzip der erstgedachten Zuwendungen wird als das der Dotation, das der letztgenannten als das der Beteiligung im Nachstehenden bezeichnet werden.

2. Zuwendungen nach dem Prinzip der Dotation.

§ 103. Die Dotation pflegt zunächst ein Korrelat solcher Aenderungen der Zuständigkeit, durch welche die Wirkungssphäre der Kommunalkörper eine Erweiterung erhält, zu bilden: es ist eine Konsequenz derartiger Aenderungen, daß mit den Aufgaben auch diejenigen Vermögensobjekte, welche in der Beziehung zur Erfüllung dieser Aufgaben ihre Zweckbestimmung habe, in das Eigentum derjenigen Korporationen, denen der Verwaltungszweig zugeteilt wird, übergehen. Ueber den Kreis solcher wesentlich nur formellen Dotationen greift es hinaus, wenn bei derartigen Erweiterungen der Wirkungssphäre der Staat gewisse, einen Ertrag abwerfende Vermögensobjekte, sonstige Einnahmequellen, oder auch eine jährlich oder periodisch zu entrichtende Summe behufs entsprechender Stärkung der finanziellen Kräfte der kommunalen Verbände denselben überweist. Weit stärker tritt der Charakter einer materiellen Dotation in denjenigen Fällen hervor, wo aus Anlaß von Aenderungen im Steuer-System oder auch ohne solchen Anlaß und bloß zu dem Zwecke, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunalkörper im allgemeinen zu erhöhen, der Staat ihnen Erträge bestimmter Gebühren, Steuern oder andere Einnahmequellen bezw. Anteile solcher Erträge übereignet. Des von Bilinski aufgestellten Begriffs sogenannter Dotationssteuern ist schon oben gedacht worden. Auch die Ueberweisung der Erträge von Strafen an die kommunalen Korporationen, wie es öfter in den Strafgesetzen ausgesprochen wird, fällt unter den Begriff der Dotation.

Eine nur formelle Dotation war es, als Napoleon I durch Dekret vom 9. April 1811 den Departements als Eigentum die für die Präfekturen, Unterpräfekturen, Appellhöfe, Tribunale und für den öffentlichen Unterricht bestimmten Staatsgebäude überwies, da diese Gebäude nur exzeptionell Einnahmen abwarfen und die den Departements gleichzeitig übertragene Unterhaltungslast diese Einnahmen weit überwog. Das Gleiche gilt von der ebenfalls durch Dekret Napoleons I. vom 16. Dez. 1811 vollzogenen Umwandlung eines Teils der bisherigen Staatsstraßen in Departementalstraßen. Die preußische Provinzial-Ordnung vom 29. Juni 1875 erweiterte beträchtlich die Zuständigkeit der Provinzial-Verbände. Im Anschluß hieran wurden durch die Dotationsgesetze vom 30. April 1873 und 8. Juli 1875 nicht nur die dem Zwecke der überwiesenen Verwaltungszweige dienenden Institute den Provinzial-Verbänden übereignet, sondern der Staat stattete auch die letzteren mit einem jährlichen Zuschusse aus, der durch das Gesetz von 1875 für alle beteiligten Provinzial-Verbände zusammen auf 7 440 000 Mark festgesetzt wurde und denen noch die bisher der Unterhaltung jener Objekte gewidmet gewesenen Ausgabepositionen, sowie als Kapitalzuwendung die aus den nicht verwendeten Dotationsanteilen in den ersten Jahren angesammelten Beträge hinzutraten; jener Jahresbetrag wurde zur Hälfte nach dem Flächeninhalt zur Hälfte nach der Bevölkerungszahl auf die betr. Verbände verteilt. In der Verwendung des Anteilsbetrages sind die Provinzen innerhalb ihres gesetzlichen Wirkungskreises, wie ihn die in § 4 des Gesetzes vom 8. Juli 1875 enthaltene Spezialisierung detailliert, im allgemeinen frei. Eine sehr weitgehende Anwendung des Dotationsprinzips enthält das preußische Gesetz vom 14. Mai 1885 — die sogenannte lex Huene —, welches über den nach Abzug von 15 Mill. Mark verbleibenden Betrag des preußischen Anteils am Ertrage der landwirtschaftlichen Zölle dahin disponiert, daß dessen Ueberweisung und zwar zu 2/3 nach dem Maßstabe des Aufkommens an

Grund- und Gebäudesteuer und zu 1/3 nach der Einwohnerzahl an die Kreisverbände erfolgt, welche die ihnen zufallenden Beträge in erster Linie zur Erfüllung der Aufgaben, für welche die Deckungsmittel seither durch Zuschläge zu den Staatssteuern oder direkten Gemeindesteuern beschafft wurden, ev. zur Entlastung der Ortsschul- und Ortsarmen-Verbände bezw. zur Verteilung an die Gemeinden und Gutsbezirke zu verwenden haben. Eine umfangreiche Dotierung der Gemeinden durch Ueberweisung von Steuern hat in Belgien und Holland anläßlich der mittelst der Gesetze v. 19. Juli 1860 bezw. v. 7. Juli 1865 ausgesprochenen Aufhebung der örtlichen Verbrauchsabgaben stattgefunden, eine Dotierung, die keineswegs bloß denjenigen Gemeinden, welche bis dahin Verbrauchsabgaben erhoben hatten, allein, sondern allen Gemeinden des Staats zu Teil geworden ist; in Belgien bestand dieselbe in der Ueberweisung eines Anteils am Brutto-Ertrage vom Betriebe der Staatspost und vom Ertrage gewisser staatlicher Zölle und Verbrauchssteuern, in Holland in der Ueberweisung von 4/5 des Ertrages der Personalsteuer, einer Quote, an deren Stelle seitdem ein fixierter Betrag getreten ist, s. o. § 85. In Belgien hat dieser Gedanke eine erweiterte Anwendung neuerdings dadurch erfahren, daß auch die Verteilung des Ertrages der neu eingeführten Vieh- und Fleischzölle und Lizenz-Abgaben vom Detailhandel mit geistigen Getränken an die Gemeinden nach Maßgabe der Bevölkerungszahl durch das Gesetz v. 19. Aug. 1889 angewendet worden ist. Endlich hat das Dotationsprinzip auch in den Einrichtungen des kommunalen Finanzwesens Englands Eingang gefunden, indem die local governm. act v. 13. Aug. 1888 an Stelle eines großen Teils der bisher vom Staat für Zwecke der lokalen Verwaltung geleisteten Zuschüsse den Grafschaften, welchen gleichzeitig die Verpflichtung zur Leistung der bezüglichen vom Staat den engern Verbänden gewährten Subventionen übertragen wird, den Ertrag gewisser Lizenz-Abgaben und einen Anteil an den Steuern auf zufolge letztwilliger Verfügung erfolgende Vererbungen überweist. Auch Sachsen hat seit 1886 die Schulgemeinden mit Steuern (Ueberweisung der Hälfte der in ihnen aufkommenden Grundsteuer) dotiert.

3. Zuwendungen nach dem Prinzip der Beteiligung.

§ 104. 1) Arten. Diese Zuwendungen zerfallen zunächst in zweierlei Kategorien, je nachdem bei Abmessung derselben das Verhältnis des Verwaltungs-Aufwandes im ganzen oder des durch Erfüllung einzelner Aufgaben bezw. des innerhalb einzelner Verwaltungsgebiete erforderlich werdenden Aufwandes ins Auge gefaßt wird: die ersteren werden unter der Bezeichnung der allgemeinen Bedürfnis-Zuschüsse, die letzteren unter der Bezeichnung der Zuschüsse zu Spezialzwecken zusammengefaßt werden können. Eine weitere Scheidung ergibt sich je nachdem bei Verteilung der Zuschüsse die Idee lediglich einer Beteiligung an dem Aufwande oder zugleich die einer Unterstützung der mit denselben bedachten kommunalen Korporationen leitend ist: in letzterem Falle ist nicht bloß die Höhe des Aufwandes, sondern insbesondere auch das Verhältnis desselben zu den Mitteln und der Leistungsfähigkeit der Gemeinde maßgebend. Die Zuschüsse der ersteren Art werden Zuschüsse i. e. S., die der letzteren Subventionen genannt werden können. Ein ausgebreitetes Verwendungsgebiet haben, was die erstere Einteilung anlangt, lediglich die Zuschüsse zu Spezialzwecken gefunden, wogegen die Gewährung allgemeiner Bedürfnis-Zuschüsse nur in einzelnen Fällen zur Ausbildung gelangt ist.

Einen Fall der letzteren Art enthält der jährlich im französischen Budget wiederkehrende Kredit, um den Departements nach Verhältnis ihrer Bedürftigkeit Zuschüsse zu leisten. Dieser Kredit ist im Jahr 1866 an die Stelle des früheren sogenannten fonds commun getreten, zu welchem ein Teil der zu Gunsten der Departements erhobenen Steuerzuschläge (früher 5, später 7 Centimes) vereinigt wurde und aus welchem die Departements zur Bestreitung ihrer obligatorischen — seit dem Gesetz v. 10. Mai 1838 auch gewisser fakultativer — Ausgaben nach Maßgabe ihres Aufwandes bezw. ihrer Bedürftigkeit Zuschüsse erhalten. Zur Zeit ist dieser Kredit — siehe die im Bulletin de statistique et de legislation comparée enthaltene Uebersicht pro 1890 — auf 3 600 000 Fr. festgesetzt; an den Zuschüssen nehmen für genanntes Jahr 43 Departements Teil.

2) Zuschüsse zu Spezialzwecken insbesondere. Diese Zuschüsse sind um so häufiger geworden und haben im Finanzwesen der Gemeinden eine um so größere Bedeutung erlangt, je mehr infolge der zunehmenden Spezialisierung und des Ausbaues der einzelnen Zweige der lokalen Verwaltung und des rascheren Wechsels in den Verhältnissen und Anforderungen die finanziellen Kräfte der einzelnen Kommunalkörper für die Erfüllung der Aufgaben unzureichend wurden; sie haben daher vorzugsweise in den Staaten die Gestalt einer regelmäßigen Einrichtung angenommen, in denen

vermöge der Eigenschaften des geltenden Steuersystems die finanziellen Kräfte der Kommunalkörper nicht zu einer den Wandelungen in den Ansprüchen folgenden Dehnbarkeit haben entwickelt werden können. So ist es in Frankreich innerhalb der in finanzieller Hinsicht wichtigsten Zweige der lokalen Verwaltung: der Armen-, Elementarschul- und Wegeverwaltung schon zeitig zur Ausbildung eines gesetzlich geregelten Verhältnisses gekommen, in welchem hier Staat, Departement und Gemeinden an dem Finanzaufwande Teil nahmen: teils bemessen sich die dem ersteren zufallenden Anteile nach Quoten des Aufwandes, teils wird von ihm dasjenige übernommen, was über ein gewisses in der Regel durch den Ertrag der Spezialzuschlags-Centimes gegebenes Maximum hinausgeht, teils endlich werden die bewilligten Kredite einfach nach einem in der Regel bestimmt gegebenen Maßstabe der Bedürftigkeit der Zuschüsse beanspruchende Kommunalkörper auf letztere verteilt. Im Gegensatz hierzu ist in den meisten deutschen Staaten und in Oesterreich jenen Zuschüssen häufig der Charakter von exceptionellen nur durch besondere Notlagen der betr. Kommunalkörper gerechtfertigten Beihilfen geblieben: dem entsprach es, daß auch die Gewährung oft nicht an bestimmt formulierte Kriterien gebunden war, sondern einer freien die Leistungsfähigkeit der kommunalen Korporationen und ihrer Mitglieder im Verhältnis zu den in Frage kommenden Zwecken in Betracht ziehenden Prüfung von Fall zu Fall unterlag. Auch in diesen Ländern hat jedoch die neuere Entwickelung den durch allgemeine Rechtsnormen geregelten Beihilfen immer weitere Anwendung verschafft.

Ueber die Beihilfen, welche in England innerhalb der verschiedenen Zweige der Lokalverwaltung gegeben werden, eine Uebersicht zu gewinnen, ist schwierig, weil die jährlich veröffentlichten returns on local taxation die Subventionen nicht spezialisieren und nach ihren Zwecken unterscheiden; der Bericht des local government board für 1888/89 gibt den Gesamtbetrag der aus Staatsmitteln an kommunale Korporationen geleisteten Subventionen und Zahlungen auf 3 975 896 £ an; die m. W. neueste Spezialisierung nach Zwecken ist in der im Supplement Wright and Hobhouse's Outline (1888 S. XXXIV) mitgeteilten Uebersicht enthalten; danach berechnete sich im Rechnungsjahr 1885/6 der Gesamtbetrag der geleisteten Zuschüsse auf 3 751 624 £, wovon entfielen: auf die Armen- und Irrenpflege 671 672, auf die Polizeiverwaltung 1 308 793, auf Kostenerstattung für strafrechtliche Verfolgungen und den Unterhalt von Gefangenen 157 010, auf Gehalte von Gesundheitsbeamten und Inspektoren 69 113, auf die Verwaltung der Hauptstraßen 226 778, auf die Volksschulverwaltung 1 070 862, auf die hauptstädtische Feuerwehr 10 000 und auf andere Zwecke 37 396 £. Die Mehrzahl dieser Zuschüsse wurde in der Weise gewährt, daß der Staat eine Quote des Gesamtaufwandes trug; so erstattete er von dem Aufwande für Besoldung und Bekleidung der Polizeibeamten und für Besoldung der Gesundheitsbeamten und Inspektoren je die Hälfte, für die Hauptstraßen je ein Viertel; eine Ausnahme enthielt die Beteiligung des Staats an den Kosten der Irrenpflege, die so geregelt war, daß derselbe von dem Aufwande für jeden der Armenpflege zur Last gefallenen Geisteskranken den Betrag von 4 sh. für die Woche erstattete. Eine Konkurrenz von Beihilfen des Staats mit solchen der Grafschaft fand nur bei den Hauptstraßen (s. oben § 37) statt; was die Irrenpflege anlangt, so haben die Grafschaften für die Kosten aufzukommen, soweit solche nicht durch die gesetzlichen Beiträge der unions und den vorerwähnten Staatszuschuß gedeckt werden. Das System dieser Zuschüsse ist, wie bemerkt, durch die loc. governm. act v. 13. Aug. 1888 (51 und 52 Vict. c. 41) dahin geändert worden, daß der Staat den größten Teil der oben genannten Subventionen eingestellt bezw. soweit sie an andere Verbände als die Grafschaften zu leisten waren, die desfallsige Verpflichtung den Grafschaften übertragen hat, welche letztere durch Ueberweisung des Ertrages gewisser Lizenzsteuern (local taxation licenses) und eines Anteils (4/5 der Hälfte) vom Ertrage der Steuern für auf Grund letztwilliger Verfügung vererbte Verlassenschaften — probate duties — Ersatz erhalten haben; der annual rep. des local gov. board pro 1889 veranschlagt den Ertrag der überwiesenen Einnahmequote auf 4 786 134 £ gegen einen Gesamtbetrag von 2 851 808 der eingestellten Zuschüsse von 2 851 808 £ (s. daselbst S. XXXI ff.) Von den local taxation licenses bezieht jede Grafschaft den innerhalb ihres Territorialbereichs aufgekommenen Betrag, der Anteil an den probate duties wird nach Verhältnis des Betrages, der im Finanzjahr 1888/89 aus den Staatszuschüssen auf die einzelnen Grafschaften entfallen war, auf dieselben verteilt (Art. 22 daselbst).

In Frankreich hat sich eine gesetzlich geregelte Beteiligung von Staat und Departement an den Aufgaben der Lokalverwaltung zuerst in den einzelnen Gebieten der Armenpflege, demnächst in dem des Vizinalwegewesens und der Elementarschulverwaltung ausgebildet. Der in der Statistik für das Jahr 1877 an Subventionen, welche den Ortsge-

meinden zugeflossen waren, auf 50 521 396 Fr.[91]) ermittelte Betrag ergibt kein der gegenwärtigen Sachlage entsprechendes Bild, weil er die an die Departements und sodann die direkt an die einzelnen Anstalten als Hospitäler, Wohltätigkeitsbureaus und sonstigen Armeninstitute bewilligten Subventionen nicht einschließt und weil er die Ergebnisse der erst seitdem eingetretene, erheblich ausgedehntere Anwendung der Staatszuschüsse in der Schul- und Wegeverwaltung nicht hat berücksichtigen können. Was die Armenpflege anlangt, so ist nur im Gebiet der Waisenpflege (service des enfants assistés) die Beteiligung des Staats zu einem Rechtsinstitut entwickelt worden; hier leistet der Staat, der außerdem die Kosten des Inspektorsdienstes trägt, einen Beitrag in Höhe eines Fünftels der sog. inneren Kosten, wogegen die Departements berechtigt sind, zu den äußeren Kosten bis zum Höchstbetrage eines Fünftels die Gemeinden heranzuziehen (Gesetz v. 5. Mai 1869); denjenigen Departements gegenüber, welche die gemißhandelten sittlich verwahrlosten Kinder den enfants assistés gleichstellen, begreift der Staatsbeitrag ein Fünftel auch der äußeren Kosten in sich (Gesetz v. 24. Juli 1889 Art. 25). Die Verpflichtung der Gemeinden, für die Bedürfnisse der Elementarschulen zu sorgen, hatte das Gesetz v. 16. Juni 1881 und in seiner Ausführung die Grundsätze desselben das Gesetz v. 30. Okt. 1886 erweitert, gleichzeitig hatte diese Verpflichtung jedoch in dem erstgedachten Gesetz wieder eine Einschränkung erfahren, indem nach demselben für jenen Zweck außer einem Teil der ordentlichen Einnahmen nur die Spezial-Centimes in Anspruch genommen werden durften; für das übrige hatten die Departements bis zum Höchstmaß des Ertrages ihrer Spezial-Centimes aufzukommen, während der hierdurch nicht gedeckte Mehrbetrag zu Lasten des Staates war. Das System dieser Gesetze ist mit dem Gesetz v. 19. Juli 1889 verlassen worden, durch welches im Prinzip die Bestreitung des Besoldungs-Aufwandes auf den Staat übernommen und zugleich die Aufhebung der Spezial-Unterrichts-Centimes ausgesprochen worden, an deren Stelle vom Staat erhobene Zuschläge treten. Zur Subventionierung des Baues und der Ausstattung von Schulen, bezüglich welcher Leistungen die Verpflichtung der Gemeinden im Prinzip aufrecht erhalten geblieben ist, ist im Budget ein jährlicher Kredit vorgesehen; die Verwaltung ebenso dieser Subventionen wie der zu gleichem Zweck geleisteten Vorschüsse ist bei der caisse des lycees, colléges et écoles primaires zentralisiert. Der bis dahin autorisierte Gesamtbetrag der Subvention für alle drei Arten von Anstalten wurde durch das Gesetz v. 26. Juni 1883 auf 277 200 000 Fr. erhöht. Die Berechnung der Verteilung der für den Elementarschulbau gewährten Subventionen erfolgt unter Zugrundlegung generell normierter Tarife, welche teils die Ergiebigkeit des Steuerzuschlags an die Gemeinden, teils die Belastung der letzteren mit Zuschlägen als Maßstab verwenden (Dekret v. 15. Febr. 1886)[92]). Der Gesamtbetrag der bis zum Jahr 1885 verwendeten Kredite ist im Budget des Jahres 1887 auf 225 750 000 Fr. angegeben worden. Auch die Unterhaltung der Staats- und Kommunalgymnasien, lycees und colléges, beruht auf in verschiedenem Verhältnis abgestufter Beteiligung von Staat und Gemeinde. Für den Bau der Vizinalwege wurde das System der Staats-Subventionen durch das Gesetz v. 11. Juni 1868 geregelt, das 115 Mill. Fr. für diesen Zweck zur Verfügung stellte und für die Ausführung der betr. Operationen eine Kasse der Vizinalwege errichtete; derselben lag auch die Realisierung der Vorschüsse ob, für die im Anschluß an jene Begründung eines Subventions-Fonds ebenfalls Kredite eröffnet wurden. Die beiden Gesetze v. 10. April 1879 und 12. März 1880 erhöhten die Dotation um weitere in Jahresraten zu realisierende 36 275 000 Fr., eine Summe, die durch spätere Gesetze noch fernere Erhöhungen erfahren hat; in das Budget des Jahres 1890 ist als Jahres-Subvention der Betrag von 6 500 000 Fr. eingestellt. Die Bemessung der im einzelnen Falle zu gewährenden Beihilfen wird durch Tarife geregelt, welche der Abstufung der Steuerkraft der Gemeinden und Departements Rechnung tragen und nach der Proportion der letzteren die von jenen Korporationen selbst an den Kosten zu übernehmenden Anteile bestimmen[93]). Mit den angeführten wichtigsten Richtungen ist das Gebiet der Staatszuschüsse keineswegs erschöpft; ebenso beteiligen sich die Departements, indem sie in den mannigfachsten Formen bedürftigen Gemeinden zu gemeinnützigen Anlagen Unterstützung gewähren.

Die belgische Gesetzgebung beteiligt den Staat an den Kosten der Armen- und Schulverwaltung, wiewohl in geringerem Umfange, als die französische. Was die Armenpflege anlangt, so fällt von den Kosten der Fürsorge für die Findelkinder, die verlassenen und die Waisenkinder, die Irren und Taubstummen in den Fällen, in denen die Gemeinde des Hilfsdomizils nicht ermittelt werden kann, $^3/_4$ dem Staat und den Departements und nur $^1/_4$ der Gemeinde zu, in welcher die Hilfsbedürftigkeit hervortritt. Außerdem besteht in jeder Provinz ein durch Beiträge der sämtlichen Wohltätigkeitsanstalten und Gemeinden gebildeter fonds commun, dessen Hauptaufgabe es ist, $^3/_4$ der Fürsorgekosten für arme Geisteskranke, Taubstumme und Blinde, sowie für solche Arme zu übernehmen, welche mindestens fünf Jahre vom Orte ihres Hilfsdomizils abwesend gewesen sind. Gesetz v. 14. März 1876 Art. 2, 6, 19, 25. Die Unterhaltung der Elementarschulen — d. h. Herstellung und Unterhaltung der Lokale, Beschaffung des Mobiliars und der Utensilien, Besoldung des Lehrers, Entrichtung des Schulgeldes für arme Kinder — ist, wie vorbemerkt, soweit zureichende stiftungsmäßige Einnahmen nicht vorhanden

91) Rapport sur la situation des communes en 1877 Seite IV.

92) v. Reitzenstein, Finanzielle Konkurrenz zc. in J. f. G V. 11, S. 112 ff.

93) v. Reitzenstein, Wirthschaftliche Gesetzgebung in Hildebrand-Conrad J. 4. S. 516 ff.

sind, zwar im Prinzip Sache der Gemeinde; dieselbe hat jedoch, wenn der von ihr bewilligte, nach ihren Einnahmen angemessene desfallsige Kredit den Bedarf nicht deckt, Anspruch auf Uebernahme des Restes durch die Provinz; reicht auch eine von dieser im Betrage von mindestens zwei Zuschlags-Centimes zu den direkten Steuern bewilligte Subvention, die indessen jedenfalls dem im Budget von 1878 von der Provinz bewilligt gewesenen Betrage gleich sein muß, nicht aus, so tritt ein Zuschuß des Staates ein. Gesetz v. 1. Juli 1879 Art. 33. Im übrigen dient als Grundlage für die Bemessung der Zuschüsse ein in den Verordnungen vom 30. und 31. Dezbr. 1883 normierter Tarif, welcher den von den Gemeinden zu übernehmenden Anteil an den Kosten unter Berücksichtigung des Ertrages ihres Stammvermögens bezw. der Summe regelt, welchen der am Kommunal-Fonds ihnen zustehende Anteil ihnen abwirft.

In Holland ist die Beteiligung des Staats an den Kosten der kommunalen Verwaltung und im Gebiet des Elementarschulwesens zu einer Rechtsinstitution entwickelt worden; nach dem Gesetz v. 11. Juli 1884 erstattet der Staat den Gemeinden 30 Prozent des für Lehrerbesoldungen wie für einen großen Teil des sonstigen Schulbedarfs erwachsenen Aufwandes.

Auch Italien gehört zu den Ländern, in denen das ausgleichende Eintreten des Staats und die größern Verbände in der Entwickelung zurückgeblieben ist (s. u. § 140); es beruht dies darauf, daß der Ausbau des Wirkungskreises der Gemeinde im Bereich der allgemeinen Wohlfahrtsaufgaben nur verhältnismäßig spät stattgefunden hat bezw. daß die Konsequenzen der von der Gesetzgebung deshalb aufgestellten Grundsätze erst neuerdings gezogen worden sind; vor allem ist eine obligatorische Beteiligung der Provinz an dem Verwaltungsaufwande der Gemeinden erst in wenigen Fällen ausgebildet worden, Fälle, die sich der Hauptsache nach auf das Armenwesen beschränken; nach dem Gemeinde- und Provinzial-Gesetz v. 10. Febr. 1889 Art. 271 Al. 2 haben bei dem Aufwande für die Findelkinder Provinz und Gemeinde in einem Verhältnis zu konkurrieren, das durch eine auf Gutachten des Staatsrats zu erlassende königliche Verordnung bestimmt wird; dagegen hat das Gesetz über die öffentliche Sicherheit vom 30. Juni 1889 (Art. 87 ff.) den aus der Fürsorge für die erwerbsunfähigen Armen sich ergebenden Aufwand, soweit solchen die Gemeinden zu tragen außer stande sind, dem Staat auferlegt. Im Gebiet des Elementarschulwesens konkurriert der Staat bei dem Aufwande der Lehrerbesoldung mit Unterstützungen, die den am meisten bedürftigen Gemeinden gewährt werden, zu welchem Behuf jährlich im Budget eine Summe von mindestens 3 Millionen L. auszuwerfen ist (Gesetz v. 11. April 1886, Nr. 3798, Art. 1, 2 u. 3). Was das Wegewesen anlangt, so sind die Provinzialstraßen im Grundsatz zu Lasten der Provinz; doch beteiligt sich der Staat selbst mit der Hälfte der Kosten am Bau derjenigen Straßen, deren Herstellung, weil sie dem nach Maßgabe des Gesetzes v. 23. Juli 1881 festgestellten Netze der Provinzialstraßen allgemeinen Nutzens angehören, für notwendig erachtet wird. Eine Italien eigentümliche Einrichtung ist die Klassifikation der Seehäfen nach Maßgabe ihrer Wichtigkeit für den Verkehr behufs Bestimmung des Anteils, welchen zu den Kosten der Unterhaltung einerseits der Staat anderseits die Gemeinde beizutragen hat (Dekret v. 16. Juli 1884 No. 2518).

In Preußen war eine bestimmt geregelte Verpflichtung des Staats, sich an dem Aufwande einzelner Zweige der lokalen Verwaltung durch Beihilfen zu beteiligen, bis neuerdings nur wenig ausgebildet worden. Die Subventionen, mit denen derselbe sich beteiligte, standen meist unter dem Gesichtspunkte arbiträrer mit Rücksicht auf die Bedürftigkeit der empfangenden Korporationen erfolgender Zuwendungen. Das gleiche galt in der Regel von den Beihilfen, mit denen die Kommunal-Verbände höherer Ordnung die Ortsgemeinden und lokalen Spezialkorporationen unterstützen. Was zunächst die öffentliche Armenpflege anlangt, so ist es der autonomen Bestimmung der Landarmen-Verbände überlassen, die Kosten einzelner Zweige der Armenpflege als der Fürsorge für Geisteskranke, Idioten, Taubstumme, Sieche und Blinde unmittelbar zu übernehmen; außerdem liegt ihnen die Verpflichtung ob, denjenigen Ortsarmen-Verbänden, welche den ihnen obliegenden Verpflichtungen zu genügen unvermögend sind, eine Beihilfe zu gewähren. Preuß. Ausführungsgesetz zum Gesetz über den Unterstützungswohnsitz v. 8. März 1871 §§ 31. 36. Für die Volksschul-Unterhaltung stellt zwar der Art. 25 der Verf.-Urk. den Grundsatz auf, daß soweit die Gemeinde zur Erfüllung ihrer diesbezüglichen Verpflichtung unvermögend, das Fehlende vom Staat zuzuschießen sei; es ist dieser Grundsatz bisher indessen in eine positive Rechtsinstitution nicht übergeleitet worden, vielmehr beteiligt sich der Staat — abgesehen von demjenigen, was er auf Grund privatrechtlicher Verbindlichkeiten als Patron oder Gutsherr leistet — mit fakultativen Unterstützungen nach Maßgabe der im Staatshaushalts-Etat vorgesehenen Kredite und der Unterstützungsbedürftigkeit der Gemeinden. Normativbestimmungen über die Bedingungen, unter denen die Gewährung erfolgt, bestehen nicht, vielmehr beschränken sich die vorhandenen Ministerial-Instruktionen auf Anleitungen über die den betr. Gesuchen zu gebende Begründung; anzugeben ist, soweit ländliche Gemeinden in Betracht kommen, vorzugsweise der Ertragswert der in den Gemeinden vorhandenen Grundstücke, sowie ihre Belastung mit Steuern und Schulden; im übrigen erfolgt die Beurteilung nach Lage der Umstände von Fall zu Fall [94]. Eine neue Richtung ist mit dem Gesetz v. 6. Juli 1885 über die Lehrerpensionen und demnächst den Gesetzen v. 14. Juni 1888 und 31. März 1889 über die Erleichterung der Schullasten eingeleitet

94) Siehe Cirk.-Erlaß des Unterrichts-Minist. für die ges. Unterrichts-Verw. 1873 S. 405 und v. 26. Mai 1873 und 2. Aug. 1883 im Centralbl. Jahrg. 1883 S. 463.

worden. Das Prinzip dieser Gesetze ist, daß der Staat sich an dem Aufwande für Pensionen und Besoldungen mit einem für jeden einzelnen Fall nicht zu überschreitenden Höchstbetrage beteiligt; zur Leistung dieser Beiträge ist in den Staatshaushalts-Etat des Jahres 1890/91 ein Betrag von 26 Mill. Mark aufgenommen worden; außerdem sind zu Dienstalterszulagen, persönliche Zulagen und Unterstützungen 5 916 000 M. ausgeworfen [95]). Die Unterstützungen, welche aus den im Etat des landwirtschaftlichen Ministeriums vorgesehenen Krediten an Deich-, Ent- und Bewässerungs- und sonstige landwirtschaftliche Meliorationsverbände gewährt werden, sind lediglich arbiträre und werden auf Grund einer von Fall zu Fall erfolgenden Prüfung gewährt. Die Gewährung von Zuschüssen zum Wegebau ist seit dem Gesetz v. 8. Juli 1875 auf die Provinzen bezw. Kreise übergegangen. Auch die Unterverteilung der nach dem Gesetz v. 14. Mai 1885 (lex Huene) aus dem Ertrage der landwirtschaftlichen Zölle den Kreisen zufallenden Dotation vollzieht sich großenteils nach dem Beteiligungsprinzip.

In Bayern gehören Subventionen der größeren Kommunalkörper zu den gesetzlich vorgesehenen Einrichtungen der öffentlichen Armenpflege: es haben sowohl die Distriktsgemeinden die mit Armenlasten überbürdeten Ortsgemeinden als die Kreisgemeinden die in gleicher Lage befindlichen Distriktsgemeinden zu unterstützen. (Gesetz über die öffentliche Armen- und Krankenpflege vom 29. April 1869 Art. 38. 41.) Eine entsprechende Verpflichtung des Staats ist dagegen nicht aufgenommen. An den Kosten des Elementar-Unterrichtswesens beteiligt der Staat sich dadurch, daß er teils für eine Anzahl von Zwecken als Aufbesserung der Schulstellen, Dienstalters-Zulagen für das Lehrpersonal ꝛc. die Mittel direkt zur Verfügung stellt, teils den Kreisen jährlich je eine bestimmte Summe — die sogenannte Kreis-Schuldotation — überweist, deren Verteilung durch die betr. Kreisregierungen unter Zustimmung des Landrats vorgenommen wird. Außerdem leistet der Staat zu den Pensionen der emeritierten Lehrer und der Witwen und Waisen von solchen sehr erhebliche Beiträge in Form von Zuschüssen, welche er den zur Aufbringung der Pensionsfonds und zur Zahlung der Pensionen gesetzlich bestehenden Kreisunterstützungs-Vereinen für emeritierte Lehrer und den Vereinen für Witwen und Waisen verstorbener Lehrer überweist. In dem Entwurf des Staatsbudgets für das Jahr 1890/91 waren an Beiträgen und Subventionen vorstehender Art hauptsächlich folgende Beträge einzutragen: budgetmäßige Kreisschul-Dotation 562 865, zur Ergänzung des Einkommens der Schullehrer nach dem Schuldotations-Gesetz v. 10. Nov. 1861 266 572, zur Aufbesserung des Einkommens der wirklichen Schullehrer, Schulverweser und weltlichen Lehrerinnen sowie der Schulgehilfen 1 185 000, zur Gewährung einer Zulage von je 90 Mark an alle Schulverweser, weltliche Lehrerinnen und Schulgehilfen 348 000, zur Gewährung von Dienstalters-Zulagen in Quinquennien à 90 Mark für die wirklichen Schullehrer und à 45 Mark für die ständ. Verweser und weltlichen Lehrerinnen 2 900 000, zur Unterstützung dienstunfähiger älterer Schullehrer, die bereits vor dem Entstehen der gesetzlichen Kreisvereine quiesziert worden sind 31 080, zu Zuschüssen an die gesetzlichen Kreisvereine zur Unterstützung dienstunfähig gewordener Schullehrer 870 000, zur Unterstützung von Lehrers-Relikten 793 000 [96]). Ebenso beteiligt sich der Staat am Wegebau mit Beihilfen.

In Oesterreich ist das Beteiligungsprinzip in den wichtigeren Zweigen der Kommunalverwaltung ebenfalls durchgeführt; welche finanzielle Tragweite dasselbe erlangt hat, läßt sich mangels ausreichender statistischer Publikationen nicht erkennen. Für die Bedürfnisse der öffentlichen Armenpflege kann bei Unzureichlichkeit der Mittel der Gemeinden eine Unterstützung derselben durch den Bezirk und in außerordentlichen Fällen durch das Land eintreten [97]). Im Volksschulwesen ist regelmäßig die Verpflichtung des Schulbezirks oder der Schulgemeinde dergestalt umgrenzt, daß der über ein gewisses Maß der Steuerbelastung — in Böhmen für Schulbezirke 10 Prozent, in Galizien für Gemeinden 12 Prozent, für Güter 4 Prozent der direkten Staatssteuern, in Nieder-Oesterreich für die Gemeinde 8 Prozent von der Grund- und Gebäude-, 6 Prozent von der Erwerbs- und Einkommensteuer [98]) — hinausgehende Bedarf vom Lande getragen wird. In der Wegeverwaltung beruhen die von den Bezirken und den Ländern gemachten Zuschüsse der Regel nach auf arbiträrer Beurteilung des Bedürfnisses.

Zu den Ländern, in denen das Beteiligungsprinzip die vielgestaltigsten Formen erhalten hat, gehört die Schweiz; je weiter jedoch die bezüglichen Einrichtungen der Kantone auseinandergehen, desto schwieriger ist es, dieselben unter gemeinsame Gesichtspunkte zu bringen. Auch im Gebiet der Armenpflege, innerhalb dessen direkte Zuschüsse des Staats lange Zeit nur in verhältnismäßiger Einschränkung vorkommen, hat in den meisten Kantonen sich ein wesentlicher Umschwung vollzogen, indem teils die Beihilfen, mit denen der Staat sich an dem Aufwande der Fürsorge für gewisse Kategorien von Hilfsbedürftigen als solchem beteiligt hat, teils der den weniger leistungsfähigen Gemeinden gewährten Subventionen eine fortdauernde Erweiterung erfahren haben [99]). Viel größere Dimensionen hat die Beteiligung des Staats (d. h. der Kantone) an dem Aufwande für das Schulwesen angenommen; während nach den Berechnungen von

95) vgl. v. Reitzenstein, Finanzielle Konkurrenz in Z. f. G.W. 11 S. 900 ff.

96) Siehe Etat des Staats-Minist. d. J. für Kirchen- u. Schul-Angelegenh. für das J. 1890/91 Kap. 10.

97) Ulbrich, Lehrbuch des Oesterreichischen Staatsrechts S. 508.

98) Siehe die Zusammenstellung in der Manzschen Gesetz-Ausgabe Bd. XXI. S. 725 ff.

99) Siehe v. Reitzenstein im Handwörterbuch der Staatswissenschaften Art.: Armenlast und Armensteuer.

Schanz der Anteil desselben an den Kosten des mittleren Schulwesens etwa $7/8$ des Gesamtaufwandes (2 882 835 von 3 306 921 Fr.) betrug, belief sich dieser Anteil an dem Aufwande für die höheren Elementarschulen auf etwa $2/5$ (1 577 644 von 3 810 841 Fr.), an dem Aufwande für die niedern Elementarschulen etwa auf $1/4$ (4 854 821 von 17 467 947 Fr.). Der überwiegende Teil des Staatsbeitrages bezieht sich auf die Besoldungen: der Maßstab der Verteilung ist ein sehr verschiedener; ein Teil der Kantone beteiligt den Staat an den Kosten nach einem absoluten **numerischen Verhältnis, ein anderer berücksichtigt bei der Abmessung zugleich auch die Unterstützungsbedürftigkeit** der Gemeinden. Eine fast noch größere Verschiedenheit der Formen besteht betreffs der Beteiligung des Staats vom Aufwande des Wegewesens ab; in einzelnen Kantonen **sind die Straßenzüge in vom Staat und von den Kantonen zu unterhaltende gesondert,** wobei vielfach neben dieser Trennung auch eine Subventionierung der unvermögenden Gemeinden hergeht, in andern Kantonen beruht die Wegeverwaltung überhaupt auf gemeinsamer Beteiligung von Staat und Gemeinden, dergestalt jedoch, daß das Beteiligungsverhältnis nach Maßgabe der Wichtigkeit der Wege für den Verkehr verschieden abgestuft ist (Schanz Bd. I S. 297 ff. 244 ff.).

In den Vereinigten Staaten N.-Amerikas scheint ein geregeltes Beteiligungsverhältnis des Staats und größerer Kommunalverbände (Grafschaften) nur im Bereich des Elementarschulwesens ausgebildet worden zu sein.

4. Kritik beider Systeme.

§ 105. Dies ausgleichende Eintreten der größeren Verbände bezw. an oberster Stelle des Staats bildet in der Finanzwirtschaft der kommunalen Korporationen gewissermaßen den Schlußstein. Die Unentbehrlichkeit dieses Elements beruht darauf, daß, wie vorher gezeigt wurde, bei der Begrenztheit des Kreises der kommunalen Finanzwirtschaft und ihrer Hilfsquellen innerhalb derselben sich eine dem Wachsen der Anforderungen und der zunehmenden Ungleichmäßigkeit ihres Hervortretens, wie beides von der Kulturentwickelung unzertrennlich ist, überall folgende Entwickelung der Einnahmen nicht herstellen läßt. Eine solche Verhältnismäßigkeit der Einnahmeentwickelung läßt sich um so weniger erreichen, ein je engeres Gebiet die betr. Finanzwirtschaft umfaßt und je mehr sie auf die mit den Personen und ihren Verhältnissen wechselnden Erträge persönlicher Steuern angewiesen ist. Mit Recht ist daher den Gesetzgebungen das Bestreben gemeinsam, eine in finanzieller Hinsicht ausgleichende Wirksamkeit der größeren kommunalen Verbände und des Staats weiter auszubilden.

Für die Verwirklichung dieser Idee ist aber die Dotation eine immerhin unvollkommene und so zu sagen rohe Form. Ihre Unzulänglichkeit ergibt sich aus der Erwägung, daß ausgleichende Zuwendungen des Staats ꝛc. an die kommunalen Korporationen nur nach Maßgabe des Bedürfnisses zuläßig sind, daß aber eine dieser Voraussetzung entsprechende Verteilung sich so lange nicht herstellen läßt, als nicht unter die den Maßstab der Verteilung bildenden Faktoren die fortlaufende Beziehung zur Höhe des Aufwandes aufgenommen wird: selbst wenn der ohne Berücksichtigung dieser Beziehung zur Grundlage der Verteilung genommene Maßstab dem zeitigen Verhältnis das Bedürfnis annähernd entspräche, bliebe es doch ein Mißstand, daß mit der Annahme desselben die Verteilung gewissermaßen festgelegt und damit die Möglichkeit genommen wäre, den naturgemäß im Laufe der Zeit in der Gestaltung und Verteilung des Bedürfnisses eintretenden Aenderungen zu folgen. Eine Rechtfertigung kann hiernach die Anwendung des Dotationsprinzips nur insoweit haben, als bei plötzlich stattfindenden Umwälzungen in der Lastenverteilung oder im Besteuerungssystem andere Wege zur Schaffung der erforderlichen Kompensationen sich nicht darbieten.

Ein Anspruch darauf, in der zukünftigen Entwickelung des kommunalen Finanzwesens ein Element zu bilden, kann daher nur dem Prinzip der Beteiligung zuerkannt werden. Aber auch die Anwendung dieses Prinzips wird größere Dimensionen nur insoweit zu erreichen vermögen, als sie eine für die verschiedenen Zweige und Aufgaben der Verwaltung spezialisierte bleibt. Für die Feststellung der Bedürftigkeit der kommunalen

Korporationen im allgemeinen ist, wie oben bemerkt wurde, ein zutreffender Maßstab nicht vorhanden. Es kann aber auch keineswegs als eine Aufgabe des Staats betrachtet werden, den kommunalen Korporationen zur Ausgleichung derjenigen Mißverhältnisse Beihilfen zu gewähren, welche sich durch eine über den Umfang der Mittel hinausgehende Aufnahme von im lokalen Sonderinteresse begründeten Aufgaben in den Kreis der kommunalen Verwaltung ergeben. Als Gegenstand der Ausgleichung erscheint vielmehr hauptsächlich der Bedarf, welcher durch die Erfüllung der aus allgemeinen staatlichen Interessen in Beziehung stehenden Aufgaben bedingt wird und zwar in um so höherem Maße, als die Deckung desselben durch eine auf dem Prinzip der Leistungsfähigkeit beruhende Besteuerung zu erfolgen hat, da hier gerade der Zweck, auf ein möglichst gleiches Maß der Anspannung dieser Leistungsfähigkeit hinzuwirken, am ehesten zu erreichen ist. Es ist daher die Aufstellung der Grundsätze für die Gewährung von Subventionen in ähnlicher Weise nach Sachgebieten zu trennen, wie auch im Besteuerungswesen eine stärkere Durchführung der Wechselbeziehung zwischen Aufgaben und Besteuerungsmodus sich geltend zu machen strebt.

In diesen Weg der nach den Materien spezialisierten Normierung der Grundsätze für die Beteiligung ist denn auch ein großer Teil der Gesetzgebung eingelenkt. Dennoch fehlt noch viel an einer rationellen Durchbildung. Einer solchen bedarf es hauptsächlich nach zwei Richtungen. Zunächst in der Richtung der Gestaltung der Voraussetzungen und des Maßstabes der Beteiligung in einer Weise, welche dem Grade des Bedürfnisses möglichst folgt und hiebei auch die Momente der subjektiven Bedürftigkeit der betreffenden Korporation in den Kreis der Beurteilung zieht. Es läßt sich dies durch zweierlei erreichen: einmal dadurch, daß zum Gegenstand der Subventionierung hauptsächlich der Bedarf für solche Anforderungen gewählt wird, welche verhältnismäßig große Aufwendungen erheischen und dabei in ungleichmäßigen, schwer zum voraus zu berechnenden Beträgen die kommunalen Korporationen treffen; sodann dadurch, daß die Quanten oder Quoten der Beteiligung nicht für alle Fälle gleich festgesetzt, sondern nach dem Verhältnis der von der kommunalen Verwaltung für den Spezialzweck aufzuwendenden Beträge zu den verfügbaren Mitteln bezw. dem Maße der Belastung abgestuft werden. Zweitens in der Richtung auf Erhaltung des einen der wichtigsten Faktoren der Selbstverwaltung bildenden Interesses der kommunalen Korporationen an der Verwaltung und ihren Ergebnissen. Auch hier handelt es sich um zweierlei. Einmal setzt die Subventionierung eine bis zu einem gewissen Grade gleichartige Bemessung der Ausgabe voraus; sie hat daher häufig eine Verstärkung der Einwirkung des Staats oder der größeren Verbände auf die Verwaltung zum Korrelat, eine Verstärkung, aus welcher leicht sich ein das selbstthätige Interesse der kommunalen Korporationen abschwächender Schematismus ergeben kann. Es sind daher solche Veranstaltungen zu treffen, welche die Erhaltung jenes in der Selbstverwaltung unentbehrlichen Maßes freier Verfügung sicher zu stellen geeignet sind. Sodann aber bedarf es für die von den größeren Verbänden bezw. dem Staat zu leistende Beihilfe der Regelung eines Maßstabes, welcher den kommunalen Korporationen einen hinreichenden Anteil an den finanziellen Resultaten der Verwaltung bewahrt. Diesem Erfordernis entspricht es, wenn die Subvention in Quoten des Aufwandes oder doch in erheblich hinter letzterem zurückbleibenden festen Beträgen bemessen wird; nicht dagegen, wenn die größeren Verbände denjenigen Teil des Aufwandes übernehmen, welcher über einen bestimmten Geldbetrag oder über ein bestimmtes Maß der Steuerbelastung hinausgeht. Die Subventionierung in einer Weise zu gestalten, welche den Zweck der Herstellung einer wirksamen Ausgleichung erfüllt ohne das in der Selbstverwaltung und dem selbstthätigen Interesse der kommunalen Korporationen beruhende wichtige Element des Staatslebens zu schädigen, ist das

Ziel, welches die auf die Durchführung des Subventionsprinzips bezügliche Gesetzgebung anzustreben hat.

In Frankreich hat die Ausdehnung der Staatssubventionen zu einer Erweiterung des Staatseinflusses auf die örtliche Verwaltung geführt, welche eine in mancher Hinsicht lähmende Einwirkung auf die Selbstthätigkeit der Gemeinden ausgeübt hat. In England gehörte die Befürchtung, eine solche Erweiterung des Staatseinflusses hervorzurufen, zu den Gründen, mit denen die Gegner der Staatsbeihilfen die Ausdehnung derselben hauptsächlich bekämpften. Eine sehr erhebliche Gefahr für eine derartige planmäßige Ausbildung der Gesetzgebung liegt in den parlamentarischen Verhältnissen zahlreicher Staaten insoweit, als dieselben der Einwirkung abwechselnd bald dieser bald jener Klasseninteressenen einen die prinzipielle Erwägung vielfach durchbrechenden übermäßigen Spielraum gestatten. Im Widerspruch mit den Erfordernissen einer rationellen Finanzpolitik in obigem Sinne steht die Auffassung, die in dem preußischen Gesetz v. 14. Mai 1885 — der sog. lex Huene — zum Ausdruck gelangt ist, indem hier die Hauptverteilung auf die Kreise ohne genügend gesicherte Beziehung zum Umfange des Bedürfnisses erfolgt.

V. Die Gleichgewichtserhaltung und die zeitliche Anpassung der Deckungsmittel an den Bedarf im kommunalen Haushalt.

1. Im allgemeinen.

§ 106. Wie im Finanzwesen des Staats, so ist auch in dem der kommunalen Korporationen von der Voraussetzung ewiger Dauer auszugehen. Die Ereignisse, welche diese Dauer zu kürzen vermögen, sind solche, die, weil außerhalb der regelmäßigen Entwickelung liegend, sich der Vorausberechnung entziehen und welche daher in den die kommunale Finanzwirtschaft bestimmenden Erwägungen einen Faktor nicht bilden können. In dieser Voraussetzung der Dauer der Kommunalkörper ist aber für die Finanzwirtschaft derselben das Postulat der Erhaltung der finanziellen Kräfte in einem dem Umfange der Aufgaben entsprechenden Verhältnis begründet. Eine dauernde Minderung der Kräfte würde daher nur bei gleichzeitiger Einschränkung der Aufgaben stattfinden dürfen. Da nun aber, wie ausgeführt, der Umfang der Aufgaben ein im Gegenteil regelmäßig wachsender ist, so ist auch für die Finanzpolitik der Kommunen davon auszugehen, daß ein entsprechendes Wachstum auch der finanziellen Kräfte zu sichern sei; nur insoweit diese Sicherstellung keinen Abbruch erleidet, würden wirtschaftliche Verluste, denen als Aequivalente wirtschaftliche Vorteile nicht gegenüberstehen, zugelassen werden können; sie werden auch in diesem Falle nur da gerechtfertigt sein, wo jener Verlust durch eine aus demselben der Gemeinschaft in realer oder idealer Hinsicht erwachsende entsprechende Förderung eine Kompensation erfährt.

Als leitender Grundsatz ergibt sich hieraus, daß innerhalb der kommunalen Finanzwirtschaft der Bedarf regelmäßig nicht durch Entnahme aus der Substanz des Gemeindevermögens sondern durch Einnahmen, deren Gewinnung diese Substanz intakt läßt, zu decken ist, daß daher die Aufopferung von Substanzteilen abgesehen von Fällen zwingender Notstände nur dann eine Rechtfertigung für sich hat, wenn auf andere Weise wichtige Aufgaben der Gemeinwirtschaft nicht erfüllt werden können, andererseits aber die Sicherung des Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben für die Zukunft keine Gefährdung erleidet. Den Dispositionen, welche die Substanz des Vermögens schmälern, werden aber ferner solche Maßnahmen der kommunalen Finanzwirtschaft gleichzustellen sein, welche, wie eine zu erhebliche die Nachhaltigkeit beeinträchtigende, Anspannung der Steuerkraft die Leistungsfähigkeit des betr. Kommunalkörpers im allgemeinen schädigen. Das regelmäßige Ziel der kommunalen Finanzwirtschaft kann daher nur darin bestehen, die Deckung des Bedarfs in einer Weise zu sichern, bei welcher die dauernde Leistungsfähigkeit der kommunalen Korporation keine Schwächung, sondern eine dem Wachstum der Anforderungen entsprechende Stärkung erfährt. Die Lösung der Aufgabe, in dieser Weise Bedarf und Deckungsmittel ins Gleichgewicht zu

setzen, spezialisiert sich nun aber in eine zwiefache Stufe. Es handelt sich erstens um die Herstellung eines Gleichgewichtsverhältnisses in der Art, daß dem Maße der Anforderungen, wie es sich entwickelt, im allgemeinen ein entsprechendes Maß finanzieller Kräfte, den Passiven der Wirtschaft ein gleiches Maß von Aktiven gegenüberstehe; es handelt sich zweitens darum, daß das Gleichgewicht nicht bloß überhaupt vorhanden sei, sondern auch innerhalb der einzelnen Finanzperioden, d. h. derjenigen übersehbaren Zeitabschnitte, für welche die Finanzwirtschaft einer Regelung in concreto fähig, zur Darstellung komme und daß sich an das Herantreten der Anforderungen die Bereitstellung der Deckungsmittel zeitlich anpasse. Beide Stufen: die Erhaltung des materiellen Gleichgewichts und die zeitliche Anpassung von Deckungsmitteln und Bedarf sind hier gesondert zu behandeln.

Am prägnantesten wird jener für die Finanzwirtschaft maßgebenden Voraussetzung von der unbegrenzten Dauer der kommunalen Korporationen Ausdruck gegeben in der österreichischen Min.-Instr. v. 11. Dez. 1850 — § 12 Al. 2 —: „Die Gemeinde ist eine unsterbliche Person, die sich immer wieder verjüngt" und im bayerischen Gemeindgesetz v. 29. April 1869 — Art. 26 —: „Die Gemeinden sind verbunden, den Grundstock ihres Vermögens ungeschmälert zu erhalten und veräußerte Bestandteile des rentierenden Vermögens durch Erwerbung anderer rentierender Objekte sofort oder allmählich nach vorher festgestelltem Plane zu ersetzen. — Abweichungen von diesen Vorschriften können nur mit Genehmigung der vorgesetzten Verwaltungsbehörde stattfinden."

2. Erhaltung des materiellen Gleichgewichts.

§ 107. Es handelt sich um ein Doppeltes: einesteils darum, die Aufgaben so zu begrenzen, daß die Deckung des Bedarfs in nachhaltiger Weise, d. h. ohne daß eine Beeinträchtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Korporationen oder eine übermäßige Belastung der Steuerpflichtigen herbeigeführt werde, erfolgen könne, andernteils daraus die Einnahmequellen so zu entwickeln, daß sie für die Erfüllung der in verständiger Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommunalkörper zu bemessenden Aufgaben geeignete Mittel gewähren. Für beiderlei Richtungen der gestaltenden finanzwirtschaftlichen Thätigkeit muß das Bewußtsein der zwischen ihnen bestehenden Wechselbeziehung leitend sein. Diese gestaltende Thätigkeit aber verteilt sich auf einen zwiefachen Bereich: einmal auf den der allgemeinen Rechtsbildung und Gesetzgebung und zweitens auf den der kommunalen Autonomie. Sache der Gesetzgebung ist es vor allem, den Anteil der Kommunalkörper an der Erfüllung der Staatsaufgaben so zu normieren, daß dieselben mit den ihnen zu Gebote stehenden finanziellen Hilfsquellen und zwar unbeschadet der für die Erfüllung der als berechtigt anzuerkennenden örtlichen Sonderaufgaben verfügbar zu erhaltenden Mittel den diesbezüglichen Anforderungen zu genügen vermögen, ferner aber einer genügenden Entwickelung der kommunalen Einnahmequellen den erforderlichen Spielraum zu schaffen bezw., soweit alsdann noch nötig, durch Regelung von Subventionen Hilfe zu gewähren. Eine ähnliche doppelte Richtung wiederholt sich für die autonomen Dispositionen, durch welche die Kommunalkörper teils die Uebernahme der Aufgaben, teils die Schaffung und Ausbildung der Einnahmequellen regeln; auch diese autonome Regelung muß so geschehen, daß sowohl die Mittelbeschaffung der Aufgabenbemessung folgt, als auch andererseits die Abmessung der Aufgaben unter thunlichster Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit vorgenommen wird. Einen je größeren Kreis die Wirkungssphäre der betreffenden kommunalen Korporationen umfaßt und je weiter ihre Autonomie im Gebiet der Schaffung von Einnahmequellen bemessen ist, ein desto größerer Spielraum ist dem Einfluß jener Wechselbeziehung geöffnet und in desto erheblicherem Umfange bietet sich die Möglichkeit, die einander gegenüberstehenden Aufgaben und Deckungsmittel nach ihrer Wichtigkeit bezw. nach dem Maße der den Steuerpflichtigen erwachsenden Belastung gegen einander abzuwägen und diese Abwägung zu einem ebenso für die Abgrenzung und Durch-

führung des Aufgabenkreises wie für die der Entwickelung der Einnahmequellen zu gebende Richtung zu einer bestimmenden zu machen. In dem Einfluß dieser Abgrenzung, wie er sich hiernach am ausgedehntesten in den größeren Stadtgemeinden der kontinentalen Staaten gestaltet, liegt ein überaus heilsames Korrektiv gegen eine abstrakte und den vorhandenen Hilfsquellen nicht sich anschließende Steigerung der Anforderungen, wie sie von der Auflösung der Verwaltung in Spezial-Gemeinden unzertrennlich ist und wie sie seither bei dem Mangel an Organismen, in deren Wirkungskreise die Aufgaben der örtlichen Verwaltung auf den unteren und mittleren Stufen harmonische Zusammenfassung finden, in der kommunalen Finanzwirtschaft Englands einen schwer empfundenen Uebelstand gebildet hat.

3. Zeitliche Anpassung der Deckungsmittel an den Bedarf.

1. Ansammlung oder Vorausentnahme (Anlehen).

§ 108. Das materielle Gleichgewicht zwischen Anforderungen und Kräften im obenbezeichneten Sinn genügt indessen für die administrativen Zwecke nicht. Für diese ist es erforderlich, daß die Deckungsmittel auch zu den Zeitpunkten zur Verfügung stehen, zu denen es ihrer für die durch das Herantreten der Anforderungen bedingten Ausgabezwecke bedarf: es müssen Bedarf und Deckungsmittel auch zeitlich kongruieren. Diese Anpassung macht sich unter einfachen Verhältnissen von selbst, da sich hier beides — Anforderungen und Mittel — in sehr stabilen Umrissen zu bewegen pflegt; viel schwieriger läßt dieselbe sich unter wirtschaftlich weiter entwickelten Verhältnissen sichern, da mit solchen größere einen Kapitalaufwand erheischende und unregelmäßig eintretende Anforderungen häufiger werden. Um nun für solche die Mittel, soweit sie aus den laufenden Einnahmen nicht entnommen werden können, in einer sich anpassenden Zeit verfügbar zu machen, gibt es zwei Methoden: die eine besteht in der vorherigen Ansammlung, die andere in der Vorausentnahme der erforderlichen Mittel. Der erstere Weg, unter primitiven Verhältnissen nahezu der alleinige, wird doch bei weiter vorgeschrittener Entwickelung zur Ausnahme, da die Ansammlung der Mittel einen so langen Zeitraum erheischen würde, daß sie zwischen dem Zeitpunkte, zu dem das Bedürfnis als ein fühlbares vorausgesehen und anerkannt wird, und dem Zeitpunkte der Verwirklichung oft sich nicht zum Abschluß bringen ließe: die Bedürfnisse pflegen hier so rasch zu wachsen, daß durch das Wachstum das Verhältnis der naturgemäßen Steigerung der Einnahmen regelmäßig überholt wird: es bietet sich daher nur der Weg, die Mittel aus den später zu erwartenden Einnahmen im Voraus zu entnehmen. Die Operation, durch die das geschieht, ist das Anlehen. Dasselbe ist in der Wirtschaft der Kommunalkörper nichts anderes als eine Vorwegnahme späterer Einkünfte in der Form der Kreditbenutzung. Bei der ausgedehnten Anwendung dieses Mittels im heutigen kommunalen Finanzwesen bedürfen die Anlehensoperationen einer besonderen Darstellung.

2. Anlehen insbesondere.

Außer Wright and Hobhouse, Abschnitt local loans (S. 69 ff.): A. de Foville, Les emprunts d'interêt local en Angleterre in Block, Revue générale d'administration Jahrg. 1878, Band II. S. 80 ff. Phillips, Local taxation in England and Wales in Probyn, Local government and taxation S. 482 ff. Josseau, Traité du Credit Foncier 3me édition. 1885. Bd. II. S. 42 ff. Körner, Ein Wort zur Hebung des Kredits der Kreise zunächst in der Provinz Preußen. 1867. v. Reitzenstein in v. Stengels Wörterbuch d. d. V.R. s. v. Gemeinde-Anlehen.

1) Im allgemeinen.

§ 109. Es ist nicht korrekt, die Anleihen den materiellen Einnahmen anzureihen: die Darlehensaufnahme führt dem Vermögen der Kommunalkörper neue Werte in definitiver

Weise nicht zu, da dem in der Darlehens-Valuta enthaltenen Zugange von Gütern in der Uebernahme der Verbindlichkeit zur Rückzahlung und Verzinsung ein gleichwertiger Abgang gegenübersteht. Die Anlehensaufnahme begründet daher eine Einnahme nur in formellem Sinne; mit Recht zählt sie Dessary[100]) denjenigen Einnahmen zu, die er als onerose den reellen entgegengesetzt. Die Bedeutung des Anlehens beruht lediglich darin, daß es die Verwendbarkeit der Deckungsmittel in einer zeitlich den Bedürfnissen der Finanzwirtschaft sich anpassenden Weise regelt. Dieser Vorteil hat aber seine Kehrseite darin, daß die Finanzwirtschaft durch die Notwendigkeit, der Verzinsung und Abtragung des Anlehens die entsprechenden Mittel zuzuführen, gebunden wird, ein Nachteil, der um so stärker ins Gewicht fällt, ein je höherer der Betrag des Anlehens im Verhältnis zum Umfange des betreffenden Finanzwesens und ein je längerer der Zeitraum ist, auf welchen jene Gebundenheit sich erstreckt. Das Zurückgreifen auf die Mittelbeschaffung durch Anlehensaufnahme ist daher nur dann gerechtfertigt, wenn entweder die betreffenden Aufwendungen auf zwingender Notwendigkeit beruhen oder ihre Nützlichkeit eine so erhebliche ist, daß sie den in der Gebundenheit bestehenden Nachteil überwiegt. Hieraus ergibt sich, daß die Politik der Gesetzgebung und Verwaltung in Bezug auf die Anlehensaufnahme der Kommunalkörper ein doppeltes Ziel zu verfolgen hat. Es handelt sich einmal darum, die Anwendung jenes Mittels auf Fälle der Notwendigkeit und Nützlichkeit im vorbezeichneten Sinne zu beschränken und eine die bezüglichen Momente zu voller Geltung bringende Erwägung in den einzelnen Fällen sicherzustellen; sodann aber darum, daß wo gleichwohl eine Anlehensaufnahme erfolgen muß, die betreffenden Nachteile auf ein möglichst geringes Maß zurückgeführt werden. Der erstere Zweck wird, da die Beschlußfassungen der kommunalen Organe nicht immer einen Schutz dagegen gewähren, daß die Interessen der Korporation und der Zukunft gegen die der gegenwärtigen Mitglieder des Kommunalkörpers hintangesetzt werden, hauptsächlich durch die dem Staat bezw. den größeren kommunalen Verbänden vorbehaltene vormundschaftliche Einwirkung erreicht. Den zweiten sicherzustellen, dienen die positiven Veranstaltungen, welche den kommunalen Korporationen zu einer ihren besonderen Bedürfnissen entsprechenden, überhaupt zu einer in ihren Bedingungen möglichst wenig lästigen Darlehensaufnahme Gelegenheit zu geben die Aufgabe haben. Hiernach wird sich die folgende Darstellung scheiden.

Neben diesen Vorschriften und Veranstaltungen, welche im Interesse der Kommunalkörper und der Erhaltung ihrer Leistungsfähigkeit erforderlich sind, bedarf es besonderer Vorkehrungen zum Schutze derjenigen, welche den kommunalen Korporationen in Gestalt von Darlehen die Mittel zur Erfüllung der zeitweilig an sie herantretenden Aufgaben zur Verfügung stellen, im allgemeinen nicht; die Prüfung der Sicherstellung der betreffenden Leistungen wird ihrer eigenen Sorgfalt überlassen bleiben können. Anders wenn entweder der Staat selbst bezw. die größeren öffentlichen Korporationen die Darleiher sind oder wenn die Beteiligung weiterer Kreise des Publikums in einer Form in Anspruch genommen werden soll, bei welcher die betreffenden Darlehensforderungen Objekte des Geld- und Effektenhandels werden. Es geschieht dies dann, wenn die Negoziierung der Anlehen durch Ausgaben von Papieren auf den Inhaber erfolgt. In diesem Fall sind die Vorschriften zu erfüllen, welche die Ausgabe solcher Papiere überhaupt regeln und welche regelmäßig dem Staat eine auf Prüfung der Sicherstellung der Leistungen zu erteilende Genehmigung vorbehalten. Auf diese Vorschriften ist hier, da der Raum ein näheres Eingehen nicht gestattet, lediglich zu verweisen.

100) Dessary, Grundzüge der österreichischen Finanz-Gesetzkunde, 1855. S. 129.

2) Vormundschaftliche Einwirkung des Staats bezw. der größere kommunalen Verbände.

§ 110. Form dieser Einwirkung. Darin, daß eine solche Einwirkung dem Staat bezw. an seiner Stelle den bei Erhaltung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Korporationen besonders interessierten größeren Kommunal-Verbänden im allgemeinen vorbehalten ist, stimmen die Gesetzgebungen überein. Nur die Aufnahme von Anlehen geringeren Betrages auf kurze Zeitdauer pflegt der selbständigen Entscheidung der kommunalen Organe überlassen zu sein; insbesondere sind hierher zu rechnen vorübergehende Anlehensaufnahmen im Wege des Kontokorrents oder durch Verlombardierung von Wertpapieren, wie sie zu den regelmäßigen Hülfsmitteln größerer Kassenverwaltungen gehören. Im Uebrigen sind die Voraussetzungen und die Form jener Einwirkung je nach der Lage der positiven Gesetzgebung sehr verschiedene. Eine Scheidung von besonders erheblicher Bedeutung beruht darauf, daß ein Teil der Gesetzgebungen den kommunalen Korporationen ein Recht Anlehen zu kontrahieren an und für sich zuerkennt und lediglich die Ausübung von der Genehmigung oder Ermächtigung der Organe des Staats oder der höheren Kommunal-Verbände abhängig macht, während ein anderer Teil davon ausgeht, daß ein solches Recht den Kommunalkörpern nicht zustehe und ihnen daher erst im einzelnen Falle durch die Ermächtigung des Staats verliehen werde. Es sind ferner öfter die Voraussetzungen und Formen strengere, wenn das Anlehen einen höheren Betrag erreicht bezw. der für die Tilgung in Aussicht genommene Zeitraum ein längerer ist.

Nach der englischen Gesetzgebung steht den kommunalen Korporationen eine Befugnis, sich durch Anlehen zu belasten, im Prinzip nicht zu, es sei denn, daß die Anlehensaufnahme gegen Verpfändung von Immobilien oder anderem Eigentum erfolge; soll dagegen die Verzinsung und Amortisation in zu erhebenden Steuern ihre Deckung finden, so erlangen sie die in Rede stehende Befugnis abgesehen von einzelnen durch die Spezial-Gesetzgebung nachgelassenen Ausnahmen erst durch die Ermächtigung des Staats. Diese wird erteilt entweder in Form von Spezial-Akten, welche die Modalitäten der Darlehens-Aufnahme festsetzen, so daß es alsdann einer weiteren Einwirkung des Staats nicht bedarf — den Korporationen, welche in dieser Form die Ermächtigung erhalten haben, werden durch die local loans act von 1875 für manche Fälle erleichternde Bedingungen erteilt — oder durch Verordnung der bezüglichen Zentralbehörde — education board, local government board — innerhalb ihrer gesetzlich fixierten Zuständigkeit: mit diesen Arten der Ermächtigung konkurriert die direkte Entnahme der Anlehenssumme aus Staats-Fonds durch Vermittelung der public work loan commissioners, die in diesem Falle die Prüfung im Staatsinteresse übernehmen [101]). In Frankreich sind die Gemeinderäte die Aufnahme von Anlehen selbständig zu beschließen befugt, wenn Verzinsung und Rückzahlung durch den Ertrag von fünf außerordentlichen auf die Dauer von fünf Jahren zu erhebenden Steuerzuschlägen, wie sie die Gemeinden ohne Genehmigung der höheren Behörden beschließen können oder durch die ordentlichen Einnahmen der Gemeinden gesichert ist: im letzteren Falle darf jedoch die Amortisationsfrist 30 Jahre nicht übersteigen; im anderen Falle bedarf es je nach der Höhe der zur Deckung erforderlichen Steuerbelastung bezw. der Länge der Amortisationsfrist der Genehmigung des Präfekten bezw. des Staatsoberhaupts. Die Generalräte der Departements können die Aufnahme von aus den ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen zu verzinsenden bezw. zu tilgenden Anleihen selbständig beschließen, sofern die Tilgungsfrist 15 Jahre nicht übersteigt; sonst bedarf es der Ermächtigung durch Spezialgesetz. In Belgien unterliegen die auf Aufnahme von Anlehen und Bestellung von Hypotheken bezüglichen Beschlüsse des Gemeinderats der Begutachtung der permanenten Provinzial-Deputation und der Genehmigung des Königs; das Erfordernis dieser Genehmigung fällt nur dann weg, wenn die Anlehenssumme 5000 Fr. oder ein Zehntel der ordentlichen Einnahmen und 50 000 Fr. nicht übersteigt. (Gemeindegesetz v. 30. März 1836 Art. 76 und Giron, Droit admin. de la Belg. No. 804.) In Holland bedürfen Beschlüsse des Gemeinderats betr. die Aufnahme von Anlehen der Genehmigung der Provinzial-Deputation. (Gemeindegesetz v. 29. Juni 1851 Art. 194.) In Italien ist zur Gültigkeit von Gemeinderatsbeschlüssen über Belastung der Gemeinde mit Anlehen eine nach der gesetzlichen Zahl der Mitglieder sich bemessende Mehrheit erforderlich; ferner muß der betr. Beschluß in einer regelmäßig durch einen Zeitraum von mindestens 20 Tagen von der ersten getrennten Sitzung wiederholt werden; endlich unterliegt er der Genehmigung der giunta provinciale amministrativa. Beschlüsse des Provinzialrats über den gleichen Gegen-

101) Wright and Hobhouse a. a. O.

stand müssen mit einer Majorität von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl gefaßt sein. (Kommunal- und Provinzialgesetz v. 10. Febr. 1889 Art. 159, 166, 208.) In Preußen bedürfen die auf Aufnahme von Anlehen gerichteten Beschlüsse der Land-, Stadt- und Amtsgemeinden, Kreise und Provinzen, wenn diese Korporationen durch die Anlehensaufnahme sich mit einem neuen Schuldenstande belasten oder den vorhandenen vergrößern, der Genehmigung der vorgeordneten Selbstverwaltungs- oder berufsmäßigen Staatsbehörden, ohne welche Genehmigung die Beschlüsse nichtig sind. Zur Verpfändung von Wertpapieren ist eine Genehmigung nicht erforderlich [102]). In Bayern ist die Aufnahme von Anlehen seitens der Gemeinden, sofern der Betrag, um welchen in dem betreffenden Jahre der Schuldenstand vermehrt wird, eine bestimmte mit der Einwohnerzahl der Gemeinde wachsende Summe übersteigt, nur mit Genehmigung der vorgesetzten Verwaltungsbehörde zulässig [103]). In Oesterreich unterliegen Beschlüsse der Gemeinden betreffs der Aufnahme von Anlehen der höheren Genehmigung regelmäßig dann, wenn der Betrag des Darlehens mit Einrechnung der bereits bestehenden Schulden die Jahreseinkünfte der Gemeinde übersteigt [104]). In der Schweiz und in Amerika pflegt die Anlehensaufnahme zu den von den kommunalen Korporationen innerhalb der durch die gesetzlichen Vorschriften gezogenen Grenzen autonom zu regelnden Angelegenheiten zu gehören.

Eine bisher durch die positiven Gesetzgebungen nur wenig geregelte Frage ist die, in welchem Umfange die Vermögensobjekte der Kommunalkörper bezw. die Steuerkraft ihrer Mitglieder von den Gläubigern als Exekutionsgegenstand behufs Realisierung ihrer Forderungen in Anspruch genommen werden können. Ein vor einigen Jahren auf Veranlassung des Bundesrats der Schweiz ausgearbeiteter Gesetzentwurf hat die der Exekution nicht unterworfenen Objekte auszusondern und als solche hauptsächlich die den Zwecken der öffentlichen Verwaltung dienenden Gegenstände zu bezeichnen versucht [105]).

§ 111. Materielle Gesichtspunkte. Die Grundsätze, nach denen die Regierungen der einzelnen Staaten bei der Erteilung oder Vorenthaltung der hiernach erforderlichen Ermächtigungen oder Genehmigungen handeln, sind in öffentlichen Dokumenten bisher nur selten niedergelegt worden; im allgemeinen ist die Praxis der einzelnen Staaten eine weit auseinandergehende, ja es hat sich in manchen derselben eine grundsätzliche Behandlung noch kaum herausgebildet und beschränkt sich die Einwirkung auf eine Entscheidung von Fall zu Fall. Eine Reglementierung der betreffenden Genehmigungsbefugnis im Sinne einer nach gleichartigen Grundsätzen erfolgenden Handhabung würde etwa den folgenden Gesichtspunkten Rechnung zu tragen haben.

1) Die Erteilung der Genehmigung wird nur dann eintreten dürfen, wenn die Notwendigkeit bezw. die Nützlichkeit der bezüglichen Aufwendung genügend konstatiert worden ist. Fälle der Notwendigkeit liegen vor, wenn es sich entweder um Erfüllung von gesetzlichen Verpflichtungen (Bau von Schulhäusern, von Wegen) oder um Beseitigung thatsächlich vorhandener Notstände (Maßregeln behufs Bekämpfung von Epidemien, Schutz gegen Elementar-Ereignisse) handelt. Unter dem Gesichtspunkt der Nützlichkeit kann die Aufnahme des Anlehens gerechtfertigt werden, wenn die aus dem Ertrage desselben zu leistende Ausgabe entweder die Rentabilität des Gemeinde-Vermögens oder die Beitragsfähigkeit der Gemeinde-Mitglieder dergestalt zu erhöhen geeignet ist, daß hieraus ein Aequivalent für die eintretende Mehrbelastung erwächst; wo ein derartiges Aequivalent nicht vorhanden, da muß es sich wenigstens um wichtige materielle oder ideale Interessen der Korporationsmitglieder handeln und muß außerdem die Leistungsfähigkeit der letzteren eine solche sein, daß von ihnen jene Steigerung der Last, ohne unverhältnismäßig drückend zu werden, getragen werden kann.

2) Es muß sodann die Aufwendung, deren es für den in Betracht kommenden

---

102) Siehe u. a. Kreis-Ordn. v. 13. Dez. 1872 § 116 Nr. 3 und § 176 Nr. 5, Prov.O. v. 29. Juni 1875 § 119 Nr. 3, Städte-Ordnung v. 30. Mai 1853 § 50 Nr. 3, Schr. d. Min. d. Innern v. 11. Juni 1854 in Hübner's Städte-Ordnung v. 30. Mai 1853, S. 192.

103) Gem.O. v. 29. April 1869 für die Landesteile diesseits des Rheins Art 63, für die Pfalz Art. 47.

104) Gemeinde-Ordnungen § 90 der Zusammenstellung in der Manz'schen Gesetz-Ausg. Bd. IX, S. 66 ff. und Statuten der Städte daselbst S. 292.

105) Siehe Meili, Rechtsgutachten und Gesetzesvorschlag betr. die Schuldexekution und den Konkurs gegen Gemeinden, 1885. Eine interessante Beleuchtung der einschlägigen Fragen an einem praktischen Falle enthält desselben Schriftstellers Broschüre: Die ökonomische Lage der Gemeinde Turbenthal. 1888.

Ausgabezweck bedarf, eine so erhebliche sein, daß die Entnahme der erforderlichen Mittel aus den Einnahmen der laufenden oder der auf dieselben nächstfolgenden Finanzperioden ausgeschlossen wird, bezw. eine dem Zeitpunkte der letztgedachten Einnahmen sich anschließende Temporisierung der Ausgabeleistung sich unausführbar erweist.

3) Die Anforderung, auf welche sich die Aufwendung bezieht, darf nicht zu denjenigen gehören, welche sich in jeder Finanzperiode oder doch in kürzeren Zeiträumen regelmäßig erneuern, mag diese Erneuerung eine individuelle oder auch nur eine generelle sein; da regelmäßig in kürzeren Zeiträumen sich reproduzierende Ausgaben (siehe unten Abschnitt VI, 1) grundsätzlich aus den laufenden Einnahmen zu bestreiten sind, so werden Ausgaben für Umpflasterungen von Straßen, für Wiederherstellungsbauten an Brücken, Dienstgebäuden 2c. in größeren Städten regelmäßig nicht zu den zulässigerweise aus den Erträgen von Anlehen zu deckenden Aufwendungen gerechnet werden dürfen, da solche Kosten wiewohl an verschiedenen Objekten doch generell innerhalb gewisser Grenzen in jeder Wirtschaftsperiode wiederkehren.

4) Die Modalitäten der Anlehensaufnahme und der aus derselben sich ergebenden Verbindlichkeiten müssen so geregelt sein, daß das Maß der den Mitgliedern der Korporation erwachsenden Belastung auf das möglichst geringste reduziert wird; von besonderer Wichtigkeit ist, daß diese Belastung sich zeitlich in einer den Druck für die Beteiligten möglichst herabmindernden Weise verteile. Die Bedingungen der Begebung müssen dergestalt normiert sein, daß die Erlangung des günstigsten nach Lage des Geldmarktes erreichbaren Zinsfußes ermöglicht werde: insbesondere empfehlenswert ist der Vorbehalt eines die Benutzung künftiger günstigerer Zinskonjunkturen offen haltenden Kündigungsrechts.

5) Es muß eine allzulange Ausdehnung des für die Tilgung vorgesehenen Zeitraums vermieden bleiben. Die wirtschaftliche Existenz der kommunalen Korporationen ist im allgemeinen größeren Wandelungen ausgesetzt, als die des Staats; schon hieraus ergibt sich, daß der für die Tilgung des Anlehens in Aussicht genommene Zeitraum kürzer als bei Anlehen des Staats bemessen sein muß: die Form von Renten-Anlehen ohne regelmäßige Tilgung muß in der kommunalen Finanzwirtschaft ganz ausgeschlossen bleiben. Im allgemeinen wird eine dreißigjährige Amortisationsperiode schon als eine so lange anzusehen sein, daß über dieselbe ganz exzeptionelle Fälle abgerechnet, nicht hinausgegangen werden sollte.

Die einander scheinbar widerstreitenden Rücksichten zu 4 und 5 zu vereinigen, ist eine Aufgabe, die nur in concreto auf Grund einer die gesamte Finanzlage umfassenden Prüfung mit Erfolg gelöst werden kann.

Dies m. D. zulässige Maß der Ausdehnung der Tilgungsperiode wurde in zahlreichen derjenigen Fälle, in denen die größeren kommunalen Korporationen Englands erteilte Ermächtigung zur Anlehensaufnahme durch Spezialgesetz geregelt wurde, weit überschritten: die Amortisationsperiode erstreckte sich hier häufig auf einen Zeitraum bis zu 60 ja früher öfter bis zu 100 und 110 Jahren[106]. In Preußen ist durch Zirkular des Ministers des Innern vom 1. Nov. 1879[107]) für die Genehmigung von Kreisanleihen, deren Begebung durch Ausgabe von Inhaberpapieren stattfindet, als Prinzip aufgestellt, daß die Tilgungsquote, wenn die Kontrahierung des Anlehens zu gemeinnützigen Anlagen erfolgt, mindestens 1, wenn sie zu gewinntragenden Anlagen, mindestens $1\frac{1}{2}$ Prozent betragen müsse; außerdem muß festgesetzt sein, daß die durch die fortschreitende Tilgung ersparten Zinsen und die Ertragsüberschüsse der betr. Anlagen der Amortisation zuwachsen. Durch Min.-Erlaß v. 21. Februar 1880 sind diese Bestimmungen auch auf die von Stadtgemeinden durch Ausgabe von Inhaberpapieren (Stadtobligationen) kontrahierten Anlehen übertragen worden[108]). Für andere Gemeinde-Anleihen fehlen m. W. solche Normen und bilden soweit mir bekannt Amortisationsquoten von 1 Prozent die Regel, auch noch niedrigere Tilgungsquoten sollen vorkommen. — Daß es in England, Preußen und den meisten deutschen Staaten an einer allgemeinen Regelung sowohl der Maxima der Tilgungs-Zeit-

106) Wright and Hobhouse S. 79 ff. und Phillips (Probyn) Local taxation S. 482.

107) Preußisches Min.Bl. für die innere Verw. 1880 S. 11.

108) ebendaselbst S. 79; s. dazu Steffenhagen, Handbuch der städt. Verf. II. S. 196.

räume als der Minima der Tilgungsquoten für die meisten Kategorien der kommunalen Korporationen fehlt, halte ich für einen Uebelstand.

In etwas detaillierterer Weise sind die für die Genehmigung von Gemeindeanlehen durch die Präfekten maßgebenden Gesichtspunkte in Frankreich normiert: das im Anschluß an das Gemeindegesetz vom 5. April 1884 erlassene Ministerial-Zirkular vom 15. Mai desselben Jahres empfiehlt den Präfekten, von der ihnen in Ansehung der Gemeindedarlehen übertragenen Gewalt mit aller der Vorsicht, welche das wohlverstandene Interesse der Gemeinden erheischt, Gebrauch zu machen. »Il importe«, heißt es daselbst, »que les emprunts communaux n'aient pour objet, que le paiement de dépenses d'une necessité incontestable; qu'ils soient toujours circonscrits dans des limites moderées et proportionées surtout aux ressources disponibles de manière à ne pas obérer les finances de la commune au préjudice des services municipaux essentiels. Il sera prudent qu'à moins de circonstances exceptionelles le terme d'amortissement des emprunts n'excede pas vingt-cinq ou trente ans [109]). In der bayerischen Gemeinde-Ordnung v. 5. April 1869 heißt es Art. 61: „Die Aufnahme eines Anlehens der Gemeinde kann nur zur Abtragung aufgekündigter Kapitalien oder zur Bestreitung unvermeidlicher oder zum dauernden Vorteile der Gemeinden gereichender Ausgaben stattfinden, wenn die Deckung dieser Ausgaben aus anderen Hilfsquellen der Gemeinde nicht ohne Ueberbürdung der Gemeinde-Angehörigen geschehen kann." Außerdem sind für alle Gemeindeschulden Tilgungspläne, welche auf nachhaltigen Einnahmen für Verzinsung und Tilgung beruhen, vorgeschrieben. Im österreichischen Min.-Erlaß v. 11. Dez. 1850 Anleitung zur Verwaltung des Gemeinde-Eigentums betreffend, ist gesagt: „So sehr es übrigens die Pflicht des Gemeinde-Ausschusses ist, jede Einschuldung des Gemeinde-Vermögens zu vermeiden, so wird doch die Aufnahme eines Darlehens in manchen Fällen das einzige Mittel sein, wodurch größere gemeinnützige Anstalten am schnellsten und selbst für die Vermögenskräfte der Einzelnen am wenigsten drückend ausgeführt werden können, weil hierdurch auf einmal der entsprechende Fond geschaffen wird und durch entsprechende Stipulationen die Rückzahlung in mehrere Jahre eingeteilt werden kann, wodurch die auf die Gemeindemitglieder aufzuteilenden Umlagen kleiner und daher weniger beschwerlich werden, als wenn die erforderliche Summe auf einmal durch Umlagen aufgebracht werden müßte." In Italien hat das neue Gemeinde- und Provinzialgesetz v. 10. Febr. 1889 die Selbstbestimmungsbefugnis der Gemeinden zur Aufnahme von Anlehen durch die Bestimmung eingeschränkt, daß abgesehen von dem Falle der Umwandlung schon vor dem Erlaß des Gesetzes rechtsgültig kontrahierter Schulden Anlehen nur für die Zwecke außerordentlicher Aufgaben und Arbeiten, deren Projekte von der Bauverwaltung genehmigt sein müssen, zu beschließen gestattet: die aus der Kontrahierung von Anlehen behufs Verzinsung und Tilgung hervorgehende Belastung darf mit der durch alle früheren Anlehensaufnahmen bedingten zusammen ein Fünftel der ordentlichen Jahreseinnahme nicht übersteigen (s. Art. 159. 160 des Gesetzes). Die Gesetzgebung der Schweizer Kantone und der Vereinigten Staaten Nordamerikas hat Kautelen nach der bezüglichen Richtung hin meist nur in sehr unvollkommener Weise ausgebildet [110]).

3) Positive Veranstaltungen zur Sicherung einer den Kreditbedürfnissen der Kommunalkörper sich anpassenden Darlehensgewährung.

§ 112. Solche Veranstaltungen sind erforderlich, da die Einrichtungen der größeren Geld-Institute, welche die Befriedigung der allgemeinen Kreditbedürfnisse sich zur Aufgabe machen, den besonderen Anforderungen des Kommunalkredits oft nur wenig entsprechen; sie sind insbesondere unentbehrlich im Interesse der kleineren kommunalen Korporationen, welche vermöge des beschränkten Umfanges ihrer Finanzwirtschaft und ihrer auf finanzielle Operationen nur wenig berechneten Organisation von dem etwa vorhandenen Kapitalangebot zweckentsprechend Nutzen zu ziehen in der Regel nicht in der Lage sind. In der Hervorrufung solcher Veranstaltungen pflegen private Initiative und Thätigkeit des Staats zusammenzuwirken. In dem Inhalt einer solchen Bethätigung des Staats lassen sich drei Stufen unterscheiden.

1) Der Staat regt Privat-Institute an, sich mit der Kreditgewährung an kommunale Korporationen zu befassen bezw. er reglementiert ihre desfalsige Thätigkeit oder begünstigt die Gründung besonderer desfalsiger Institute. Die Ausdehnung des Wirkungskreises privater Kredit-Institute auf das Gebiet der Kreditgewährung an kommunale Korporationen wird regelmäßig nur dann einen besonders großen Umfang erreichen, wenn

109) Bulletin du ministère de l'intérieur, Jahrg. 1884 S. 306.

110) S. betr. Amerika die bei Porter, Census S. 659 ff. zusammengestellten Bestimmungen.

der Staat einem solchen Bestreben fördernd entgegenkommt. Die Erfolge werden vielfach dadurch bedingt sein, daß die Organe der öffentlichen Verwaltung zur Erteilung der für die Beurteilung der Sicherheit nötigen Auskunft bezw. zur Information der kommunalen Verwaltung über die Details der von den Institutionen ausgehenden Kreditgewährung die Hand bieten, überhaupt kleinen kommunalen Instituten gegenüber sich einer Art von Vermittlung unterziehen, eine Bethätigung, zu welcher jene Organe um so leichter Anlaß und Mittel finden werden, je mehr es sich um Institute handelt, die mit der Verwaltung des Staats in laufender Beziehung stehen und einem Einfluß oder einer Kontrolle derselben unterworfen sind: solcher Art sind der credit foncier in Paris und die Aktiengesellschaft für Boden und Kommunalkredit in Elsaß-Lothringen, welche in besonders großem Umfange die Gewährung von Kredit an kommunale Korporationen in ihren Geschäftsbetrieb aufgenommen haben. In neuerer Zeit haben auch andere Institute, wie der preußische Zentralbodenkredit in Berlin und die Rheinische Hypothekenbank in Mannheim eine für die Zwecke des kommunalen Kredits spezialisierte Thätigkeit zu entfalten begonnen.

Die Benützung des Crédit foncier für die Kreditgewährung an Gemeinden, Departements und Syndikate hat ihren Ursprung in der durch Gesetz v. 6. Juli 1860 jenem Institut erteilten Ermächtigung, den genannten Korporationen nach Maßgabe der von denselben erlangten Autorisation auf längere oder kürzere Zeiträume Darlehen zu gewähren und auf den Betrag der in dieser Weise gewährten Anlehenssumme Obligationen auszugeben: die Auszahlung der Darlehen an die betr. Korporationen sollte in bar erfolgen. Die Höhe des Zinsfußes hat je nach dem Wechsel der Lage des Kapitalmarktes geschwankt: er ist zuletzt — s. das Min.Zirkular vom 4. April 1889 [111]) — für Anlehen von weniger als 100 000 Fr. auf 4,60, für solche von 100 000 bis 499 999 Fr. auf 4,50 und für solche von 500 000 und darüber auf 4,35 Fr. geregelt worden. Diese Zinssätze sind auch auf diejenigen Anlehen für Schulbauten anwendbar, deren Tilgungsquoten nach dem Gesetz v. 20. Juni 1885 anteilig aus Staatszuschüssen zu bestreiten sind. Am 31. Dez. 1889 betrug das Guthaben an unter Pfandbrief-Ausgabe gewährten Kommunal-Anlehen 1 940 253 726,95 Fr., welcher Summe noch 4 722 721,91 Fr. aus dem Gesellschafts-Kapital gewährte Darlehen und 1 871 379,99 Fr. verfallene Semestralraten hinzutraten [112]). Der beim Boden- und Kommunalkredit in Elsaß-Lothringen an Kommunaldarlehen ausstehende Betrag bezifferte am 31. Dez. 1889 sich auf 10 662 988,52 Mark. Der preußische Zentralbodenkredit, der, soweit bekannt, seine Thätigkeit im Anfange vorzugsweise landwirtschaftlichen Meliorationsgenossenschaften zugewendet, hatte bis 31. Dez. 1889 an kommunale Korporationen 21 449 052,50 M. ausgeliehen, wovon 18 624 606,70 M. noch ausstanden. Der von der Rheinischen Hypothekenbank bis zum 31. Dez. 1889 Kreisverbänden und Gemeinden dargeliehene Betrage belief sich auf 1 462 748,37 M. Beide letztgenannten Institute haben auf diese Anlehen besondere Kommunal-Pfandbriefe ausgegeben.

2) Der Staat schafft öffentliche Kredit-Institute, welche sich mit der Kreditgewährung an kommunale Korporationen befassen oder er gibt bestehenden derartigen Instituten die entsprechende Richtung. Der Fall der Schaffung eines öffentlichen Instituts lediglich für den Zweck der Gewährung von Anleihen an kommunale Korporationen liegt in Belgien vor, wo in der Form einer société anonyme das seinem gesamten Wirkungsbereich nach öffentliche Institut des Credit communal lediglich zum Behuf der Kreditgewährung an Gemeinden und Provinzen ins Leben gerufen wurde. Von öffentlichen Instituten, welche wiewohl ihrer Grundlage nach anderen Aufgaben dienend doch für den Zweck der Kreditgewährung an kommunale Korporationen nutzbar gemacht worden sind, verdienen, abgesehen von der Hypothekarkasse des Kantons Bern, vor allem die französische caisse des depots et consignations, die italienische cassa dei depositi e dei prestiti und der deutsche Reichs-Invaliden-Fonds als Anstalten Erwähnung, welche es auf diesem Gebiet zu einer besonders umfangreichen desfallsigen Wirksamkeit gebracht haben.

Die Errichtung des Crédit communal in Belgien schließt sich an die daselbst durch Gesetz v. 18. Juli 1860 ausgesprochene Aufhebung des Oktrois an. Mit der Gründung des Instituts wurde vorzugsweise der Zweck verfolgt, die vom Ertrage der zum Ersatze des Oktrois

111) Bull. du min. de l'int. 1889 S. 118. 112) Compte rendu 1889 S. 19.

eingeführten bezw. anteilig überwiesenen Dotationssteuern auf die Gemeinden entfallenden Anteile im Wege der Kreditgewährung schon im voraus für die Befriedigung von einen größeren Kapitalaufwand erheischenden kommunalen Bedürfnissen (Schul-, Wegebauten 2c.) nutzbar zu machen. Eine gleiche Stellung hat die Verwaltung der Anstalt im Einklange mit der Staatsregierung dem durch das Gesetz v. 19. Aug. 1889 geschaffenen zweiten Kommunalfonds gegenüber eingenommen, dessen Gründung zu einer entsprechenden Erweiterung der Operationen und zu einem Anschluß der Grundsätze an die neue Einrichtung geführt hat; siehe das (ungedruckte) Min.Zirk. v. 18. Nov. 1889 Nr. 44 965. Die Anlehensbedingungen sind zuletzt durch Min.Zirkular vom 23. Juli 1886 Nr. 40 784 dahin geregelt worden, daß die Tilgungsperiode entweder eine 66- oder eine 33jährige ist: in beiden Fällen erfolgt die Rückzahlung durch zugleich Verzinsung und Tilgung in sich begreifende Jahresraten, deren Satz für ersteren Fall auf 4, für letzteren auf 5½ Prozent festgesetzt ist. Der Betrag der ausstehenden Annuitäten ist im Verwaltungsbericht für 1889 auf 285 693 551 Fr. 59 Cts. angegeben worden [113]. Die durch Gesetz v. 18. Juli 1875 gegründete Hypothekarkasse im Kanton Bern ist ein Staatsinstitut; die Ausdehnung ihres Wirkungskreises auf Gewährung von Darlehen an Gemeinden beruht auf einem Großratsbeschluß v. 3. März 1885. Der Zinsfuß beträgt 4¼ Prozent. Am 31. Dez. 1887 belief sich nach dem Verwaltungsbericht für das gedachte Jahr der Betrag der ausstehenden Gemeindedarlehen auf 832 558,50 Fr. Die französische caisse des dépots et consignations, ihrer ursprünglichen Anlage nach eine Kasse für die Annahme gerichtlicher Depositen ist aber auch mit der Verwaltung der Sparkassenfonds und disponiblen Staatsfonds, namentlich der bei der Staatsschatzverwaltung zu hinterlegenden verfügbaren Fonds der Gemeinden und Anstalten betraut; aus ihnen gewährt sie den Gemeinden Darlehen, bezüglich deren die Tilgungsfrist nicht über 20 Jahre, bezw. wenn die Rückzahlung nicht in gleichen jährlichen oder halbjährlichen Raten stattfindet, nicht über 12 Jahre betragen darf. Der Zinsfuß ist durch Min.Zirk. v. 12. März 1889 [114]) für Anlehen mit einer Tilgungsfrist von längstens 9 Jahren auf 4, für solche mit längerer Rückzahlungsfrist auf 4,25 Prozent geregelt worden. Im wesentlichen eine Nachbildung der eben genannten Kasse ist die italienische cassa dei depositi e dei prestiti; dieselbe ist aus der durch Gesetz v. 11. Aug. 1870 (alleg. D) vollzogenen Zentralisierung der durch das Gesetz v. 17. Mai 1863 begründeten regionalen Depositen- und Darlehns-Kassen hervorgegangen und durch das Gesetz v. 27. Mai 1875 mit der Postsparkasse in Verbindung gebracht worden; dieselbe macht die ihr zufließenden Einlagen in erster Linie durch Bewilligung von Anlehen an Provinzen und Gemeinden nutzbar; der Zinsfuß wird, abgesehen von den Fällen, in welchen die gesetzlichen Voraussetzungen exzeptioneller Herabsetzung desselben vorliegen, jährlich im voraus generell festgesetzt. Der Wirkungskreis der Kasse umfaßt (s. unten No. 3) auch die innerhalb der Spezialzweige der Kommunalverwaltung (Schulen, Wege 2c.) zu gewährenden Vorschüsse. Der deutsche Reichs-Invaliden-Fonds, bei welchem die vom deutschen Reich zur Sicherstellung der Invalidenversorgung überwiesenen Fonds verwaltet werden, hat einen großen Teil der bezüglichen Gelder zur Kreditgewährung an kommunale Korporationen nutzbar gemacht. Die auf diese Weise zum Teil zu 4, zum Teil zu 4½ Prozent — die angeregte Reduktion des letztgedachten Zinssatzes auf 4 in Ansehung früher kontrahierter Anleihen wurde vom Reichstag in der Session 1884/85 zurückgewiesen — ausgeliehenen Summen erreichten am 31. Dez. 1889, soweit sie noch ausstanden, den Betrag von 177 002 248,55 Mark [115]).

3) Der Staat beschafft selbst die zur Kreditgewährung an die kommunalen Korporationen erforderlichen Fonds und tritt in die Stelle des Darlehensvermittlers bezw. Darlehensgebers, was in doppelter Form geschehen kann. Entweder handelt es sich bei den bezüglichen Staats-Institutionen um Erfüllung des Kreditbedürfnisses jener Korporationen im allgemeinen oder um die Gewährung der Mittel für die erfolgreiche Förderung einzelner und zwar namentlich solcher Verwaltungsaufgaben, bei denen das allgemeine Staats-Interesse beteiligt ist; in letzterem Falle pflegt die Darlehensgewährung zu dem Verfahren des Staats bezüglich der Gewährung von Subventionen für die in Rede stehenden Zwecke in enger Wechselbeziehung zu stehen. Jenes System ist vorzugsweise in England, dieses in Frankreich ausgebildet worden. Die Wirksamkeit der für einzelne Verwaltungszweige ausgebildeten Subventionierung durch den Staat oder größere Verbände läßt sich durch das letztere System beträchtlich verstärken, dessen Weiterentwickelung in der Zukunft durch die dem Subventionsprinzipe zu Teil werdende Ausbildung wesentlich bedingt ist.

Die Vermittelung der Kreditgewährung an kommunale Korporationen durch den Staat ist in

113) Siehe Näheres bei v. Reitzenstein, Schmollers Jahrb. 1887. Heft I. S. 169 ff.

114) Bull. du ministère de l'intér. 1889 S. 104.

115) Verhandl. des Reichstags, I. Session 1890/91 Nr. 10. Anlagebd. I Aktenst. 10, Beil. III S. 71. 103 ff.

England durch die Gesetze von 1875 38 u. 39 Vict. c. 89 und 1879 42 u. 43 Vict. c. 77 geregelt worden. Die public works loan commissioners sind demnach für eine Anzahl bestimmt benannter, einen großen Teil der mit Kapitalaufwendungen verbundenen Aufgaben der kommunalen Verwaltung umfassender Zwecke berechtigt, aus einem jährlich im voraus vom Parlament zu bewilligenden Kredit den kommunalen Korporationen unter zum Teil durch die Spezialgesetzgebung näher präzisierten Voraussetzungen Anlehen zu gewähren. Die Mittel wurden bis in die neueste Zeit, soweit sie nicht aus Ueberschüssen der Staats-Finanzverwaltung entnommen werden konnten, fast ausschließlich durch Ausgabe von Schatzbons aufgebracht, deren Verkauf zu einem Zinsfuß von 2⅐ bis 2¼ Prozent gegen den den Korporationen auferlegten Zinsfuß von 3½ Prozent einen nicht unbeträchtlichen Gewinn für den Staatsschatz abwarf. Allerdings ergab sich für letzteren, da die Darlehen meist für einen längeren Zeitraum bewilligt wurden, aus diesem Verfahren die Gefahr erheblicher Verluste, da die Möglichkeit einer bei ungünstiger Lage des Geldmarktes sich geltend machenden Steigerung des Zinsfußes für die Schatzbons über den den Darlehensnehmern gewährten Zinsfuß hinaus vorlag. Das Gesetz von 1879 hat daher die commissioners mit der Befugnis ausgerüstet, die Zinsen der bewilligten Anlehen in allen Fällen dergestalt zu erhöhen, daß ein Verlust für den Staat in jedem Falle vermieden wird. Was die sonstigen Modalitäten anlangt, so darf für den einzelnen Darlehensnehmer der Betrag von 100000 Pf. St. im Jahr nicht überschritten werden; da ferner der vom Parlament zu bewilligende Kredit während der Finanzperiode einer Aenderung nicht unterliegt, so müssen die Anträge auf Gewährung solcher Anlehen von den kommunalen Korporationen bis zum Schluß desjenigen Kalenderjahres gestellt werden, welches dem Jahre, in dem die Finanzperiode beginnt, vorhergeht. Die seit dem Jahr 1817 bis zum 31. März 1883 durch den Staat gewährten Anlehen betrugen 50½ Mill. Pf. St., wovon etwa 22 Mill. zurückgezahlt waren und 28 Mill. noch ausstanden; hiezu kamen weitere 3 Mill., welche in bereits vollständig geschlossenen Rechnungen nachgewiesen wurden; von letzteren war 1 610 000 erlassen worden [116]).

Von den Institutionen Frankreichs — schon die vorher geschilderte Wirksamkeit der caisse des dépots et consignations nähert sich, zumal der Gewinn dieser Kasse dem Staate zufließt, der direkten Kreditgewährung des Staats an die Gemeinden — gehören vor allem die durch das Gesetz v. 11. Juli 1868 geschaffene Kasse der Vizinalwege und die im Jahr 1878 gegründete Schulbaukasse hieher. Die erstere Kasse bezweckt die Förderung des Ausbaus der Vizinalwege durch Gewährung von Darlehen an Gemeinden bezw. unter gewissen Bedingungen auch an Departements für diesen Zweck; der Gesamtbetrag sollte 200 Mill. Fr. nicht überschreiten, ein Betrag, der durch das Gesetz v. 10. April 1879 um fernere in zwölf Jahresraten successive zu realisierende 300 Mill. [117]) erweitert wurde. Darlehen werden gegen die Verpflichtung zur Entrichtung von dreißig je auf 4 Prozent der Anlehenssumme bemessene, die Amortisationsrate einschließende Jahreszinsraten gewährt, mit deren Entrichtung die Verpflichtung der Darlehensnehmer ihre Erledigung erhielt. Die erforderlichen Mittel werden von der caisse des dépots et consignations beschafft und den bei dieser verwalteten Beständen der Gemeinden und öffentlichen Anstalten entnommen; im Bedarfsfalle kann die Kasse zur Emission von in ca. 30 Jahren amortisierbaren zinsbaren Schuldtiteln ermächtigt werden. Nebenher ging die Bewilligung von Subventionen für denselben Zweck. Mit der Verwaltung der hiezu das Gesetz v. 11. Juli 1868 und spätere Gesetze überwiesenen Dotationssummen ist die Kasse der Vizinalwege ebenfalls betraut. Aehnliches gilt von der durch das Gesetz v. 1. Juni 1878 gegründeten und durch das Gesetz v. 3. Juli 1880 zur caisse des lycées, colleges et écoles primaires erweiterten Schulbaukasse. Ihr Wirkungskreis umfaßt ebenfalls die Realisierung der für den gedachten Zweck vom Staat zu Subventionen überwiesenen Beträge und die Anweisung der aus den desfalls eröffneten besonderen Krediten zu leistenden Vorschüsse. Diese Kredite waren für die Vorschüsse zur Erbauung von Elementarschulen durch das Gesetz v. 1. Juni 1878 auf 60 Mill., für die Vorschüsse zur baulichen Instandsetzung und Ausstattung von Lyceen und Kommunalgymnasien (colleges) durch das Gesetz v. 3. Juli 1880 auf 50 400 000 bezw. 15 Mill. Fr. bemessen worden. Auch die Anweisung dieser Vorschüsse schließt sich eng an die Bewilligung der Subventionen aus den durch dieselben Gesetze bewilligten Krediten an. Die Vorschüsse werden auf einen Zeitraum von längstens 30 Jahre bewilligt, indem die Verpflichtung der Darlehensnehmer mit der Entrichtung von 60 halbjährigen, Zinsen und Amortisationsbetrag in sich begreifenden Raten von 2 Prozent zur Erledigung gelangt; es können jedoch auch auf Verlangen der Gemeinden kürzere Tilgungsfristen vereinbart werden; in diesem Falle wird der Jahresbetrag so berechnet, daß durch denselben außer dem Amortisationserfordernis eine Verzinsung von 1¼ Prozent sichergestellt wird. Dies ist der Zinsfuß, zu dem der Staatsschatz die erforderlichen Fonds vorstreckt, die jedoch im Bedarfsfalle auch durch Ausgabe von Schuldtiteln beschafft werden können [118]).

---

116) Siehe Wright and Hobhouse a. a. O. S. 69 ff., de Foville a. a. O. S. 80 ff. Nach Phillips a. a. O. S. 484 ist auf Grund der Ermächtigung des Gesetzes von 1879 der Zinsfuß von der treasury dergestalt festgesetzt worden, daß er bei innerhalb 20 Jahren rückzahlbaren Anlehen 3½, bei zwischen 20 und 30 rückzahlbaren 3¾, bei zwischen 30 und 40 rückzahlbaren 4, bei in noch längerer Frist rückzahlbaren 4¼% betrug.

117) wovon 40 Mill. für Algerien.

118) S. Ges. v. 3. Juli 1880 Art. 13. Die neuesten in die Oeffentlichkeit gelangten Notizen — vgl. Revue générale d'administration Jahrg. 1888 Bd. 1. S. 372 — geben über die Lage der Darlehnsoperationen keine Auskunft.

In Italien werden, wie erwähnt, auch die für Spezialzwecke den Gemeinden zu gewährenden Vorschüsse durch die cassa dei depositi (s. oben bei 2) realisiert, welche insbesondere durch das Gesetz v. 18. Juli 1878 ermächtigt worden war, während eines Zeitraumes von 10 Jahren den Gemeinden zur Herstellung der Gebäude für den obligatorischen Volksunterricht Vorschüsse zu bewilligen, die von den Gemeinden in gleichen, Tilgung und Verzinsung in sich begreifenden, nicht über eine Periode von 30 Jahre hinaus sich erstreckenden Jahresraten zurückzuerstatten waren: der Zinsfuß konnte für derartige Darlehn unter den für die Darlehnsoperationen des Jahres festgesetzten herab bis auf 2 Prozent ermäßigt werden, doch durfte der hieraus erwachsende Ausfall, für den aufzukommen eine Last des Staates sein sollte, im Jahre die Summe von 50 000 Lire nicht überschreiten; durch das spätere Gesetz v. 8. Juli 1888, welches die Ermächtigung für einen weiteren zehnjährigen Zeitraum wiederholt und hierbei die Grenze für die Herabsetzung des Zinsfußes bei größeren Darlehen auf 2½ bezw. 3 Prozent eingeschränkt hat, ist jene Summe auf 80 000 Lire erhöht worden; auch können Gemeinden und Provinzen für die den Zwecken des mittleren Unterrichts dienenden Bauten derartige Vorschüsse gewährt werden. In ähnlicher Weise ist die Kasse zur Gewährung von Anlehen an Bewässerungsgenossenschaften (Gesetz v. 28. Febr. 1886) sowie zu ermäßigtem Zinsfuß an Gemeinden behufs Ausführung der im Gesundheits-Interesse erforderlichen öffentlichen Arbeiten (Gesetz v. 14. Juli 1887) und ferner zu zahlreichen anderen Spezialzwecken zuständig.

VI. Die Formen der kommunalen Finanzverwaltung.

Leroy-Beaulieu, L'administration locale, 2me partie chap. III. Wright and Hobhouse, Local government. chap. XV. Faucher, Staats- und Kommunalbudget, in V. f. V. Bd. II. S. 184 ff. F. F. Mayer, Die Gemeindewirtschaft, Tl. III. u. IV. Einiges bei G. Herrfurth, Das gesamte preußische Etats-, Kassen- und Rechnungswesen und die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten. 1881 und v. Reitzenstein in Stengels Wörterbuch d. d. V.R. s. v. Gemeindehaushalt.

§ 113. Es ist zu unterscheiden zwischen den Formen, in denen der allgemeine Gang der Finanzverwaltung sich bewegt und denen, welche für die Handhabung der einzelnen Zweige dieser Verwaltung gelten; die letzteren werden, nachdem einzelner derselben bereits im Vorstehenden gelegentlich Erwähnung geschehen, hier unberücksichtigt zu bleiben haben. Die Regelung des allgemeinen Ganges der Finanzwirtschaft gliedert sich in die Momente der Budgetfeststellung, der Kassenführung und der Rechnungslegung. Auch in der besonderen Gestaltung, welche diese Formen im kommunalen Finanzwesen erhalten haben, kommt es zum Ausdruck, daß die bezügliche Finanzwirtschaft keine ganze unabhängige ist: nach der einen Seite hin ist dieselbe wie das Obige gezeigt hat, mannigfachen aus dem Staatsinteresse sich ergebenden Beschränkungen unterworfen, nach der anderen ist sie in zahlreichen Beziehungen auf das helfende oder ausgleichende Eintreten der Finanzwirtschaft des Staats angewiesen. Der Einfluß, welchen die positiven Gesetzgebungen dem Staat in Bezug auf die Regelung des Ganges der Finanzverwaltung und ihrer oben bezeichneten Stufen einräumen, erscheint durch jene Abhängigkeit wesentlich bedingt.

1. Das Budget.

1. Entwickelung eines kommunalen Budgetwesens.

§ 114. Obwohl nach der gegenwärtigen Lage der Bearbeitung dieser Materien die geschichtlichen Anfänge des kommunalen Budgetwesens noch in Dunkel gehüllt sind, so ist doch so viel sicher, daß für die Ausbildung desselben zu seiner gegenwärtigen Gestalt die Budget-Einrichtungen des Staats von vorbildlicher Bedeutung gewesen sind; was vorher vorhanden war, wird über Zusammenstellungen bloß informatorischer Natur kaum hinausgegangen sein. Je mehr in der Organisation der Gemeinden das Schema der staatlichen Gewaltenteilung maßgebenden Einfluß erhielt, desto mehr trat auch beim Budget der Kommunalkörper der Charakter einer Richtschnur für die Verwaltung und eines Vollmachtsauftrages für deren Organe in den Vordergrund. Im Uebrigen ist das Maß der Ausbildung, welche das kommunale Budgetwesen in den einzelnen Staaten erlangt hat,

ein sehr ungleiches geblieben. Vor allem ist für den Grad der formellen Durchbildung, welchen jene Einrichtungen erreicht und der Gleichförmigkeit der Gestaltung zu welcher sie sich entwickelt haben, die Ausdehnung bestimmend gewesen, welche die materielle Beteiligung des Staats an den Lasten der kommunalen Verwaltung erhalten hat. Je mehr eine solche Beteiligung sich ausgebildet hat, desto mehr ist in der Regel Anlaß vorhanden gewesen, die Einrichtung des kommunalen Budgets durch allgemeine gesetzliche Normen zu regeln. Dem entspricht es, das das höchste Maß gleichartiger formeller Durchbildung jener Budget-Einrichtungen in Frankreich, Belgien und denjenigen deutschen Staaten besteht, in denen die geregelte materielle Beteiligung des Staats die verhältnismäßig größten Dimensionen erlangt hat: auch in Italien ist die Form des Gemeinde- und Provinzial-Budgets in gleichförmiger Weise geregelt worden. Zurückgeblieben ist im Gegensatze hiezu die Entwickelung der bezüglichen Einrichtungen in England, wo ein durch die finanzielle Konkurrenz des Staats gegebener praktischer Anlaß fehlte: auch die außerordentliche Spezialisierung der kommunalen Organisation hat hier die Bedeutung des Budgetwesens für die Erkenntnis der in der Finanzwirtschaft einander gegenüberstehenden Anforderungen und Kräfte beträchtlich vermindert; dasselbe gilt in noch höherem Maße von Amerika. Eine ungleiche ist auch die Entwickelung des Budgetwesens in größtem Teil Preußens und in Sachsen gewesen: das sehr beschränkte Maß der Leistungsfähigkeit, welches die Finanzwirtschaft zahlreicher ländlicher Gemeinden in sich schließt, der Umfang, den die Naturalwirtschaft oft noch behauptet und der auf der Beibehaltung der selbständigen Gutsbezirke beruhende unfertige Zustand der ländlichen Gemeinde-Verfassung bilden hier die Momente, auf welche jene Ungleichheit wesentlich zurückzuführen ist.

In England bestehen die Voranschläge der kommunalen Verwaltungen regelmäßig nur in den Schätzungen des Steuerbedarfs, wie sie für die inkorporierten Städte die Gemeinderäte, für die unions die boards of guardians, für die Grafschaften die an die Stelle der Friedensrichter getretenen county-councils auf Grund der Rechnungsergebnisse der ablaufenden Finanzperiode (häufig viertel- oder halbjährlich) zum Behuf der Steuerausschreibung in der folgenden vornehmen[119]). Im Gegensatz hierzu ist in Frankreich das Budgetwesen ebenso der Gemeinden von den Departements in sehr detaillierter Weise allgemein geregelt. Die Feststellung erfolgt durch Beschlußfassung des Gemeinderats bezw. was das Departement anlangt, des Generalrats. Beide Beschlußfassungen unterliegen der Genehmigung der Staatsorgane; loi sur l'organisation municipale v. 5. April 1884, Art. 145 fg., loi relative aux conseils généraux v. 10. August 1871 Art. 37 ff. — Auch die belgische Gesetzgebung enthält in ihrer Klassifikation der Einnahmen und Ausgaben gewisse Normen, welche für die Form und Gruppierung der Budgets maßgebend sind. Die Regelung durch allgemeine Normen ist hier jedoch eine weit weniger detaillierte als in Frankreich. Die Beschlußfassung über die Budgets steht dem Gemeinderate bezw. dem Provinzialrate zu, die definitive Feststellung erfolgt durch die permanente Provinzial-Deputation bezw. den König, loi communale v. 30. März 1836, Art. 140. 141, loi prov. vom 30. April 1836 Art. 86. 87. Ähnliche Bestimmungen gelten in Holland: die Form der Gemeindebudgets wird hier durch ein vom König zu genehmigendes Reglement der Provinzialdeputation festgestellt: die Genehmigung der von dem Gemeinderate von den einzelnen Fällen aufgestellten Budgets steht der Provinzialdeputation vorbehaltlich des Rechts der Berufung an den König zu. Die Budgets der Provinzen sind vom König zu genehmigen; Gemeindegesetz Art. 203 ff. Provinzialgesetz Art. 103 ff. In Italien, woselbst bereits durch kgl. Verordnung v. 19. Aug. 1865 (Nr. 35) bezw. Min.-Instr. v. 21. Juni 1865 (Nr. 325) für das Budget der Gemeinden und Provinzen ein gleichförmiges Schema vorgeschrieben und weiter das Rechnungswesen der Gemeinden durch Min.-Verordnung v. 20. Januar 1875, der Provinzen durch Min.-Verordnung v. 5. Juli 1881 einheitlich geregelt worden war, ist neuerdings durch kgl. Verordnung v. 6. Juli 1890, in Wirkung tretend mit dem 1. Juni 1892, das Rechnungswesen der Provinzen und Gemeinden mit dem des Staats in Uebereinstimmung gebracht und hiebei ein neues Schema für die Budgets vorgeschrieben worden. In einem Teil der deutschen Staaten — es gilt dies vorzugsweise von Norddeutschland — hat die Gesetzgebung sich der kommunalen Budgets nur wenig angenommen; die Bestimmungen beschränken meist sich darauf, die Zuständigkeitsverhältnisse für die Feststellung des Budgets (Haushalts-Etats) zu regeln. So ist die Aufstellung eines förmlichen Haushalts-Etats in den östlichen Provinzen Preußens, in Hannover und Schleswig-Holstein nur für die Städte und die Kommunal-Verbände höherer Ordnung, nicht dagegen auch für die Landgemeinden allgemeines Erfordernis, ebensowenig ist im Königreich

119) Vgl. Wright and Hobhouse a. a. O. S. 65, Leroy-Beaulieu a. a. O. S. 382 ff.

Sachsen die Budgetaufstellung für die Landgemeinden obligatorisch[120]). In den westlichen Provinzen Preußens, in Bayern und den andern süddeutschen Staaten ist die Aufstellung eines Haushalts-Etats für alle Gemeinden obligatorisch, doch befassen sich meist auch hier die gesetzlichen Bestimmungen mit dem Detail der Einrichtung nur wenig. Das hohe Maß der Durchbildung, das in ganz Deutschland das Budgetwesen der Städte, zumal der größeren, und der Kommunalverbände höherer Ordnung erlangt hat, läßt sich demnach in der Hauptsache als ein aus der Entwickelung der administrativen Praxis jener Selbstverwaltungskörper hervorgegangenes Ergebnis bezeichnen. Nahezu ein Gleiches gilt von Oesterreich. Wie für die Kronländer ist für die Bezirke und Ortsgemeinden die Aufstellung eines Voranschlags (Präliminares) allgemein vorgeschrieben, wenn auch die für die Voranschläge der letzteren Klasse der Kommunalkörper vorgezeichneten Direktiven noch primitiven Inhalts sind und das Schema wohl der damaligen Lage der Verhältnisse in den meisten Kronländern entsprechend ein sehr einfaches ist[121]). Die Schweizer Kantone überlassen entweder die Regelung des Budgets der Autonomie der Gemeinden oder sie nehmen ein Prüfungs- und Bestätigungsrecht der Aufsichtsorgane in Anspruch: ersteres gilt von Zürich, letzteres von Aargau (s. Züricher Gemeindegesetz v. 27. Juni 1875 Art. 130 ff.; Aargauer Verordn. v. 12. Dez. 1887 § 41).

2. Die Prinzipien der Gliederung des Budgets.

§ 115. **Verhältnis des Budgets zu den Finanzperioden und zu dem Finanzwesen der einzelnen Verwaltungsaufgaben.** Wie vorbemerkt hat das Budget die Bedeutung teils einer informatorischen Zusammenstellung teils einer die Form der Finanzverwaltung regelnden und namentlich für die Kassen- und Rechnungsführung maßgebenden Vorschrift teils eines die Legitimation der Verwaltungs-Organe begründenden und präzisierenden Vollmachtsauftrages; nach allen diesen Seiten seiner Wirksamkeit erfüllt es den Zweck, einen geordneten Gang der Finanzverwaltung zu sichern und vor allem die Erhaltung des Gleichgewichts zwischen Bedarf und Deckungsmitteln evident zu erhalten. Die besondere Art, in der letzterer Zweck mittelst des Budgets erstrebt wird, wird indessen wesentlich durch zwei Umstände bestimmt: einmal dadurch, daß die Erhaltung des Gleichgewichts in der Finanzwirtschaft der Kommunalkörper nicht bloß für einzelne bestimmte Zeiträume sondern fortlaufend vorhanden sein muß, während die Regelung der Finanzwirtschaft, wie sie im Budget erfolgt, naturgemäß nur einen beschränkten, in seinen Ergebnissen im voraus mit einiger Zuverlässigkeit übersehbaren Zeitraum umfassen kann; sodann dadurch, daß wenn es auch in erster Linie auf die Erhaltung des Gleichgewichts innerhalb der Finanzwirtschaft als eines Ganzen ankommt, doch auch das Verhältnis, in welchem innerhalb der einzelnen, in jener Finanzwirtschaft enthaltenen Verwaltungsthätigkeiten oder Verwaltungszweigen Bedarf und Deckungsmittel einander gegenüberstehen, von Interesse ist. Die Bedeutung, welche den einzelnen finanzwirtschaftlichen Thatsachen und Vorgängen für das Budget zukommt, bestimmt sich daher sehr wesentlich nach der Beziehung, in der dieselben einerseits zu dem Zeitraume, auf welchen sich die durch das Budget der Finanzwirtschaft gegebene Regelung erstreckt, zweitens aber zu den einzelnen Verwaltungsaufgaben und den aus der Verfolgung derselben sich ergebenden finanziellen Resultaten stehen; beide Beziehungen, die zur Budgetperiode und die zu den Verwaltungsaufgaben, müssen daher für die Gruppierung des Stoffes im kommunalen Budget maßgebend sein. Die Motive, welche sich aus demselben für die Gliederung des Budgets ergeben, mögen hier unter der Bezeichnung des Prinzips der zeitlichen und der sachlichen Spezialisierung zusammengefaßt bezw. einander entgegengesetzt werden.

§ 116. **Prinzip der zeitlichen Spezialisierung.** Abgesehen von den primitiven Einrichtungen Englands, nach denen, wie vorbemerkt, die die Stelle eines Vor-

120) Siehe v. Möller, Landgemeinden und Gutsherrschaften nach preuß. Recht, S 223 und v. Reitzenstein in v. Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts s. v. Gemeindehaushalt.

121) Siehe Gem.Ordnungen in der Zusammenstellung der Manz'schen Ges.Ausg. Bd. IX (1882) S. 49 und Cirk.Erlaß v. 11. Dec. 1850 S. 25 ff., das. S 245.

anschlags vertretende Schätzung des Steuerbedarfs in einem Teil der kommunalen Verwaltungen für viertel- oder halbjährliche Zeitperioden erfolgt, ist die Bemessung des kommunalen Budgets auf den Zeitraum eines Jahres m. W. überall und zwar meist in der Weise Regel, daß, soweit das den Einrichtungen des Staatsfinanzwesens zum Grunde gelegte Rechnungsjahr vom Kalenderjahr abweicht, jenes Rechnungsjahr auch für das Finanzwesen der kommunalen Korporationen maßgebend ist. In der Zweckbestimmung des Budgets, das die Regelung der Finanzwirtschaft in ihrer Begrenzung auf das Budgetjahr zur Darstellung bringen soll, ist es nun zunächst begründet, daß diejenigen Finanzoperationen, welche bereits ein Glied in der Finanzwirtschaft einer früheren Budgetperiode gebildet haben und nur vermöge ihrer durch die Umstände verzögerten Ausführung oder Abwickelung in die laufende Budgetperiode hineinreichen, von der Aufnahme in das Budget auszuschließen sind. Wo gleichwohl nach Lage der positiven Vorschriften zur Herstellung der für die Fortführung der Operationen nötigen Legitimation der Verwaltungsorgane die Uebernahme in das Budget erforderlich ist, da ist es rationell, diese Uebernahme wenigstens in einer Weise stattfinden zu lassen, welche die Eigenschaft der bezüglichen Operationen als Glieder der Finanzwirtschaft einer früheren Budgetperiode kenntlich erhält; es müssen die betreffenden Positionen unter ausdrücklicher Bezeichnung als Einnahme- oder Ausgabereste übertragen werden. Dem Bereiche der Budgetaufstellung in ihrer eigentlichen Bedeutung fremd ist die vielfach übliche Aufnahme einer Angabe des Bestandes als Ergebnisses der früheren Finanzverwaltung, die nur von informatorischer Bedeutung ist.

Indessen auch diejenigen Einnahme- und Ausgabe-Positionen, welche der Natur der Sache und der obwaltenden Absicht nach in der laufenden Budgetperiode zur Ausführung kommen sollen, scheiden sich doch nach der verschiedenen Beziehung, in der sie zu dieser Periode stehen: entweder handelt es sich um solche Positionen, welche als integrierende Bestandteile der sich mit jeder Finanzperiode — in ähnlicher Weise wie das umlaufende Kapital sich periodisch reproduziert — erneuernden Finanzwirtschaft und in diesem Sinne als das mehr oder weniger ständige Element des Budgets anzusehen sind oder um solche, welche zwar in der in Rede stehenden Budgetperiode in die Erscheinung treten, zu jenem sich mit jeder Finanzperiode erneuernden Element der Finanzwirtschaft aber in keiner notwendigen Beziehung stehen und daher meist entweder überhaupt nicht oder erst in größeren, oft eine Reihe von Finanzjahren umfassenden Perioden sich wiederholen. Es beruht hierauf die Trennung zwischen einem ordentlichen und außerordentlichen Budget bezw. zwischen ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben, wie sie, immer einen gewissen Umfang der Finanzwirtschaft vorausgesetzt, ein Erfordernis jedes entwickelten Budgetwesens bildet. Während die Ausgaben des ordentlichen Budgets regelmäßig in den Einnahmen dieses Budgets ihre volle Deckung finden müssen, kann je nach der besonderen Natur der außerordentlichen Ausgaben deren Deckung auch in einzelnen sich hierzu eignenden Arten außerordentlicher Einnahmen gesucht werden.

Mit dem zurückgebliebenen Zustand des kommunalen Budgetwesens in England hängt es zusammen, daß hier eine Sonderung der Budgetpositionen nach jenem Prinzip nicht zur Ausführung gekommen ist. Aber die Staaten, in denen ein durchgebildetes Budgetwesen der Kommunalkörper besteht, weisen doch in der jener Scheidung gegebenen Ausführung große Verschiedenheiten auf. Am einheitlichsten ist dieselbe in Frankreich geregelt. In dem neuesten die bezügliche Materie regelnden Gesetz werden als Ausgaben des ordentlichen Budgets die im kommunalen Interesse geleisteten jährlichen und dauernden Ausgaben (les dépenses annuelles et permanentes d'utilité publique) bezeichnet: Ausgaben des außerordentlichen Budgets sind im Gegensatz diejenigen zufälligen oder zeitweisen Ausgaben (les dépenses accidentelles ou temporaires), welche auf die ausdrücklich als außerordentliche bezeichneten Einnahmen oder auf Ueberschüsse der ordentlichen Einnahmen angewiesen sind. Für die ordentlichen Einnahmen besteht dagegen eine positive nicht durchgängig auch für die Einteilung der Ausgaben maßgebende Klassifikation; insbesondere sind die Erträge bestimmter Steuerzuschläge bezw. Oktrois den ordentlichen, andere den außerordentlichen Einnahmen beigezählt, obgleich auch die Erhebung der letzteren häufig thatsächlich eine dauernde ist; namentlich werden zu

den außerordentlichen Einnahmen die Erträge der ausdrücklich zur Leistung außerordentlicher Ausgaben und zur Rückzahlung von Anlehen bewilligten Oktrois gerechnet. Thatsächlich ruht hienach ein großer Teil des außerordentlichen Ausgabebudgets auf Einnahmen, welche dauernd erhoben werden (Loi sur l'org. munic. v. 5. April 1884 Art. 133—135, Min.Instr. v. 15. Mai dess. J. zu den bezügl. Art). Das frühere Gesetz vom 10. Aug. 1871 über die Generalräte der Departements, das für das Departementsbudget noch heute bestimmend ist, hatte für die Scheidung der ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben allgemeine Kriterien nicht aufgestellt, sondern statt dessen wie für die Einnahmen eine Klassifikation der ordentlichen Ausgaben gegeben: alle in dieselbe nicht aufgenommenen Ausgaben sind außerordentliche. Siehe Art. 58 fg. des Gesetzes. Auch für die Gemeinde- und Provinzial-Budgets Italiens ist die Scheidung zwischen ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben maßgebend, doch ist diese Einteilung bei den Ausgaben der in obligatorische und fakultative untergeordnet (Kgl. Verordn. v. 6. Juli 1890 Art. 22. 23). Was Deutschland anlangt, so ist eine Scheidung zwischen ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben in den Budgets der umfangreicheren Kommunalverwaltungen ebenfalls üblich, doch ist es in der Art der Abgrenzung bisher kaum in irgend einem Staate zu einer Uebereinstimmung gekommen, es ist vielmehr die Aufstellung von Kriterien für diese Abgrenzung im allgemeinen Sache der autonomen Regelung der Selbstverwaltungskörper geblieben. Aehnliches gilt von Oesterreich, wo das für die kommunalen Budgets amtlich vorgeschriebene Schema eine Sonderung der ordentlichen und der außerordentlichen Positionen nicht enthält: lediglich das Einnahmebudget enthält eine Rubrik für außergewöhnliche Einnahmen[122]. Jener Mangel an Gleichförmigkeit, wie er in Deutschland bezüglich der Abgrenzung des ordentlichen und außerordentlichen Budgets besteht, bildet für eine nach einheitlichem Maßstabe vorzunehmende Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und damit für die Durchführung einer auf Erleichterung der Gemeinden abzielenden Finanzreform eine immerhin wesentliche Erschwerung. Allerdings würden allgemeine Kriterien für die in Rede stehende Abgrenzung sich nur in weiten Umrissen bezw. unter Spezialisierung für die verschiedenen Kategorien der Kommunalkörper vorzeichnen lassen: einen je größeren Kreis die einzelne kommunale Korporation umfaßt, eine desto größere Ausdehnung wird dem Bereiche des ordentlichen Budgets zu geben sein, weil Einnahmen und Ausgaben, welche vermöge ihres isolierten Vorkommens in kleinen Verwaltungen noch als außerordentliche Positionen geführt werden müssen, in größeren Kommunalwesen, weil hier generell sich periodisch wiederholend, als dem ordentlichen Budget zugehörend angesehen werden müssen.

§ 117. Prinzip der sachlichen Spezialisierung. Wie oben gezeigt, scheidet der Bedarf und scheiden demgemäß die Ausgaben sich in solche, welche durch die Erhaltung der kommunalen Korporation im allgemeinen sowie ihrer politischen und administrativen Stellung und in solche, welche durch die Erfüllung der einzelnen Verwaltungsaufgaben bedingt werden. In gleicher Weise lassen die Einnahmen in solche, welche zu den allgemeinen Hilfsquellen der Kommunalkörper gehören und in solche, welche zu den einzelnen kommunalen Verwaltungszweigen in Beziehung stehen, sich sondern. Daß die Abgrenzung beider Gebiete bei den Einnahmen einerseits und den Ausgaben andrerseits extensiv sich nicht deckt, liegt in der Natur der Sache. Je mehr der Wirkungskreis der Gemeinden staatliche und allgemeine Wohlfahrts-Aufgaben in sich aufnimmt, desto mehr muß das Gebiet der einen selbständigen Ertrag gewährenden Verwaltungszweige sich verringern und dagegen das Gebiet derjenigen, welche auf die allgemeinen Einnahmequellen der Kommunalkörper angewiesen sind, an Ausdehnung gewinnen. Immerhin ist es im Interesse der Evidenthaltung der finanziellen Ergebnisse der einzelnen Verwaltungszweige durchaus erforderlich, daß die auf jeden derselben wie auch demnächst die auf die allgemeine Verwaltung bezüglichen Einnahmen und Ausgaben in erkennbarer Weise einander gegenüber gestellt werden. Es kann dies in doppelter Weise erreicht werden, je nachdem die Form des sog. Netto- oder des sog. Brutto-Budgets gewählt wird. Bei der Wahl des Netto-Budgets werden in das Budget lediglich die Ueberschüsse bezw. die Zuschüsse, welche die einzelnen Verwaltungszweige ergeben, aufgenommen, wogegen die Gegenüberstellung der jeden der letzteren betreffenden einzelnen Einnahme- und Ausgabe-Positionen in die Spezial-Etats bezw. die Beläge verwiesen wird. Im Gegensatz hiezu nimmt das Brutto-Budget die gesamten Einnahme- und Aus-

122) Siehe Formular III z. Min.Erlaß v. 11. Dec. 1850, Manz'sche Ges.Ausg. Bd. IX (1882), S. 260.

gabe-Beträge der einzelnen kommunalen Verwaltungszweige auf. Wenn schon im Staats-Finanzwesen die Form des Netto-Budgets als eine nahezu aufgegebene zu bezeichnen ist, so gilt dies von der Finanzverwaltung der Kommunalkörper in einem noch höheren Grade; einen je engeren Kreis die Verwaltung umfaßt und je weniger daher Anlaß ist, die einzelnen Zweige derselben spezialisiert in die Erscheinung treten zu lassen, desto mehr muß darauf Wert gelegt werden, daß in erster Linie ein Bild der Bewegung der gesamten zum kommunalen Haushalt gehörigen Fonds hergestellt werde, wie solches nur das Bruttobudget gewähren kann. Durch Aufnahme besonderer Rubriken, welche zur Aufnahme der finanziellen Ergebnisse der einzelnen Verwaltungszweige bestimmt sind, läßt sich leicht den Zwecken des Nettobudgets gleichzeitig Rechnung tragen. Wenn hiernach auch die Aufnahme der einzelnen zur Wirkungssphäre der Kommunalkörper gehörigen Verwaltungszweige ihrer gesamten Einnahme und Ausgabe nach für das kommunale Budget die Regel bilden muß, so gibt es doch Ausnahmen, in denen betreffs einzelner Verwaltungszweige die Aufnahme lediglich der Ergebnisse — Zuschüsse bezw. Ueberschüsse — als das Angemessene erscheint. Eine solche Beschränkung rechtfertigt sich zunächst dann, wenn es sich um Fonds handelt, deren einen größeren Zeitraum umfassende Operationen ein Aussondern des auf die Bugetperiode entfallenden Teils der letzteren nur schwer zulassen; hierher können Baufonds, Anlehenfonds 2c. gehören. Sie ist aber auch dann unter Umständen empfehlenswert, wenn durch die Aufnahme der Finanzoperationen solcher Anstalten, welche weil den Gegenstand einer besonderen Verwaltung ausmachend und der Gesamtverwaltung des Kommunalkörpers gewissermaßen nur mittelbar unterstehend eine bis zu einem gewissen Grade selbständige Existenz haben, das kommunale Budget allzusehr kompliziert werden würde; je nach der Ausdehnung des letzteren kann es daher zu einem Erfordernis werden, daß Verwaltungen, wie die von Gasanstalten, Wasserwerken, Armenanstalten, Arbeitshäusern 2c. nur mit ihren Ueberschüssen oder Zuschüssen im Hauptbudget der kommunalen Korporationen erscheinen. Eine solche Behandlung wird um so mehr der Sachlage dann entsprechen, wenn bei Speisung der bezüglichen Fonds mit den kommunalen Zuschüssen namhafte eigene Einnahmen an von Privaten gezahlten Entgelten oder Gebühren oder an Zuschüssen von Stiftungen, größeren Kommunal-Verbänden oder vom Staat konkurrieren oder wenn behufs zweckentsprechender Erfüllung einzelner Aufgaben die verfügbaren Mittel mehrerer Gemeinden zentralisiert werden müssen. Auf Motiven der vorbezeichneten Art beruht die in manchen deutschen Staaten übliche Aussonderung von Schul- und Armen-Fonds, sowie die nach der französischen Gesetzgebung in einem für sämtliche beteiligte Gemeinden bei der Departemental-Verwaltung zentralisierten Spezial-Fonds stattfindende Verrechnung des größten Teils der Beiträge für das Vizinalwegewesen.

Im Voranschlagswesen der englischen kommunalen Korporationen spielt bei der Unvollkommenheit desselben und bei der schon soweit nach den einzelnen Verwaltungsaufgaben durchgeführten Sonderung der kommunalen Organisation an sich die sachliche Spezialisierung eine nur wenig hervortretende Rolle. In den Budgets der französischen Gemeinden und Departements erscheint zwar die sachliche Spezialisierung der Scheidung in ein ordentliches und ein außerordentliches Budget im wesentlichen untergeordnet, immerhin behauptet dieselbe jedoch — schon wegen des gesetzlichen Konkurrenz-Verhältnisses von Gemeinde, Departement und Staat in Bezug auf die Elementarschul-, die Wege- und einen Teil der Armenlast — hier eine wichtige Stelle. — In der Anordnung der deutschen und der österreichischen Gemeindebudgets herrschen im allgemeinen Gesichtspunkte der sachlichen Spezialisierung vor, wenn auch eine räumliche Gegenüberstellung der auf die einzelnen Verwaltungsaufgaben bezüglichen Einnahmen und Ausgaben nicht überall üblich ist und in den Budgets der Finanzverwaltungen von geringerem Umfange nur selten vorkommt.

§ 118. Vereinigung beider Prinzipien. Wie das Vorstehende gezeigt hat, gewinnt die Durchführung beider Prinzipien, des Prinzips der zeitlichen und des Prinzips der sachlichen Spezialisierung eine um so höhere Bedeutung, eine je größere Reichhaltigkeit an administrativen und finanzwirtschaftlichen Thätigkeiten die Wirkungssphäre

der betreffenden kommunalen Korporationen in sich vereinigt. Sie erlangt daher den erheblichsten Grad von Wichtigkeit in den größeren Stadtgemeinden der kontinentalen Staaten, deren Verwaltung ebenso die größte Mannigfaltigkeit einesteils der administrativen Aufgaben anderenteils die Formen der Mittelbeschaffung aufweist wie ihre Finanzwirtschaft sich durch mannigfache über die Budgetperiode hinausreichende und sich über eine Reihe von Jahren erstreckende Operationen charakterisiert. Aber auch für diese Gemeinden ist es zur Bildung abschließender Ansichten über die dem Budget zu gebende Gestaltung bisher nicht gelangt. Soweit diese Gestaltung, welche zum Teil durch den seitens der Gesetzgebung oder der Verwaltungspraxis des Staats vorgezeichneten Schematismus beherrscht wird, eine freie ist, variiert die Form des Budgets zwischen den einzelnen Verwaltungen sehr erheblich je nach dem Maße der seinen Aufstellungen gegebenen Detaillierung und vor allem nach der Bedeutung, welche dem einen oder anderen Einteilungsprinzip für die Gruppierung des Materials eingeräumt worden ist. Als die vollkommenste Form wird diejenige gelten müssen, welche ebenso die Gliederung des Materials nach den Beziehungen der Positionen zur Budgetperiode wie die Sonderung der Positionen nach den betreffenden Verwaltungsaufgaben und die Ausscheidung der bei letzteren sich ergebenden finanziellen Resultate evident erhält.

Sehr verschieden ist zunächst das Maß, in welchem in die Budgets der größeren städtischen Verwaltungen das finanzwirtschaftliche Detail übernommen wird. Mehr und mehr hat das Interesse der Uebersichtlichkeit dahin geführt, aus dem gesamten Material einen lediglich die Einnahme- und Ausgabesummen der generellen Titel und Rubriken enthaltenden Haupt-Etat auszusondern und die weitere Spezialisierung den Spezial-Etats zu überlassen. Die Gliederung dieser Haupt-Etats ist eine solche, daß durch dieselben entweder die Verteilung der Einnahme bezw. Ausgabe auf die einzelnen durch die materiellen Verwaltungsaufgaben gegebenen Titel und auf das Ordinarium bezw. Extraordinarium gleichzeitig zur Anschauung gebracht wird (Berlin), oder eine solche, daß der Etat zunächst in ein Ordinarium und ein Extraordinarium geschieden wird dergestalt, daß in jeder der beiden Hauptabteilungen sich die Reihenfolge der materiellen Titel wiederholt (Frankfurt a. M., Köln). Zuweilen ist auch ein Extraordinarium mit besonderer Titeleinteilung ausgesondert (Königsberg i. Pr.) oder es wird dasselbe lediglich durch einzelne in den Etat aufgenommene Positionen vertreten, welche durch ihre Bezeichnung sich als extraordinäre Einnahmen oder Ausgaben enthaltende charakterisieren (Dresden). Die Reihenfolge der Titel ist im allgemeinen die durch die materielle Natur der betr. Verwaltungsaufgaben gegebene. Der Anordnung des Etats einzelner Städte (Königsberg i. Pr.) liegt die Scheidung der Verwaltungen in Zuschuß und Ueberschuß-Verwaltungen zum Grunde. In besonders glücklicher Weise vereinigt die Zwecke des Brutto- und Nettobudgets u. a. der Hauptetat der Stadt Frankfurt a. M., welcher neben dem Ausgabe- und Einnahmebetrage in besonderer Kolumne den Zuschuß und Ueberschuß bei jedem Titel auswirft.

3. Wirkungen des Budgets.

§ 119. Die Wirkungen des Budgets ergeben sich aus seiner Natur, teils als einer Vorschrift für die Verwaltung teils als eines Vollmachtsauftrages für die Organe derselben; sie fallen mit denjenigen, welche das Staatsbudget für die Finanzwirtschaft des Staates hat, großenteils zusammen. Wesentlich unterscheidend gegenüber dem letzteren ist jedoch die größere Leichtigkeit, welche bei der Mehrzahl der kommunalen Budgets für durch die thatsächliche Gestaltung der Verhältnisse bedingte Veränderungen besteht und die dadurch gegeben ist, daß hier — es gilt dies insbesondere von den Ortsgemeinden im Gegensatz zu einem Teil der Kommunal-Verbände höherer Ordnung — die Herbeiführung von ergänzenden bezw. abändernden Beschlußfassungen auch während des Laufes der Budgetperiode Schwierigkeiten nicht darbietet. Ergänzungen und Abänderungen durch derartige Beschlüsse, welche, soweit eine Genehmigung durch höhere Instanzen für die Budgetfeststellung vorgeschrieben ist, einer solchen ebenfalls zu bedürfen pflegen, sind daher häufig. Daß diesen Beschlüssen die Form von Zusatzkapiteln zum Budget oder von förmlichen Ergänzungs-

budgets gegeben wurde, gehörte zu den Besonderheiten der bisherigen französischen Einrichtungen[123]).

2. Die Kassenführung.

§ 120. In der Organisation derselben stehen zwei Systeme einander gegenüber: entweder werden die Geschäfte der Kassenführung für die Kommunalkörper vom Staat durch seine Organe besorgt oder es beruhen dieselben in den Händen der kommunalen Organe bezw. der durch diese berufenen Beamten oder Bediensteten. Jenes ist das in Frankreich und Italien die Regel bildende, dies das in England, Belgien und Oesterreich geltende und soweit bekannt auch in der großen Mehrzahl der deutschen Staaten herrschende System. Von der Wahl des einen oder andern hängt im allgemeinen auch die Einrichtung der Buchführung ab, welche, wenn das Kassenwesen vom Staate besorgt wird, sich dem von letzterem befolgten Systeme einzuordnen hat, während sie im andern Falle sich frei nach den Erwägungen der Zweckmäßigkeit gestalten kann. Immer bildet das Budget mit den dasselbe ergänzenden Beschlüssen die Grundlage der Buchführung, welche die Beziehung der einzelnen Operationen zum Inhalt des Budgets stets evident zu erhalten hat.

In Frankreich ist die Verwaltung der Gemeindekassen eine gesetzliche Obliegenheit der Steuerempfänger: ausnahmsweise kann in den Gemeinden, deren ordentliche Einnahme den Betrag von 30 000 Fr. übersteigt, auf Antrag des Gemeinderates dieselbe einem besonderen Gemeinde-Empfänger übertragen werden. (Gemeindegesetz v. 5. April 1884 Art. 156)[124]). Die Kassenführung bezüglich der Departemental-Fonds bildet ein Annexum der Kassen- und Steuerverwaltung des Staates und erfolgt durch dieselben Beamten. In England haben einzelne kommunale Korporationen und Verbände, so die unions, die inkorporierten Städte und die Grafschaften, regelmäßig einen besonderen Kassenbeamten, bei anderen der hierher gehörigen Korporationen ist die Kassenführung mit anderen Funktionen verbunden: niemals ist dieselbe in den Händen der Finanzbeamten des Staats. In Italien bildet es die Regel, daß die Geschäfte des Gemeindeempfängers vom Steuerempfänger des Staats versehen werden, doch unbeschadet des Rechts des Gemeinderats, die Anstellung eines besonderen Steuerempfängers zu beschließen[125]). In Belgien ist die Ernennung der Gemeindeempfänger Sache der Gemeinderäte. In Holland ist die Stelle des Gemeindeempfängers im Prinzip von dem des Steuerempfängers des Staats getrenntes Amt, doch ist die Vereinigung beider Aemter in einer Person gestattet. (Gemeindegesetz v. 29. Juni 1851 Art. 106. 107.) In Preußen ist die Anstellung eines besonderen Kassenbeamten in den Städten allgemein: auf dem Lande liegt, was die östlichen Provinzen anbelangt, die Verwaltung der Gemeindekassen dem Ortsvorstande, d. h. dem Schulzen, unter Zuziehung der Schöffen ob; ein besonderer Gemeindeerheber kommt hier nur ausnahmsweise vor; in der Rheinprovinz wird die Gemeindekasse durch den Elementarerheber der direkten Staatssteuern oder den Bürgermeisterei-Erheber, in Westfalen stets durch ersteren verwaltet. Die Kassenverwaltung für die Kommunalverbände höherer Ordnung wird teils durch eigene Beamte, teils vermöge besonderen Abkommens durch die Kassenbeamten des Staats geführt[126]). In Oesterreich werden die Kassengeschäfte der Gemeinde entweder von einem Mitgliede des Gemeinderats oder von einem eigenen Gemeindekassierer besorgt. (Min.Erlaß v. 11. Dez. 1850 Art. 37 ff.)

Soweit nach vorstehendem die Kassenführung der Kommunalkörper durch die Kassenbeamten des Staats besorgt wird, wird die Form der Buchführung in der Regel durch den für das Kassenwesen des Staats vorgeschriebenen Schematismus bestimmt. Wo die Kassenführung durch besondere Beamte der kommunalen Korporationen oder durch Mitglieder ihrer Vorstände erfolgt; weist dieselbe meist eine große Verschiedenheit der Formen auf, eine Verschiedenheit, die großenteils in dem so überaus verschiedenen Umfange der betreffenden Finanzwirtschaft ihre Begründung findet. Während für die engbegrenzte und meist durch wenig geübte Kräfte geführte Finanzwirtschaft kleiner ländlicher Gemeinden eine große Einfachheit der Form das erste Erfordernis ist, bedarf es für die größeren Verwaltungen der Anwendung eines komplizierteren, die Erhaltung der Uebersichtlichkeit völlig sichernden Schemas. In Preußen hat für das Kassenwesen der größeren Kommunalkörper das für die Buchhaltung der Staatskassen vorgeschriebene Schema vielfach zum Vorbilde gedient und sind häufig die Grundsätze der Instruktion für die Regierungs-Hauptkassen

123) Dies im Laufe der Finanzperiode und zwar im Monat Mai aufzustellende Budget umfaßt zugleich die Resteinnahme und Restausgabe des abgelaufenen Finanzjahres. Siehe Thorlet a. a. O. S. 201 und 214.

124) Bezüglich der Departements siehe Block, Dict. de l'administration française s. v. département Nr. 122.

125) Magni, Commento alla legge com. e. prov. Nr. 58. zu Art. 111.

126) Siehe v. Möller, Stadtrecht S. 265; Ders., Landgemeinden u. Gutsherrschaften S. 239.

vom 1. Juni 1857 von jenen im wesentlichen adoptiert worden. In Oesterreich scheidet der schon erwähnte Min.Erlaß v. 11. Dez. 1850 in sehr sachgemäßer Weise zwischen Gemeinden, welche ein größeres Vermögen nicht besitzen, und solchen, welche sich im Besitze eines derartigen Vermögens befinden; während für erstere die Führung eines Kassenjournals nach dem von den Erlaß vorgezeichneten Schema genügt, ist für letztere die Führung eines Hauptbuches Erfordernis in welchem für die verschiedenen Einnahme- und Ausgabeposten eigene Konti zu eröffnen sind, aus welchen das Soll und Haben der Gemeinde ersichtlich zu machen ist. S. das. Art. 40. 41 und Hämmerle, Hdbch. für die Gem. S. 9.

3. Die Rechnungslegung.

§ 121. Wenn nach Vorstehendem für die Kassenführung das Budget teils den Rahmen teils die positive Richtschnur bildet, so besteht der Zweck der Rechnungslegung darin, die Uebereinstimmung der Kassenführung mit dem Budget bezw. der in Ergänzung und Ausführung desselben ergangenen Anordnung zu konstatieren. Zweierlei Momente sind es demnach, welche für die besondere Gestaltung des bezüglichen Prozesses der Finanzverwaltung bestimmend sind: einmal die Dauer der durch das Budget bezw. die in Ergänzung und Ausführung desselben ergangenen Beschlüsse begründeten Vollmachten: zweitens die Formen, in denen Aufstellung, Abnahme und Feststellung der Rechnung sowie namentlich auch die Erledigung der sich ergebenden Streitpunkte zu erfolgen hat.

1. Dauer der durch das Budget bezw. der dasselbe ergänzenden Beschlüsse und Anordnungen begründeten Vollmachten.

§ 122. Es ist nicht immer möglich, alle zur Durchführung der Finanzwirtschaft nach Maßgabe des Budgets erforderlichen, während der Finanzperiode eingeleiteten Operationen noch während der Periode zum Abschluß zu bringen; für die Beendigung derselben pflegt daher eine gewisse an die Budgetperiode sich anschließende weitere Frist gegeben zu sein. Andererseits verbietet die Rücksicht auf die Rechnungslegung, deren Beginn möglichst rasch auf die Finanzperiode folgen und welcher ein festes, weiterer Aenderung nicht mehr unterworfenes Material zum Grunde gelegt werden muß, diese Frist zu weit in die Zukunft hinaus zu erstrecken; es ist daher, soweit eine solche Frist gewährt wird, Requisit geordneter Finanzwirtschaft, daß ein nicht zu weit über das Budgetjahr hinaus sich erstreckender Termin festgesetzt sei, bis zu welchem die auf Grund des Budgets vorzunehmenden Finanzoperationen ihre vollständige Beendigung und Abwickelung erhalten haben müssen und mit dessen Eintritt die auf dem Budget beruhenden Verausgabungs- bezw. auch Vereinnahmungs-Vollmachten, soweit nicht die Zwecks ihrer Erhaltung oder Erneuerung etwa vorgeschriebenen besonderen Formalitäten erfüllt werden, erlöschen. Die Festsetzung dieses Termins — Final-Kassen oder Final-Rechnungsschluß, cloture de l'exercice — sowie der oben bezeichneten, die Konservierung der Vollmachten bedingenden Formalitäten bildet den Gegenstand teils allgemeiner gesetzlicher teils autonomer Bestimmung. Erstere Form der Festsetzung bildet da die Regel, wo die Kassenführung mit der Verwaltung der Staatskassen verbunden ist. Soweit die Festsetzung eine autonome ist, pflegt sowohl in der Bemessung der Frist als in der Regelung der vorerwähnten Formalitäten eine erhebliche Verschiedenheit zu bestehen.

In wiefern es bei dem primitiven Charakter und dem geringen Grade der Durchbildung des kommunalen Budgetwesens in England zu Regelung derartiger Einrichtungen gekommen ist, lassen die vorliegenden Publikationen nicht übersehen. In Frankreich ist als Schlußtermin für die Mandatierung der Ausgaben in der Gemeindeverwaltung der 15. März, für die Leistung derselben der 31. März des auf das Budgetjahr folgenden Kalenderjahres festgesetzt; für die Kassenverwaltung der Departements sind der 31. März und 30. April die bezüglichen Termine. In Preußen ist die Festsetzung derartiger Termine der autonomen Beschlußfassung der Gemeinden bezw. Amtsgemeinden, Kreise und Provinzen überlassen. Die letzteren haben bisher, soweit bekannt, stets das Rechnungsjahr des Staats und im Einklange hiermit auch den für die Staatskassen der entsprechenden Kategorie (Bezirkshauptkassen) bestehenden Termin des Finalschlusses ihren Einrichtungen zum Grunde gelegt; derselbe ist, seitdem das Rechnungsjahr auf den 1. April bis 31. März verlegt wurde, auf den 10. Mai festgesetzt. (Königl. Erlaß v. 11. Sept. 1876.) In Italien war bisher der Schlußtermin auf den 31. März festgesetzt; nach der neuesten

Verordnung v. 6. Juli 1890 scheint die im Budget enthaltene Vollmacht für alle am Schlusse des Finanzjahres — 31. Dez. — nicht beendigten Operationen zu erlöschen. Aehnlich scheint in Oesterreich aus der Vorschrift, daß Ein Monat nach Ablauf der Budgetperiode mit Aufstellung der Rechnung begonnen werden solle (Min.Erlaß v. 11. Dez. 1850 § 51) hervorzugehen, daß auch die Vollmachten mit Ablauf dieses Zeitraums regelmäßig ihr Ende erreichen.

Die Formen, welche zur exzeptionellen Erhaltung der durch das Budget erteilten Vollmachten bezüglich einzelner Positionen zu erfüllen sind, bestehen in der Regel darin, daß denjenigen Faktoren, welche bei der Feststellung des Budgets mitzuwirken haben, durch einen formellen Akt zur Prüfung jener Positionen Gelegenheit gegeben oder daß das Verzeichnis der letzteren ihrer Genehmigung unterbreitet wird. Dem besonders ausgebildeten Formalismus des kommunalen Finanzwesens Frankreichs entsprechend ist auch die Erhaltung der im Budget vorgesehenen Kredite über den Finalschluß hinaus an generell festgesetzte strenge Formen — so für die Departemental-Verwaltung an die Aufnahme in ein vom Präfekten aufzustellendes, vom Minister des Innern zu genehmigendes budget de report [127]) — gebunden.

2. Formen der Legung, Revision und Feststellung der Rechnungen.

§ 123. Die Uebereinstimmung, welche zwischen dem Budget und den dasselbe ergänzenden Beschlüssen und Anordnungen einerseits und zwischen den Operationen der Kassenverwaltung andererseits bestehen muß, ist eine unmittelbare nur insoweit, als nach den bestehenden Einrichtungen das Budget die Natur eines durch die Kassenverwaltung direkt zur Ausführung zu bringenden Auftrages hat. Vielfach ist dies indessen nicht der Fall und bedarf es, um die mit der Kassenführung beauftragte Verwaltung zur Leistung von Ausgaben zu ermächtigen, zunächst der Anweisung durch die mit der Leitung der Finanzoperationen des betreffenden Verwaltungszweiges betraute Behörde; ja es haben einzelne Staaten wie Frankreich die Trennung der Funktionen der Anweisung und der Ausführung dergestalt verallgemeinert, daß bei jedem Akt der Verausgabung beide Funktionen, die der anweisenden Instanz (ordonnateur) und die der ausführenden Instanz (payeur) zusammenzuwirken haben. Soweit es nach den bestehenden Einrichtungen für die Ausführung des Budgets des Dazwischentritts einer solchen anweisenden Behörde bedarf, begreift die im Wege der Rechnungslegung darzuthuende Uebereinstimmung mit dem Budget zweierlei Momente in sich: einmal die Uebereinstimmung der Kassenoperationen mit den erteilten Anweisungen und zweitens die Uebereinstimmung der erteilten Anweisungen mit den Ermächtigungen des Budgets. Einer streng formalistischen Durchführung der Trennung beider Momente entspricht die Aufstellung je einer besonderen Rechnung durch die mit der Kassenführung und ebenso durch die mit der Anweisung betraute Behörde, eine Scheidung, der die Anordnung besonderer Instanzen für die Revision jeder der beiden Rechnungen entspricht. Diesem in Frankreich zur Ausbildung gelangten Systeme entgegengesetzt ist das in England, Deutschland und Oesterreich vorherrschende, wonach eine Trennung der genannten Momente in der Rechnungslegung und der Zuständigkeit der revidierenden Instanzen nicht zum Ausdruck gelangt, eine zweckmäßige Sonderung der Gesichtspunkte vielmehr Sache der Ausführung ist. Insofern die Kassenverwaltung der kommunalen Korporationen mit der Verwaltung der Staatskassen verbunden ist, entspricht es der Natur der Sache, daß auch die Revision der Rechnungen, soweit sie die Feststellung der Uebereinstimmung der Kassenoperationen mit den Anweisungen der der Kasse vorgesetzten Behörde zum Zwecke hat, durch dieselben Instanzen bezw. in denselben Formen, wie die der über die Staatskassen aufgestellten Rechnungen erfolge. Im Uebrigen ist es in der Konsequenz begründet, daß denjenigen Instanzen, welche das Budget festgestellt haben, auch die Revision bezw. die definitive Feststellung der Rechnung zustehe. Es sind Motive entweder politischer oder administrativ-technischer Natur, welche in einzelnen Ländern zu einem Abgehen von dieser Konsequenz und zur Uebertragung der Revision der kommunalen Rechnungen an Staats-

127) Block, Dictionnaire de l'administration française s. v. département Nr. 113.

behörden bezw. zur Aufstellung besonderer staatlicher oder Selbstverwaltungs-Organe für die bezüglichen Funktionen geführt haben.

Jener vorerwähnten formalistischen Scheidung des Rechnungswesens entspricht im Finanzwesen der französischen Gemeinden und Departements die Unterscheidung zwischen der durch die kassenführenden Organe und der durch die anweisende Behörde (Maire bezw. Präfekt) aufzustellenden Rechnung (compte de deniers — compte moral). Die Revision der ersteren Rechnung erfolgt für die Kassen der Gemeinden durch den Präfekturrat, gegen dessen Entscheidungen Beschwerde an den Rechnungshof zusteht (wenn die ordentlichen Einkünfte der Gemeinde 30000 Fr. übersteigen, ist der Rechnungshof direkt die zuständige Instanz), für die Kassen der Departements wie für die des Staats durch den Rechnungshof. Der compte moral des Maire wird nach Anhörung des Gemeinderats vom Präfekten, der des Präfekten nach Prüfung durch den Generalrat mittelst Dekrets des Staatsoberhaupts definitiv geregelt. (Gemeindegesetz v. 5. April 1884 Art. 151 ff., Gesetz v. 10. Aug. 1871 Art. 27, 37, 61.) In England erfolgt die Prüfung und Feststellung der Grafschafts-Rechnungen seit der loc. gov. act v. 1888 — Art. 3, III — durch den county council, dem es überlassen ist, sich mit der erforderlichen sachverständigen Hilfe zu versehen. Dagegen hat bei den unions die größere Kompliziertheit der Verwaltung und das Bedürfnis der Festhaltung einheitlicher Grundsätze in der Armenverwaltung und im Unterstützungswesen sehr bald zur Uebertragung des Revisionsgeschäfts an besoldete Rechnungsbeamte (auditors) geführt, eine Einrichtung, die im Laufe der Zeit immer weitere Ausdehnung gewonnen hat. Der Prüfung dieser Beamten unterliegen zur Zeit die Rechnungen nicht bloß der unions sondern aller Lokal- Armen-, Schul- und Wegebehörden sowie — soweit als solche nicht die Stadträte von mit förmlichen Stadtverfassungen versehenen Städten fungieren — der Gesundheitsbehörden; die auditors entscheiden nach Auslegung der Rechnungen zur allgemeinen Einsicht in öffentlicher Sitzung über die Erinnerungen und sprechen die Feststellung der Rechnung aus; gegen ihre Entscheidung steht sowohl der Rekurs an den local government board als der Rechtsweg offen. Auch für die Revision der Rechnungen der inkorporierten Städte fungieren derartige Auditoren, von denen einer ein vom Mayor delegierter Gemeinderat ist, während die beiden andern aus der Zahl der zum Amt von aldermen oder Gemeinderäten qualifizierten Personen von der Bürgerschaft jährlich gewählt werden. Eine Trennung von rechnerischen und materiellen Erinnerungen findet in der Behandlung nicht statt. In Preußen (alten Bestandes) ist es das Regelmäßige, daß die Prüfung der Rechnung und definitive Entscheidung über die Feststellung derselben durch die Organe, welche über das Budget zu beschließen haben, erfolge: es sind dies die Gemeinde- und Stadtverordneten-Versammlungen bezw. Gemeinderäte, die Kreistage und die Provinziallandtage; jedoch steht in den Provinzen, in denen die Kreisordnung v. 13. Dez. 1872 gilt, die Entscheidung über die von Landgemeinden (bezw. auch von Amtsgemeinden) verweigerte Entlastung der rechnungslegenden Beamten dem Kreisausschuß zu; in der Rheinprovinz ferner erfolgt die Revision der Rechnungen der Landgemeinden durch den Bürgermeister, die definitive Prüfung und Feststellung durch den Landrat. Eine Trennung der bezüglichen Funktionen, je nachdem es sich um die rechnerische oder materielle Revision handelt, findet auch hier nicht statt, doch ist für die Behandlung in den größeren kommunalen Korporationen als Provinzen und Kreisen sowie den größeren Stadtgemeinden häufig die Analogie des für die Staatsrechnungen von der Oberrechenkammer gehandhabten Verfahrens maßgebend, welches die Erinnerungen gegen die Verwaltung des Kassenvorstandes und gegen die der anweisenden Behörde in getrennten Protokollen — A und B — verhandelt. In Oesterreich ist die Prüfung und Feststellung der Gemeinderechnung Sache des Gemeinde-Ausschusses, der, wenn die Gemeinde ein größeres Vermögen hat, aus seiner Mitte behufs der Vorbereitung der Entscheidung besondere Rechnungs-Revidenten bestellt. Min.Erl. v. 11. Dez. 1850, § 51 ff. und Hämmerle, Hdbch. f. d. Gem. S. 11.

VII. Die Statistik.

1. Internationale Statistik und Statistik der einzelnen Staaten.

J. Körösi, Statistique internationale des grandes villes. 2me section. Statistiques des finances. 1877. Derselbe, Bulletin annuel des finances des grandes villes, seither 9 Jahrgänge 1877—1885 (erschienen 1879—1890). Herrfurth, Zeitschrift des preuß. stat. Büreaus Bd. 18. Jahrg. 1878, S. 20, 21 und Ergänzungsheft VI, S. 130, 131. L. Sbrojavacca, Delle Finanze delle Amministrazioni locali in alcuni Stati Europei, appunti di Statistica comparata. 1887. Die beste Uebersicht der bisher auf diesem Gebiet unternommenen größeren Arbeiten bei Kollmann, Statistische Nachrichten über das Großherzogtum Oldenburg, Heft 20, S. 1 ff.

§ 124. Schon aus dem Inhalte der vorangegangenen Kapitel ergibt sich, daß für eine internationale Statistik der Gemeindefinanzen der Boden bisher nur wenig geebnet ist; vor Allem fehlt für die meisten Gebiete dieser Materie eine vergleichende Darstellung der materiellen Einrichtungen, wie sie für eine erfolgreiche Bearbeitung jener Statistik die Voraussetzung bildet. Immerhin als ein beachtenswerter Anfang sind Körösi's Versuche, eine

internationale Finanzstatistik der großen Städte zur Darstellung zu bringen, zu verzeichnen. Die Anregung zu diesem Unternehmen war von dem internationalen statistischen Kongreß ausgegangen, der in seiner neunten, in Pest abgehaltenen Versammlung ein von dem genannten Schriftsteller vorgelegtes desfallsiges Programm angenommen hatte; in Ausführung desselben publizierte Körösi zunächst eine Finanzstatistik der größeren Städte und sodann ein Jahrbuch derselben, von welchem wie oben bemerkt, neun Jahrgänge vorliegen. Diese Veröffentlichungen setzen sich zum Ziele, einmal durch Aussonderung der bloß rechnungsmäßigen oder durchlaufenden, sowie derjenigen Posten, welche wie die auf die Anlehensoperationen bezüglichen lediglich der Kapitalbewegung angehören, ein berichtigtes Budget (budget vrai im Gegensatz zum budget brut) bezw. Rechnungsergebnis herzustellen und sodann durch Gliederung nach einer Anzahl mehr oder minder allgemein gefaßter Rubriken zur Anschauung zu bringen; zweitens aber über den Stand des Aktiv- und Passivvermögens der betreffenden Städte eine summarische Uebersicht zu geben. Jene erste Veröffentlichung erstreckte sich auf 25 Städte; eine geringere blieb längere Zeit die Zahl derjenigen Städte, welche sich an der Lieferung von Material für das bulletin beteiligten; allmählich hat dieselbe sich jedoch auf 28 erhöht; in der Auswahl derselben ist mannichfacher Wechsel eingetreten, indem einzelne Städte sich an dem Unternehmen zurückgezogen, andere sich neu angeschlossen haben. Die im letzten Jahrgang (für 1885) mitgeteilten Daten umfassen die Städte Paris, Berlin, St. Petersburg, Moskau, Wien, Warschau, Pest, Lyon, Amsterdam, Kopenhagen, Turin, München, Dresden, Stockholm, Prag, Brüssel, Köln, Königsberg, Frankfurt a. M., Triest, Venedig, Bologna, Christiania, Providentia, Nürnberg, Leopolis, Barmen. Aber diese Veröffentlichungen, so verdienstlich sie an und für sich sind und so großer Fleiß auf dieselben verwendet worden ist, haben doch für die Beurteilung der Finanzlage der in Betracht gezogenen Städte einen nur bedingten Wert; wenn auch manche der Bedenken, zu denen die ursprüngliche Abgrenzung der Kategorieen Anlaß gab, durch inzwischen vorgenommene Aenderungen oder Spezialisierungen sich erledigt oder abgeschwächt haben, so wird die Bedeutung der gewonnenen Ergebnisse doch sehr wesentlich durch den Umstand beeinträchtigt, daß diese auf den Mitteilungen der einzelnen Stadtverwaltungen beruhen, für welche je nach den im Budget oder Rechnungswesen der betreffenden Gemeinden geltenden Grundsätzen bezw. der Lage der materiellen Einrichtungen betreffs der Abgrenzung der einzelnen Kategorieen von Einnahme und Ausgabe verschiedene Auffassungen maßgebend sind: es darf nur an das Auseinandergehen der Grundsätze erinnert werden, nach denen je nach der Terminologie der Gesetzgebung die Scheidung in direkte und indirekte Steuern, in Steuern und Gebühren, in ordentliche und außerordentliche Einnahmen und Ausgaben erfolgt. Um die ihrer materiellen Natur nach zu einander gehörenden Einnahmen und Ausgaben einander gegenüberzustellen, würde es einer Auflösung der Rechnungsergebnisse in ihre Details und einer Neugruppierung derselben bedürfen, eine Arbeit, deren Ausführbarkeit bei dem geringeren Grade der Vervollkommnung, zu welcher bisher die vergleichende Darstellung der Einrichtungen des kommunalen Finanzwesens entwickelt worden ist, zweifelhaft erscheint. Das Hauptgewicht ist bei jetziger Lage der Sache auf eine rationellere Gestaltung der kommunalen Finanzstatistik der einzelnen Länder zu legen, mit welcher die Darstellung der materiellen Einrichtungen Hand in Hand gehen muß; jener auch der Gruppierung der Körösi'schen Publikationen zum Grunde liegenden Idee entsprechend ist die Gewinnung eines Bildes nicht nur von der Wirtschaft der kommunalen Korporationen ihrer zeitlichen, im Budget und den Rechnungsergebnissen sich darstellenden Entwickelung nach, sondern auch von der Vermögenslage, wie sie in der Gegenüberstellung des Aktivvermögens und der Verschuldung zum Ausdruck kommt, zu erstreben. Als ein Versuch, in dieser Art der Behandlung einzulenken, kann die Schrift Sbrojavacca's angesehen werden, wiewohl der Kreis der in Betracht gezogenen Län-

der ein engbegrenzter ist und über Italien und Preußen nicht hinausreicht. In einzelnen derjenigen Länder, in welcher eine Zeit hindurch der Ausbildung einer kommunalen Finanzstatistik in obigem Sinne sich erhöhtes Interesse zuzuwenden schien, hat dasselbe seitdem wieder nachgelassen, da die Fragen, welche zu jenen Bestrebungen den unmittelbaren Anlaß geben, teils ihre Erledigung erhielten oder an praktischer Wichtigkeit verloren, teils durch neu auftauchende Probleme in den Hintergrund gedrängt wurden; daß hierunter die Kontinuität der Behandlung, welche für die Gewinnung brauchbarer und abschließender Resultate die unerläßliche Vorbedingung bildet, nicht leide, ist dringend zu wünschen.

2. Die Lage der statistischen Arbeiten in den einzelnen Staaten.

1) England.

Amtliche Veröffentlichungen. Als das ganze Gebiet oder einen großen Teil desselben umfassende Uebersichten sind in erster Linie zu nennen: The Statistical Abstract of the United Kingdom, the Annual local taxation Returns, the Annual Reports of the Local Government Board; es schließen sich an: the Annual Reports of the Committee of Council on Education, the Annual Accounts of the Chamberlain of the City of London, the Annual Accounts of the Metropolitan Board of Works sowie sonstige auf Spezial-Gebiete bezügliche Veröffentlichungen; die Einrichtung dieser Publikationen wird voraussichtlich nach der Local Government Act von 1888 für die Zeit vom 25. März 1889 ab mannigfachen Aenderungen unterliegen, über die indessen zur Zeit näheres noch nicht bekannt ist. — Litteratur: Wright and Hobhouse, Outline S. 73 ff. u. Suppl. S. XIII ff.; ferner Craigie, Local taxation in Great Britain. Bull. internat. de Statistique I. II. S. 1 ff.

§ 125. Die kommunale Finanz-Statistik ist in England insbesondere durch die von Goschen's Reformplänen ausgegangene Anregung in Fluß gekommen; die vorgenannten amtlichen Publikationen, insbesondere die returns on local taxation und die reports des Local Government Board umfassen ein reichhaltiges Material, dessen Bearbeitung und Gruppierung mehr und mehr teils den Bedürfnissen der Praxis, teils den wissenschaftlichen Anforderungen angepaßt worden ist; immerhin fehlt noch viel daran, daß aus demselben ein völlig genaues Bild der örtlichen Finanzverwaltung und ihrer Ergebnisse gewonnen werden könnte; die Schwierigkeiten, welche der rechtzeitigen Veröffentlichung eines vollständigen und zweckentsprechend zusammengestellten Materials entgegenstanden, waren sehr erhebliche. Zu einem Teil beruhten dieselben in der Einrichtung des Rechnungswesens; wie es betreffs des Finanzjahres für die verschiedenen Arten der Verbände an einer gleichförmigen Regelung fehlte, so wichen auch die Termine für die Fertigstellung der Rechnungen mannigfach von einander ab; zahlreiche Verbände blieben thatsächlich mit der Arbeit im Rückstande; in den Rechnungen fehlte meist eine Scheidung der einmaligen Kapitalverwendungen von den laufenden Ausgaben, der aus der Begebung von Anlehen oder der Veräußerung von Stammvermögen gezogenen von den ordentlichen Einnahmen; ebenso ließen dieselben meist eine besondere Behandlung der nur durchlaufenden sowie derjenigen Positionen vermissen, in welchen Zahlungen der Verbände an einander zur Darstellung gelangten und welche daher eine reelle Steigerung der Gesamteinnahme und Gesamtausgabe für den betr. Zweck nicht enthielten. Den namentlich in neuester Zeit besonders intensiven Bemühungen des Local Government Board gelang es, dem größten Teil dieser Schwierigkeiten gerecht zu werden; vor allem wurde eine promptere Rechnungslegung durchgesetzt, dergestalt, daß zur Zeit — Herbst 1890 — bereits für das Finanzjahr 1888/9 die local taxation returns zu erscheinen begonnen haben; es ist ferner darauf hingewirkt worden, daß Zahlungen an andere Verbände bezw. Einnahmen aus solchen eine gesonderte Behandlung erfahren und daß die Operationen zur Ausführung von Anlehens-Konversionen nicht in der Einnahme und Ausgabe der Rechnungen fungieren; der Feststellung der Anlehensverschuldung der kommunalen Korporationen wurde besondere Sorgfalt zugewendet. Weit weniger ließen die Schwierigkeiten sich überwinden, welche in jener oben geschilderten wenig übersichtlichen und einheitlichen Gestaltung der englischen Kommunalverfassung selbst begründet waren, vermöge deren die einzelnen Funktionen der lokalen Verwaltung von sehr verschieden abgestuften, vielfach sich räumlich nicht deckenden kommunalen Verbänden ausgeübt werden; es erwächst hieraus der Nachteil, daß es an einer Grundlage namentlich für die Vergleichung der in den städtischen und der in den ländlichen Verbänden erzielten Resultate fehlt, da die Grenzen dieser Verbände sich mit denen der parishes, unions &c. häufig nicht decken. Eine Herstellung der nach der bezeichneten Richtung hin zu erfüllenden Vorbedingungen ist hier erst von der Weiterführung der mit den Loc. Gov. Act, deren Bestimmungen jedoch erst mit der Beendigung des Finanzjahres 1888/9 in Kraft getreten sind, eingeleiteten Reform zu erwarten. Indessen auch abgesehen hiervon leiden die Mitteilungen selbst der umfassendsten der erwähnten Veröffentlichungen, der returns on local taxation an mannigfachen Unbeständigkeiten, wie denn beispielsweise in denselben die Staatssubventionen eine nur sehr summarische Erwähnung finden.

Nur in den allgemeinsten Umrissen kommt daher die Richtung der Entwickelung in den mitgeteilten Zahlenergebnissen zum Ausdruck. Behufs Veranschaulichung dieser Ergebnisse lasse ich es bei der Mitteilung der folgenden Tabellen, welche den im Supplement von Wright and Hobhouse enthaltenen Zusammenstellungen entnommen sind [128]), bewenden. Diese Zusammenstellung hat vor den in den amtlichen Veröffentlichungen gegebenen den Vorzug, daß ihr eine in längerer Jahresreihe durchgeführte einheitliche Gruppierung zu Grunde liegt. Von jenen Tabellen zeigt die erste das Wachsen des zur Besteuerung herangezogenen Reinertrages, sowie die in die Erträge der Steuer, des Gas- und Wasserzinses, der Beiträge des Staats, der Anlehen und der Hebungen aus anderen Quellen spezialisierten Einnahme, der Gesamt-Ausgabe und des auf Verzinsung und Tilgung von Anlehen entfallenden Anteils derselben, endlich des Gesamtbetrags der Verschuldung aus Anlehen, alles dies in ungetrennter Summe für die verschiedenen kommunalen Korporationen. Die zweite, dritte und vierte versuchen, soweit nach dem vorhandenen Materiale möglich, die betreffenden Einnahmen und Ausgaben, je nachdem sie sich auf städtische, ländliche oder gemischte Verbände bezw. Verwaltungsaufgaben beziehen, zu spezialisieren; die Hauptstadt London ist hiebei nicht berücksichtigt. Die Tabellen ergeben das bis jetzt stetige Wachstum der Steuerlast und der Gesamtverschuldung, wie auch den engen Zusammenhang, in welchem dies Wachstum mit der Entwickelung des spezifisch städtischen Aufgabenkreises steht.

Tabelle I. Vergleichende Uebersicht der Entwickelung des steuerbaren Reinertrages, der Einnahme, der Ausgabe und der Verschuldung als Anlehensverschuldung in den Kommunalverbänden in nachstehenden Finanzjahren (in 1000 L. St.).

Positionen:	1867—68	1875—76	1880—81	1883—84	1885—86
Zur Armensteuer veranlagter Reinertrag (ruteable value)	700 669	121 833	135 645	143 222	147 351
Einnahmen.					
Steuern	16 430	22 593	23 350	25 664	27 741
Gas- u. Wasser-Werke			3 469	5 383	5 405
Staats-Zuschüsse	951	1 918	2 706	3 465	3 752
Anlehen	4 449	8 741	11 461	6 710	10 208
Andere Einnahmequellen	3 208	4 961	7 209	5 260	5 107
Gesamt-Einnahmen	25 038	38 213	48 195	46 482	51 213
Gesamt-Ausgaben	25 002	37 759	48 383	48 110	50 238
Darunter z. Tilgung u. Verzinsung v. Anlehen		6 107	9 515	8 183	8 638
Anlehensschuld a. Schlusse d. Finanzjahres		70 826	113 934	132 328	147 234

Tabelle II. Uebersicht der Entwickelung des steuerbaren Reinertrags, der Einnahme aus Steuern und Anlehen, der Ausgaben auf Anlehen und der Anlehnsverschuldung, insoweit die städtischen Verbände bezw. die städtischen Verwaltungszwecke in Betracht kommen ausschließlich der Hauptstadt in nachstehenden Finanzjahren (in 1000 L. St.).

Positionen:	1867—68	1875—76	1880—81	1883—84	1885—86
Steuerbarer Reinertrag (rateable value)					
a) Municipal boroughs		25 713	33 752	36 783	38 558
b) Andere städtische Verbände		19 068	21 300	19 857	20 564
Einnahmen aus Steuern	3 008	8 106	6 801	7 885	8 195
„ „ Gas- u. Wasser-Werken			3 469	5 363	5 377
„ „ von realisierten Anlehen	1 685	5 877	7 992	3 810	6 263
Ausgabe zur Verzinsung und Tilgung von Anlehen		4 175	6 788	5 035	3 298
Anlehensschuld a. Schlusse d. Finanzjahres	16 580	44 304	72 527	83 417	92 464

Tabelle III. Vergleichende Uebersicht der Entwickelung des steuerbaren Reinertrags, der Einnahme aus Steuern, sowie der Anlehensverschuldung, soweit ländliche Verbände und ländliche Verwaltungszwecke in Betracht kommen ausschließlich der Steuer in nachstehenden Finanzjahren (in 1000 L. St.).

Positionen:	1867—68	1875—76	1880—81	1883—84	1885—86
Steuerbarer Reinertrag (ruteable value) der ländlichen Gesundheitsverbände		57 709	56 866	58 144	58 824
Einnahmen aus Steuern	2 879			3 667	3 783
„ „ Gas- und Wasser-Werken		3 417	3 547	19	28
Anlehensschuld a. Schlusse d. Finanzjahres	2 694	3 392	4 123	5 001	5 121

128) a. a. O. S. XX (80) ff. Dieselben sind aus den Daten der öff. Statistik zusammengestellt.

Tabelle IV. Vergleichende Uebersicht der Entwickelung der Einnahmen aus Steuern und der Anlehensverschuldung, soweit gemischte bezw. gemeinsame Verwaltungszwecke in Betracht kommen in nachstehenden Finanzjahren (in 1000 L. St.).

Positionen:	1867—68	1875—76	1880—81	1883—84	1885—86
Einnahmen aus Steuern	8 225	8 716	9 990	10 875	11 309
Anlehensschuld	4 100	10 427	19 622	22 954	26 992

2) Frankreich.

Amtliche Veröffentlichungen: Rapport adressé au ministre de l'intérieur et des cultes sur la situation financière et materielle des communes en 1877. Seit 1878: La situation financière des communes de France et d' Algerie, bisher 11 Jahrgänge. Seit 1887: La situation financière des départements, bisher 3 Jahrgänge. Annuaire statistique de la France, herausgegeben vom Handelsministerium, bis 1889 12 Jahrgänge in den betreffenden Abschnitten. — Litteratur: vorzugsweise M. Block, Annuaire d'économie politique et de statistique; für Paris insbesondere H. de Pontich, Administration de la ville de Paris (ouvrage publié sous la direction de M. Block). 1884.

§ 126. Schon unter dem zweiten Kaiserreich wurden Anläufe zur Herstellung einer kommunalen Finanzstatistik gemacht: nachdem bereits in den Jahren 1862 und 1868 desfallsige Erhebungen stattgefunden hatten, erfolgten in den Jahren 1871 und 1877 neue Aufnahmen. Von ihnen hatte die erstere den eingeschränkteren Zweck einer Feststellung der Lasten, welche durch die Kriegsereignisse den Gemeinden erwachsen waren und der hieraus sich für dieselben ergebenden Finanzlage; nach einem umfassenderen Plan einer Anordnung des Finanzgesetzes vom Jahr 1877 entsprechend, erfolgte die zweite, deren Ergebnisse in einem im Jahr 1881 veröffentlichten Bericht — es ist dies der oben an erster Stelle erwähnte rapport — an den Minister des Innern zusammengestellt wurden. Die Ergebnisse sind nach Departements, für diejenigen 260 Gemeinden aber, deren ordentliche Einnahme in den Jahren 1875 bis 1877 mindestens 100 000 Fr. betrug, außerdem noch in spezialisierter Weise zusammengestellt; Paris ist ausgesondert und zum Gegenstande besonderer Darstellung gemacht; den Uebersichten über Einnahmen und Ausgaben schließen solche über das Gemeindevermögen und über den Schuldenstand der Kommunen sich an. Eine Vergleichung mit den Resultaten der früheren Aufnahmen hat, da die Schemata nicht überall übereinstimmten, nur bei einzelnen Hauptergebnissen stattfinden können. Diese Veröffentlichungen fanden Fortsetzung in der oben erwähnten, seit dem Jahr 1878 jährlich erscheinenden situation financière des communes. Dieselbe ist eine mehr summarische Uebersicht, deren Wert für die Beurteilung der Verhältnisse vermöge des zur Anwendung gebrachten, nur wenig spezialisierten Schemas ein eingeschränkter ist; an die Stelle der von demselben bezüglich der Wirtschaft der Departements gebrachten Notizen ist seit dem Jahr 1887 jene besondere, wie die vorige jährlich erscheinende situation financière des départements getreten. Eine Erhebung über die Gemeindefinanzen in breiteren Dimensionen und hierin an die Enquete von 1877 anknüpfend hat erst im Jahr 1887 (bezüglich des Jahres 1885) wieder stattgefunden und sind die Ergebnisse in Gestalt eines vom Minister des Innern dem Präsidenten der Republik erstatteten Berichts veröffentlicht worden (s. Bull. de stat. et de legisl. comp. T. XXV. S. 197 ff.). Die wichtigsten dieser Ergebnisse sind in den folgenden Tabellen I bis III ersichtlich.

Tabelle I. Die Gemeinde-Einnahmen 1877 und 1885 (in Fr.).

Positionen:	1877	1885 Gesamtsumme	1885 ordentliche	1885 außerordentliche
1) Ertrag der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern (centimes additionnels) ordentliche und außerordentliche	138 255 087	172 501 734	101 114 185	71 387 549
2) Ertrag der Oktrois (ordentliche und außerordentliche)	253 126 177	283 585 389	270 057 740	13 527 649
3) Ertrag des Gemeinde-Vermögens und gewisser demselben entstammender Einnahmen	174 143 119	169 819 052	169 819 052	
4) Ertrag aus Anlehen und der Veräußerung von Grundstücken, Renten und Werten	256 293 225	105 644 311		105 644 311
5) Andere ordentliche und außerordentliche Einnahmen	186 642 151	287 509 904	192 547 876	94 962 028
Gesamt-Einnahme	1 008 459 759	1 019 060 390	733 538 853	285 521 537

Tabelle II. Die Ausgaben der Gemeinden 1877 und 1885.

1877			1885		
Ordentliche	Außerordentliche	Gesamtsumme	Ordentliche	Außerordentliche	Gesamtsumme
553 480 216	445 078 240	998 558 456	746 220 570	314 577 924	1 060 798 494

Tabelle III. Der Schuldenstand der Gemeinden in 1878 und 1886.

Gesamtbetrag der Verschuldung	Sämtliche Gemeinden	Paris	Die übrigen Gemeinden
am 31. März 1878	2 745 754 306	1 988 276 523	757 477 783
„ 30. Juni 1886	3 020 450 528	1 777 914 586	1 242 535 942

Die Tab. I—III sind dem oben erwähnten Bericht entnommen [129]). Die nachstehende Tabelle IV enthält eine Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben der Departements, welche der Situation financière des départements für 1887 entlehnt ist [130]).

Tabelle IV. Einnahmen und Ausgaben der Departements im Jahre 1887.

Einnahmen:		Ausgaben:	
1) Aus dem Departemental-Vermögen	1 012 710,75	1) Für das Personal der Präfekten und Unterpräfekten (Zuschüsse zum Bureau-Fonds, zur Pensionskasse und zu Beamten-Unterstützungen)	3 213 691,98
2) Aus Beiträgen dritter (Subventionen des Staats, Beiträgen der Gemeinden und Privaten)	57 712 920,39	2) Für das Grundeigentum (Gebäude) der Departements .	15 168 364,57
3) Aus Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern	175 493 883,18	3) Für Miete von Gebäuden und Lokalen	4 436 889,55
4) Aus Akten oder Finanzoperationen, welche die Verminderung des Stammvermögens der Departements oder die Belastung dieser Verbände mit Schulden zum Inhalt haben	39 240 565,29	4) Für das Mobiliar der Dep.	1 045 263,17
		5) Für Wege und Eisenbahnen	133 732 880,14
		6) Für die öffentliche Armenpflege	47 075 703,87
		7) Für den öffentlichen Unterricht	17 930 561,94
		8) Zur Ermutigung von Unternehmungen der Wissenschaft u. Kunst sowie zur Beförderung der Landwirtschaft u. Industrie	5 128 415,05
		9) Für Kultuszwecke	82 638,49
		10) Für das Kataster	201 247,20
		11) Zur Tilgung und Verzinsung von Anlehen	34 698 431,65
		12) Verschiedene Ausgaben . .	10 319 117,94
Gesamtsumme	273 460 079,61	Gesamtsumme	273 030 205,55

Es ergibt sich aus diesen Tabellen, daß was die Gemeinden anlangt, Gesamtausgabe und Gesamteinnahme eine nur mäßige Steigerung erfahren haben; das Ergebnis beruht indessen bei letzteren wesentlich darauf, daß die aus der Realisierung von Anlehen und der Veräußerung von Substanzteilen des Vermögens bezogenen Einnahmen sich auf nahezu zwei Fünftel des Betrages von 1877 vermindert haben, eine Abnahme, die allerdings durch das Wachsen insbesondere der laufenden Einnahmen aus den Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern und des Oktrois, ferner aber durch die unter den „anderen Einnahmen" vorzugsweise vertretenen Zuschüsse des Staats und der Departements namentlich zu den Kosten des öffentlichen Unterrichts weit überwogen wird; es läßt dies darauf schließen, daß auch bei der Ausgabe dem Wachsen des laufenden Aufwandes eine Abnahme der Kapitalverwendungen gegenübersteht. Hiemit stimmt überein, daß soweit das Gesamtresultat in Betracht kommt, eine Erhöhung der Verschuldung aus Anlehen nur in geringem Maße eingetreten ist; es gilt dies vor allem von Paris, wiewohl die in der Tabelle III für diese Stadt nachgewiesene Verminderung sich dadurch kompensiert, daß in das Ergebnis das letzte, im Jahr 1886 konzedierte, in 10 Jahresraten zu realisierende Anlehen von 250 Millionen Fr. nicht einbegriffen ist [131]). Die Erhöhung entfällt auf die übrigen Gemeinden, von denen zahlreiche wie es scheint sich gegenwärtig in der für die größten Städte meist schon überwundenen Periode finanzwirtschaftlicher Entwickelung, welche sich durch das Auftreten von Bedürfnissen umfangreicher Kapitalverwendung charakterisiert, befinden. — Was die Abstufung der Steuerbelastung anlangt, so gab es im Jahr 1889 3539 Gemeinden, welche weniger als 15, 7597 welche 15 bis 30, 9652 welche 31 bis 50, 11095 welche 51 bis 100 und 4248, welche mehr als 100 Centimes Gemeindesteuer-Zuschläge umgelegt hatten. Die auf den Haushalt der Departements bezügliche Tabelle IV ist vor allem dadurch lehrreich, daß sie den hervorragenden Anteil,

129) Bulletin de statistique et de législation comparée Tome XXV. S. 199 ff.

130) Daselbst Tome XXVII. S. 429 ff.

131) Daselbst Tome XXV. S. 203.

welchen an den Einnahmen die Zuschläge zu den direkten Staatssteuern und demnächst die Beihilfen des Staats, an den Ausgaben die Aufwendungen für das Wege- und Eisenbahnwesen und für die öffentliche Armenpflege haben, veranschaulicht: erst in dritter Linie folgen unter den Einnahmen die Erträge aus Anlehen und Vermögensveräußerungen, unter den Ausgaben die Aufwendungen für die Tilgung und Verzinsung der Anlehen. Den Einnahmen aus Anlehen von 37 072 729,28 Fr. i. J. 1885 steht eine solche von 38 665 687,40 Fr. i. J. 1887 gegenüber [132].

3) Belgien.

Amtliche Veröffentlichungen: Statistique générale de la Belgique: Exposé de la Situation du Royaume (1841—1850) publié par le Min. de l'Intérieur. 1853. Bd. III. S. 100 ff. Documents statistiques publiés par le Min. de l'Intérieur avec le concours de la Commission centrale de statistique. Bd. I—XIII. 1857—1869. Situation financière des Communes en 1865 et en 1875. 1883 (besonders und als Bd. XV des Bulletins der statist. Zentralkommission erschienen). Annuaire statistique de la Belgique, bis 1889 20 Jahrgänge.

§ 127. In Belgien haben, nachdem schon früher die Finanzstatistik der Gemeinden und Provinzen Gegenstand eingehender Bearbeitung gewesen war, Aufnahmen dieser Statistik betreffs der Gemeinden in den Jahren 1865, 1870, 1875 und 1880 stattgefunden; die Vergleichung der Ergebnisse von 1865 und 1875 bildet den Gegenstand einer eingehenden, vom Ministerium des Innern im Jahr 1883 veröffentlichten Bearbeitung, welche die Beträge der Einnahmen und Ausgaben der gedachten Jahre nach Kategorien einander gegenüberstellt; beigefügt ist eine Uebersicht des Grundbesitzes und des Schuldenstandes. Leider ist diese vortreffliche Publikation nicht fortgesetzt worden; eine Aufnahme der Ergebnisse des Gemeinde-Finanzwesens hat zwar 1880 stattgefunden, doch ist über eine solche für 1885 nichts bekannt geworden und scheint eine Veröffentlichung, welche den Resultaten der Erhebungen für 1865 und 1875 die für das letztgenannte Jahr gegenüberstellte und zu Rückschlüssen auf den Inhalt der weiteren Entwickelung die Grundlage gäbe, nicht in Aussicht zu stehen. Die wichtigsten Zahlenergebnisse für die Jahre 1865, 1875 und 1880 vergegenwärtigt die folgende Tabelle I [133].

Tabelle I. Einnahme, Ausgabe und Schuldenstand der Gemeinden (in Fr.).

Positionen:	1865		1875		1880	
I. Einnahmen.						
1. Ordentliche		39 849 611		79 834 571		92 592 919
Darunter:						
1) Zuschläge zu den direkten Staatssteuern	4 166 454		8 949 973		11 906 932	
2) Anteil a. Kommunalfonds	16 895 246		24 281 445		25 985 461	
3) Besondere kommunale Personalsteuern	3 050 868		2 928 874		2 969 783	
4) Taxes *)	176 435		5 071 731		6 996 772	
5) Beihilfen des Staats und der Provinzen zu den ordentlichen Bedürfnissen der Unterrichtsverwaltung .			*6 892 206		10 733 032	
2. Außerordentliche		50 418 168		117 169 521		115 064 456
Darunter:						
1) Realisierung von Anlehen			68 328 293		52 178 196	
2) Beihilfen d. Staats u. d. Provinzen zum Bau von Schulen, für Vizinalwege			*8 572 195		9 452 179	
3) Ueberschüsse früherer Finanzperioden					42 068 312	
Gesamt-Einnahmen		90 267 779		196 995 292		207 657 375
II. Ausgaben.						
Ordentliche		38 589 914		57 544 539		89 913 925
Außerordentliche . . .		34 760 205		103 894 935		80 268 205
Gesamt-Ausgabe		73 350 119		161 439 474		170 182 130
III. Gesamtbetrag der Verschuldung der Gemeinden aus Anlehen				435 124 482		581 414 670

*) besondere Kommunalsteuern, kommunale Grund-, Aufwandssteuern, Gebühren umfassend.

132) Daselbst Tome XXVII. S. 430.

133) Für die beiden ersteren Jahre aus der Sit. financière S. 10 ff. (die Zahlen mit * S. 193) für das letztere aus dem Ann. stat. entnommen.

Die nachstehende Tabelle II enthält für die Provinzen nach dem Annuaire statistique die Einnahmen und Ausgaben für die Jahre 1840, 1850, 1860, 1870, 1880 und 1887 und den Schuldenstand in den Jahre 1850, 1860, 1870, 1880, 1885, 1888.

Tabelle II. Einnahme, Ausgabe und Schuldenstand der Provinzen (in Fr.).

Positionen:	1840	1850	1860	1870	1880	1887
I. Einnahmen.						
1) Zuschläge zu den direkten Staatssteuern	1 916 916	2 718 794	3 337 612	5 108 842	5 816 166	6 218 589
2) Hundesteuer	191 791	305 878	451 255	704 384	1 166 059	1 268 205
3) Steuer v. Handel m. Tabak u. geistigen Getränken				100 579	1 484 928	1 685 760
4) Jagdschein-Abgabe . .				86 768	111 000	230 510
5) Andere Prov.-Abgaben	288 274	279 129	270 618	149 803	182 905	183 180
6) Aus Anlehen	1 764 862	1 408 732	9 800	1 205 492	869 663	858 000
7) Zuschüsse des Staats .	438 577	282 342	183 186	227 371	375 081	223 583
8) Andere Einnahmen . .	1 129 368	829 415	530 369	684 120	953 834	1 103 917
Summe	5 729 788	5 824 290	4 782 840	8 267 359	10 959 636	11 671 744
9) Aktivbestände aus früheren Finanzperioden . . .	1 209 267	977 276	969 740	943 304	1 711 004	1 854 088
Gesamt-Einnahme . .	6 039 055	6 801 566	5 752 580	9 210 663	12 670 640	13 525 832
II. Ausgaben.						
1) Gerichtshöfe, Gefängnisse, Gendarmerie	626 320	378 837	455 690	653 711	1 530 243	1 043 728
2) Kultus	277 266	265 270	427 557	703 234	493 875	449 845
3) Für Verzinsung und Tilgung von Anlehen . .	163 851	1 295 314	528 962	811 735	1 318 829	1 454 160
4) Oeffentlicher Unterricht u. Schulgebäude	189 021	595 080	692 598	1 764 291	2 308 450	2 357 899
5) Provinzial-Straßen . .	3 088 713	888 992	559 823	636 620	1 028 746	1 000 289
6) Vizinalstraßen	333 707	606 165	806 499	1 573 449	1 560 396	1 649 096
7) Andere Ausgaben . .	1 016 863	889 872	1 239 601	1 465 722	2 391 439	2 970 313
Summe	5 695 741	4 919 530	4 710 730	7 614 422	10 641 978	10 985 320
8) Zur Deckung des Defizits früherer Finanzperioden	77 939	838 096			87 236	
Gesamt-Ausgabe . . .	5 773 680	5 757 626	4 710 730	7 614 422	10 729 214	10 985 320
	1850	1860	1870	1880	1885	1888
III Gesamt-Verschuldung der Provinzen aus Anlehen	9 450 000	7 595 508	15 162 118	19 257 994	22 282 120	21 889 303

Zur Vergleichung mit den für England und Frankreich erzielten Ergebnissen eignen sich diese Notizen schon aus dem Grunde nicht, weil bei der Abgrenzung der Kategorien und namentlich bei der Scheidung von ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben in Belgien von anderen Gesichtspunkten ausgegangen wurde; diese Gesichtspunkte sind aber selbst für die Feststellungen der Jahre 1865, 1875 und 1880, soweit die Gemeinden in Betracht kommen, nicht überall die gleichen gewesen, indem für 1865 alle Staatszuschüsse den außerordentlichen Einnahmen zugerechnet worden sind, während für die Ergebnisse der Jahre 1875 und 1880 diese Zuschüsse je nachdem sie laufenden oder außerordentlichen Bedürfnissen dienen, unter den ordentlichen oder außerordentlichen Einnahmen geführt werden. Immerhin ist es beachtenswert, daß die erhebliche Steigerung, wie sie zwischen den Jahren 1865 und 1875 in den Gesamt-Einnahmen und den Gesamt-Ausgaben eingetreten ist, zwischen den Jahren 1875 und 1880 sich nicht fortgesetzt hat, ja daß in dem letztgedachten Zeitraum der Betrag der außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben sogar herabgegangen ist. Diese Minderung tritt namentlich auch in den Einnahmen aus der Realisierung von Anlehen hervor: es läßt dies darauf schließen, daß das Bedürfnis einmaliger erheblicher Kapitalverwendungen in der Gemeindewirtschaft in der Abnahme begriffen ist. Die übrigen Einnahmepositionen namentlich die aus den Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern und aus den taxes gezogenen Erträge zeigen eine nur mäßige Steigerung. Bemerkenswert ist die Erweiterung der Beihilfen des Staats und der Provinzen, welche sich in Erhöhung des bezüglichen Einnahmebetrags zwischen den Jahren 1875 und 1880 ausprägt. Einnahme und Ausgabe der Provinzen zeigt zwischen den Jahren 1875 und 1880 ein beträchtliches Emporschnellen, an dessen Stelle von da ab eine nur mäßige Steigerung tritt. Die Gesamtverschuldung aus Anlehen hat sich bei den Gemeinden, für welche spätere Ermittelungen nicht vorliegen, zwischen den Jahren 1875 und 1880 erhöht, wogegen bei den Provinzen zwischen den Jahren 1885 und 1888 bereits eine Abnahme nachgewiesen ist. Den höchsten Betrag erreichte diese Verschuldung im Jahr 1887 mit 23 404 579 Fr.

4) Niederlande.

Amtliche Veröffentlichungen: Statistisch Jaarboekje voor het Koningrijk der Nederlanden, Jaargang I—XIV. Uitgegeven door het departement van binnenlandsche saken. 1851—1868, Statistische Bescheiden voor het Koningrijk der Nederlanden 1) Enkel provinciale en huishoudelijke rekeningen, 2) Gemeenterekeningen. 1870—1875. Litteratur: Jaarboekje, uitgegeven door het Statistisch Instituut der Vereeniging voor het Statistiek in Nederland (einschließlich der Veröffentlichung für 1887 40 Jahrgänge; insbesondere die Jaarcijfers, binnenlandsch overzicht). Ferner, namentlich was die Steuerstatistik anlangt, die oben (§ 86) genannten Werke von Treub, Bok, Heynsius.

§ 128. Die Statistik der Niederlande hat sich längere Zeit hindurch durch hervorragende Leistungen in Betreff von Veröffentlichung der Ergebnisse der kommunalen Finanzverwaltung ausgezeichnet. Nachdem bereits in Ansehung der Provinzen für die Zeit seit dem Jahr 1848, in Ansehung der Gemeinden für die Zeit seit dem Jahr 1851 umfangreiche finanzstatistische Erhebungen stattgefunden hatten, deren Resultate in dem oben genannten Jahrbuch veröffentlicht worden waren, erhielten mit der veränderten Organisation der amtlichen Statistik die bezüglichen Ermittelungen für die Zeit vom Jahr 1869 an eine beträchtlich größere Ausdehnung. Im Anschluß an dieselben erschienen demnächst periodische Nachweisungen, welche insbesondere betreffs der Statistik der Besteuerungsverhältnisse ein wertvolles Material zu Tage förderten und welche die Jahre 1870 bis 1875 umfassen. Spärlicher fließen die Quellen für die neueste Zeit. Der nachfolgenden Tabelle liegen die sehr summarischen Nachweisungen zu Grunde, wie sie in den Jaarcijfers des Jahrbuchs der statistischen Gesellschaft der Niederlande (No. 7. S. 234 ff.) mitgeteilt worden sind. Dieselbe umfaßt die Jahre von 1879 bis 1886, doch sind in den Ziffern der Einnahmen für die Jahre vor 1884 die Ergebnisse betreffs der Gemeinden der Provinz Friesland, welche Angaben nicht geliefert hat, nicht begriffen; ebenso sind die Ziffern betreffend die Ausgaben dieser Provinz für öffentliche Arbeiten unvollständig; endlich umfassen die Zahlen für Limburg für 1886 nur die Ergebnisse für die Hälfte der Gemeinden. Das erhebliche Ansteigen der Einnahmen und Ausgaben im letztgedachten Jahre beruht lediglich auf in den Provinzen Nord- und Südholland vorgenommenen Anlehensoperationen, welche das Emporschnellen der Einnahmen aus Anlehen und der korrespondierenden Ausgaben verursacht haben; wird dieser Faktor ausgesondert, so zeigen die Ausgaben lediglich ein mäßiges Ansteigen, dem eine mit diesem Ansteigen Schritt haltende Entwickelung der Einnahmen namentlich aus den Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern und aus selbständigen Gemeinde-Personalsteuern entspricht.

Einnahme und Ausgabe der Gemeinden (in 1000 Gulden).

Position:	1879	1882	1884	1886
Gesamt-Einnahme	55 864	76 612	75 801	115 154
Darunter				
1) Ueberschüsse früherer Finanzperioden	7 148	4 926	7 133	7 050
2) aus Anlehen	9 778	19 698	14 045	56 587
3) Zuschläge zu den direkten Staatssteuern. . .	5 453	6 034	6 224	6 509
4) Besondere direkte Gemeindesteuern (hoofdelijke omslag)	8 871	9 298	9 933	10 100
5) Anteil am Ertrage der Staatspersonalsteuer .	8 274	8 905	9 176	8 441
Gesamt-Ausgabe	50 486	70 322	69 081	110 175
Darunter				
1) Kosten der Gemeindeverwaltung.	3 594	3 955	4 320	4 299
2) Für öffentliche Arbeiten	11 567	11 637	12 333	11 217
3) Für die Verwaltung der öffentlichen Sicherheit (Polizeiverwaltung)	3 450	3 952	4 608	4 681
4) Zur Verzinsung und Tilgung von Schulden .	10 206	12 697	13 608	58 742

5) Italien.

Amtliche Veröffentlichungen der Generaldirektion der Statistik: Bilanci comunali, seit 1863, jährlich veröffentlicht; die neuesten für 1887 erschienen 1889; für 1889 liegen die Ergebnisse im Auszuge vor. Bilanci provinciali, seit 1862 veröffentlicht, die letzten für 1887 im Jahr 1889. Statistica delle tasse comunali, für die Jahre 1881—1884 im Jahr 1886, für das Jahr 1887 im Jahr 1889 erschienen. Statistica delle debiti comunali e provinciali, zuerst 1873 veranstaltet; die Zusammenstellung für die Jahre 1881—1884 ist 1886, für das Jahr 1885 (31. Dezember) im Jahr 1888 erschienen. Betreffs der Litteratur siehe die Notizen oben § 87; es ist nachzutragen, daß von Cerefeto's dort angeführtem Werk inzwischen ein zweiter Band — 1889 — erschienen ist.

§ 129. Der Boden für statistische Erhebungen über die Finanzwirtschaft der Gemeinden und Provinzen wurde zuerst durch die Gemeinde- und Provinzialgesetze v. 23. Oktober 1859 und 30. März 1865 geebnet, welche für die damals dem Königreich Sardinien bezw. dem Königreich Italien angehörig gewesenen Gebietsteile eine einheitliche kommunale Organisation begründeten. Eine Konsequenz dieser Organisation bildete die einheitliche Regelung des Rechnungswesens,

wie sie durch Verordnung des Ministers des Innern betreffs der Gemeinden v. 20. Juli 1875, betreffs der Provinzen v. 5. Juli 1881 erfolgte; hiermit wurde eine weitere wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Bearbeitung der Finanzstatistik geschaffen; erst seit den genannten Jahren haben daher die Erhebungen, mit denen zuerst bezüglich der Provinzen für das Jahr 1862, bezüglich der Gemeinden für das Jahr 1863 vorgegangen worden war, an Bedeutung gewonnen. Der unermüdlichen Energie und der hervorragenden Sachkunde des obersten Leiters der Statistik Italiens, L. Bodio's, ist es zu danken, daß die Leistungen auf diesem Gebiet, nicht nur was Fruchtbarkeit im allgemeinen sowie Regelmäßigkeit und Schnelligkeit der Veröffentlichungen, sondern auch was Umfang, Zuverlässigkeit und übersichtliche Gruppierung des gelieferten Materials anlangt, denen von fast allen anderen Staaten voranstehen. Dreierlei Richtungen der Ermittelungen gehen neben einander her: die Ergebnisse erstens der Wirtschaft der Gemeinden und Provinzen im Allgemeinen finden ihre Zusammenstellung in den Bilanci comunali und Bilanci provinciali; Veröffentlichungen, die eine Bearbeitung des in den jährlichen Voranschlägen zu Tage tretenden Materials enthalten. Was die Bilanci comunali anlangt, findet deren Herausgabe seit dem Jahre 1863 alljährlich statt. Von besonderer Ausführlichkeit sind die Bilanci comunali für die Jahre 1882 und 1884 zusammengestellt: in den ersteren ist zugleich eine Erhebung über den Stand des Aktivvermögens der Provinzialhauptorte und Provinzen enthalten; dies Vermögen ist in bewegliches und unbewegliches, letzteres wieder in ländliche, städtische und Verwaltungszwecken dienende Grundstücke, in Rechte auf Kanon und andere Immobiliarrechte geschieden; die letztere Erhebung ist eine vereinzelte geblieben, da sie bei Aufstellung der späteren Bilanci nicht wieder aufgenommen worden ist. Die Aufstellung gleichförmiger Bilanci provinciali konnte erst nach einheitlicher Herstellung des Rechnungswesens vom Jahr 1882 ab erfolgen: bis dahin war die Abfassung derselben nach verschiedenen Mustern bewirkt worden. Eine sehr eingehende Bearbeitung hat zweitens die Statistik der Gemeindesteuern gefunden. Auch die auf diesen Teil der Materie bezüglichen Erhebungen reichen in ihrem Beginn bis auf das Jahr 1863 zurück; die letzte vorliegende Veröffentlichung ist die für 1887. Im Gegensatz zu den Bilanci liegen diesen Zusammenstellungen die Ergebnisse der Rechnungen zu Grunde. Ein ganz besonderes Interesse drittens wurde der Statistik des Schuldenstandes der Gemeinden und Provinzen zugewendet: die auf denselben bezüglichen Ermittelungen haben für die Jahre 1873, 1877, 1878, 1880, 1882 und 1885 stattgefunden. Die wichtigsten der vorgenannten Ergebnisse sind in den folgenden Tabellen summarisch zusammengestellt worden.

Die Tabellen I und II geben eine Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Provinzen vom Jahr 1875 ab; die Tabelle III enthält Angaben über die Verschuldung dieser Korporationen. Die Tabelle I ist den Bilanci comunali für 1887 entlehnt, die Tabelle II ist von der General-Direktion der Statistik für die Zwecke dieses Werkes direkt aufgestellt worden. Die Tabelle III enthält die in der letzten Statistica dei debiti (für 1885) mitgeteilten Resultate.

Was die in den ersten beiden Tabellen mitgeteilten Ergebnisse anlangt, so sind sie teils wegen der Art, in welcher sich Einnahme und Ausgabe auf die verschiedenen Kategorien verteilen, teils wegen des Verhältnisses, in welchem sich die einzelnen Positionen entwickelt haben, von Interesse. Was die Gemeinden anlangt, so stehen von den Einnahmen, die aus den Steuern (Oktrois, Zuschlägen zur Staats-, Grund- und Gebäudesteuer, selbständigen Gemeindesteuern) im Vordergrunde, auf welche mit zusammen 301 294 055 im Jahr 1887 nahezu die Hälfte der Gesamteinnahme — 611 707 194 Lire — entfällt; weiter machen die Einnahmen aus der Realisierung von Anlehen — 91 673 385 Lire — nicht ganz ein Siebentel jener Gesamteinnahme aus; von völlig zurücktretender Bedeutung sind dagegen die Zuschüsse des Staats und noch mehr die der Provinzen, von denen erstere 8 050 531, letztere nur 2 542 104 Lire betragen. Unter den Ausgabepositionen sind die bedeutendsten die für die öffentlichen Arbeiten und für die Bedürfnisse der Unterhaltung des Vermögens und der Tilgung und Verzinsung der Anlehen; von der Gesamtausgabe des Jahres 1887 mit 611 707 194 Lire entfallen auf erstere Position 136 216 024, auf letztere 117 604 280 Lire; hierauf folgen die Ausgaben für Orts- und Gesundheits-Polizei mit 70 576 750, für öffentlichen Unterricht mit 66 080 478, für die Verwaltung mit 44 726 718 und für Armenpflege mit 21 250 652 Lire. Die Steigerung der Gesamteinnahme und Gesamtausgabe zwischen den Jahren 1875 und 1887 hat sich etwa in dem Verhältnis von 3 zu 4 vollzogen; die Hälfte dieser Steigerung entfällt jedoch allein auf die Hauptorte der Provinzen. Von den Ausgaben zeigt die erheblichste Steigerung die für öffentliche Arbeiten, unter denen Neuanlage und Unterhaltung von Straßen und Wegen einen erheblichen Faktor bildet, sodann die für den öffentlichen Unterricht und endlich die für Orts- und Gesundheitspolizei; auf die Ausdehnung der öffentlichen Arbeiten ist allem Anschein nach die erhebliche Steigerung der Anleihebedürfnisse und damit der Einnahmen aus Anlehen zurückzuführen, welche seit 1875 mehr als im Verhältnis von 3 zu 7 gewachsen ist; mehr als verdoppelt haben sich die Zuschüsse des Staats, ein Faktor, der indessen bei der Geringfügigkeit des Bruchteils, welchen die Zuschüsse von der Gesamteinnahme ausmachen, von geringer Bedeutung ist. Was die Einnahme aus den Steuern betrifft, so ist die aus den besonderen kommunalen Steuern nicht ganz wie 3 zu 4, die aus den Oktrois in einem Verhältnis von mehr als 2 zu 3, die aus den Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern nur im Verhältnis von ungefähr 6 zu 7 gewachsen. Da die Erhebung von Oktrois sich auf größere Gemeinden beschränkt, so ist wahrscheinlich, daß diese im allgemeinen

den Erhöhungen des Aufwandes durch Erhöhungen der Oktrois gerecht geworden sind und daß die Steigerung der Einnahme aus den Zuschlägen zum weitaus größten Teil auf die kleineren Gemeinden entfällt. Unter den 8257 Gemeinden des Königreichs gab es im Jahr 1884 4779, welche unter 100, 2416, welche 100 bis 200, 583, welche 200 bis 300, 220, welche 300 bis 500, 57, welche 500 bis 700, 17, welche 700 und mehr Zuschläge erhoben. Mag auch immerhin ein Teil dieser Verschiedenheit auf Rechnung des ungleichen Verhältnisses gesetzt werden können, mit welchem nach den bestehenden Katastern die realen Objekte in den einzelnen Gemeinden zur Grund- bezw. Gebäude-Steuer veranlagt sind, so zeigen diese Ergebnisse doch schlagend, von wie unzureichender Wirkung in Bezug auf die Entlastung überbürdeter Gemeinden die Zuschüsse des Staates und der Provinzen seither gewesen sind. Die Gesamteinnahme der Provinzen ist von 83 442 435 i. J. 1875 auf 1 552 805, i. J. 1886 die Gesamtausgabe von 83 821 538 auf 111 552 805 Lire, beides also etwa im Verhältnis von 3 zu 4 gestiegen. Das bedeutendste Anwachsen findet sich bei der Ausgabe in der Position für öffentliche Arbeiten, die etwa im Verhältnis von 2 zu 3 gestiegen ist; von der Einnahme (1886) entfällt nahezu $^5/_7$ auf den Ertrag der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern, ein Ertrag, welcher sich in der gedachten Zeitperiode in einem dem von 3 zu 4 nahekommenden Verhältnis erhöht hat. Was den Schuldenstand anlangt, so hat von 1877 bis 1885 die Zahl der mit Anlehensverbindlichkeiten belasteten Gemeinden sich in einem Verhältnis von mehr als 3 zu 4, der Gesamtbetrag der Anlehensverschuldung dagegen nur sich in einem Verhältnis von nicht ganz 7 zu 8 erhöht, während die Zahl der mit derartigen Verbindlichkeiten belasteten Provinzen von 1873 bis 1885 sich in einem Verhältnis von noch nicht 3 zu 4 erhöht, der Betrag der Gesamtverschuldung aber sich nahezu verdreifacht hat.

Tabelle I. Einnahme und Ausgabe der Gemeinden.

Positionen	1875	1880	1885	1887
Einnahmen.				
1. Ordentliche.				
Einkünfte aus dem Vermögen . . .	40 452 325	43 222 973	43 319 473	44 337 471
Verschiedene Einkünfte	6 532 354	6 563 536	8 652 954	8 927 338
Kommunale Verbrauchssteuer (dazi) .	83 554 892	92 297 991	112 566 106	129 629 846
Andere Gemeindesteuern und Gebühren	35 353 443	44 598 970	51 771 528	54 448 006
Zuschläge zur Staats-, Grund- und Gebäudesteuer	100 797 016	112 507 431	118 933963	117 216 203 [1]
Summe	266 690 030	299 190 901	335 244 024	354 558 864
2. Außerordentliche.				
Aus dem Umsatz von Kapital oder Substanzvermögen: Anlehen	38 101 676	43 372 032	59 818 368	91 673 285
Veräußerung von Substanzvermögen	5 203 822	4 827 711	5 353 542	7 809 321
Außerordentliche Holzschläge .	4 965 433	4 583 294	4 775 369	5 290 035
Andere derartige Einnahmen .	10 635 492	14 133 778	11 088 843	11 629 260
Zuschüsse des Staats	3 670 991	6 663 447	8 308 595	8 050 531
Zuschüsse der Provinzen	2 019 307	3 131 874	2 751 874	2 542 104
Andere außerordentliche Einnahmen .	21 676 246	18 927 142	14 853 946	15 544 809
Summe	86 273 417	95 639 278	106 950 537	142 548 445
Aktivbestand aus früheren Finanzperioden	18 742 464	19 079 023	17 934 133	17 360 138
Ueberschüsse von Spezialverwaltungen	83 392 836	99 510 826	101 670 025	97 239 747
Gesamt-Einnahme	485 098 797	513 420 078	561 798 719	611 707 194
Ausgaben.				
Lasten des Vermögens, sowie Umsatz von Kapitalien und sonstigen Vermögens-Substanzstücken	94 507 999	94 056 275	105 239 225	117 600 280
Kosten der Verwaltung	40 637 866	39 722 071	43 184 717	44 726 718
Orts- und Gesundheitspolizei . . .	44 143 879	52 813 725	62 921 904	70 576 750
Oeffentliche Sicherheit und Rechtspflege	7 894 804	8 928 856	10 112 238	10 106 585
Oeffentliche Arbeiten	81 896 482	95 323 617	112 791 668	136 216 024
Oeffentlicher Unterricht	38 453 384	50 678 441	59 037 362	66 080 478
Kultus	4 684 315	3 689 263	3 843 225	3 903 850
Armenpflege	17 192 735	19 864 361	20 419 083	21 250 652
Verschiedene Ausgaben	42 535 371	48 517 220	42 579 272	44 006 110
Summe	371 946 835	413 593 829	460 128 694	514 467 447
Hierzu Zuschüsse zu Spezialverwaltungen	32 929 289	99 826 199	101 670 025	97 239 747
Gesamt-Ausgabe	454 876 124	513 420 028	561 798 719	611 707 194

1) Die Summe der letzten drei Positionen giebt 301 294 055 nicht wie irrtümlich S. 708 Z. 11 von unten angegeben 301 285 055 L.

Tabelle II. Einnahmen und Ausgaben der Provinzen nach den Voranschlägen.

Positionen	1875	1880	1883	1886
I. Einnahmen.				
Einkünfte aus dem Vermögen . . .	1 159 920	998 693	1 392 971	1 399 387
Zuschläge zur Grund- u. Gebäudesteuer	59 415 253	71 498 112	76 225 431	78 956 284
Einnahme aus Anleihen	2 976 900	9 932 121	15 936 864	8 154 883
Aktivbestand und Einnahmereste aus der früheren Finanzperiode	4 658 956	3 890 544	2892 188	3 545 537
Besondere Provinzial-Gebühren und Abgaben			223 964	226 041
Verschiedene ordentliche Einnahmen .	6 891 274	1 656 201	475 642	535 632
Durchlaufende Posten			8 465 892	7 797 669
Außerordentliche Einnahmen	4 995 305	3 742 153	3 863 935	4 599 295
Aus Spezialverwaltungen	3 344 827	3 075 957	4 222 322	6 338 077
Summe	83 442 435	94 793 781	113 699 209	111 552 805
II. Ausgaben.				
Lasten des Vermögens			7 318 528	7 870 223
Anleihen und Kapitalverkehr	19 434 084	19 134 517	8 517 696	7 377 790
Ausgabereste			2 529 343	1 288 604
Verwaltung			4 638 414	4 939 935
Unterricht	4 832 364	5 052 737	5 016 705	5 226 984
Armenpflege	16 019 917	17 817 636	18 684 029	19 508 895
Gesundheitswesen	341 794	351 672	443 569	412 930
Polizei	3 672 158	3 599 467	3 976 013	4 255 307
Oeffentliche Arbeiten	30 903 125	41 800 509	45 547 418	41 865 200
Landwirtschaft			1 779 079	1 915 972
Verschiedene obligatorische ordentliche Ausgaben			333 993	420 126
Verschiedene obligatorische außerordentliche Ausgaben	5 010 754	3 326 303	1 376 056	1 667 738
Verschiedene fakultative Ausgaben . .			850 152	667 355
Zusammen	80 214 196	91 082 841	101 010 995	97 417 059
Durchlaufende Posten			8 465 892	7 797 669
An Spezialverwaltungen	3 607 342	3 710 940	4 222 322	6 338 077
Gesamtbetrag der Ausgaben	83 821 538	94 793 781	113 699 209	111 552 805

Tabelle III [134]). Stand der Verschuldung aus Anleihen der Gemeinden und Provinzen.

I. Gemeinden.

Jahr	Zahl der Gemeinden mit Anlehensschulden	Einwohnerzahl der mit Anlehensschulden behafteten Gemeinden	Betrag der Anlehnsschuldung	Anteil auf 100 Einwohner
1877	3690	16 870 276	784 668 761	4651
1878	3693	17 224 694	814 223 215	4727
1880	4443	20 091 571	777 611 151	3870
1882	4659	20 509 094	790 946 934	3857
1885	4925	21 619 633	883 138 464	4085

II. Provinzen.

Jahr	Zahl der mit Anlehensschulden belasteten Provinzen	Einwohnerzahl der mit Anlehensschulden belasteten Provinzen	Gesamtbetrag der Anlehnsschuldung	Anteil auf 100 Einwohner
1873	48	18 688 074	62 611 663	335
1877	49	19 857 194	98 430 229	496
1878	50	20 179 627	107 277 689	532
1880	50	19 100 407	112 055 205	587
1882	57	23 026 990	136 982 409	595
1885	62	25 259 203	172 409 115	682

134) Statistica dei debiti comunali al 31. Dec. 1885, S. VIII, XXXVIII.

c) Deutschland.

Amtliche Dokumente: Die Beschlüsse der vier ersten Konferenzen deutscher Städte-Statistiker, zusammengestellt von Dr. Ernst Hasse. Litteratur: v. Tschoppe, Beiträge zur Finanz-Statistik der Gemeinden in Deutschland in Hildebrand-Conrad J. Bd. X, S. 532 ff., siehe im übrigen die beiden folgenden Unterabschnitte.

§ 130. Vorbemerkung. Eine einheitliche Bearbeitung der kommunalen Finanzstatistik für Deutschland fehlt bisher: wie die legislatorische und administrative Regelung des Kommunalwesens Sache der Einzelstaaten geblieben ist, so hat auch die amtliche Behandlung der kommunalen Finanzstatistik bisher ausschließlich im Zuständigkeitsbereiche der Landesverwaltungen stattgefunden, welche bei der Veranstaltung der bezüglichen Erhebungen von überaus verschiedenen formellen und materiellen Gesichtspunkten ausgegangen sind; ungeachtet der Anregung, welche die Beschäftigung mit dem Gegenstande durch die mehr oder weniger den verschiedenen Staaten gemeinsamen Reformfragen erhalten hat, ist dennoch das aus der Beteiligung der statistischen Aemter der einzelnen Länder hervorgegangene Material ein quantitativ und qualitativ so ungleichartiges geblieben, daß aus demselben selbst ein auf die allgemeinsten Umrisse sich beschränkendes Gesamtbild nicht herstellbar ist; es ergibt sich hieraus die auch übrigens schon in der Weitschichtigkeit des Materials begründete Notwendigkeit, die nachfolgenden Notizen auf Preußen und Bayern zu beschränken. Eine Aenderung der oben bezeichneten Sachlage ist in neuerer Zeit insoweit eingetreten, als von denjenigen deutschen Großstädten, welche sich vor einigen Jahren zum Behuf gleichheitlicher Gestaltung ihre Statistik vereinigt haben, auch die Herstellung einer nach einheitlichen Gesichtspunkten bearbeiteten Finanzstatistik in den Kreis der gemeinsamen Bestrebungen aufgenommen worden ist. Direktiven für die Behandlung dieses Zweiges der Statistik sind in der vierten Jahreskonferenz deutscher Städtestatistiker zur Annahme gelangt. Hauptpunkte bilden die Feststellung des Aufwandes und der Deckungsmittel nicht blos im ganzen, sondern auch nach den einzelnen Verwaltungszweigen; für jeden derselben soll ermittelt werden, auf wie hoch sich der Aufwand an Sachgütern und persönlichen Dienstleistungen belief, aus welchen Quellen der hieraus sich ergebende Bedarf gedeckt wurde und wie die Wechselbeziehung des Aufwandes zur Entwickelung des städtischen Aufgabenkreises sich gestaltete. Mit Recht wird auf eine monographische Behandlung der einzelnen Verwaltungszweige Gewicht gelegt. Die Grundlage soll die Rechnung, die Zeiteinheit das Rechnungsjahr bilden, es soll ferner die Gebahrung in eine ordentliche und außerordentliche getrennt, ein Vermögensnachweis beigefügt und die Vermögensverwaltung besonders zur Darstellung gebracht werden. Es ist selbstverständlich, daß Bearbeitungen des Materials nach diesen Gesichtspunkten, deren Durchführung einen sehr wesentlichen Fortschritt bedeutet und auch für die Behandlung der kommunalen Finanzstatistik im allgemeinen von günstigem Einflusse sein wird, noch nicht vorliegen können. Eine weiter wichtige Anregung für die zweckentsprechende Bearbeitung dieses Zweigs der Statistik ist von der für die Jahre 1873 bis 1882 in Oldenburg durchgeführten kommunalstatistischen Erhebung ausgegangen, die ebenso vermöge des umfassenden ihr zum Grunde gelegten Planes wie ihrer mustergültigen Durchführung eine der hervorragendsten Erscheinungen auf diesem Gebiete ist. Viel wichtiges Material im einzelnen enthalten die periodischen Verwaltungsberichte der Städte und größeren Kommunalverbände.

1. Preußen.

Amtliche Veröffentlichungen. Aus der Zahl der älteren Publikationen sind zu erwähnen: Die Uebersichten Jahrg. III. S. 3—7 der Zeitschr. des königl. preuß. statist. Bureaus und Heft XXXV. der preuß. Statistik; die neueren Publikationen bestehen in den von Herrfurth teils allein teils im Verein mit anderen Mitgliedern des Ministeriums des Innern bezw. des stat. Bureaus — Studt, v. d. Brincken, v. Tschoppe — veröffentlichten Beiträgen zur Finanz- bezw. zur Abgaben-Statistik der Gemeinden, Kreise, Korporationen; siehe dieselben in der Zeitschrift VI, VII, IX u. XVI; ferner den Aufs. v. Tschoppe's „Vergleichende Darstellungen aus der Finanz-Statistik der preußischen Gemeinden für das Jahr 1883/84" Zeitschr. Jahrg. XXIV, S. 203 ff. Ferner die periodischen statistischen Publikationen einzelner großer Städte zum Teil — Berlin, Dresden — in Form besonderer statistischer Jahrbücher. — Litteratur: Insbes. Gerstfeld, Städtefinanzen in Preußen in Schmoller F. Bd. IV Heft 1, 1882; sowie zahlreiche hierher gehörige Aufsätze in Stolps deutscher Gemeindezeitung.

§ 131. Die Statistik der kommunalen Finanzen hat hier durch die verdienstvolle Initiative und die unermüdliche Beharrlichkeit Herrfurths in neuerer Zeit einen erheblichen Grad von Durchbildung erhalten; ungeachtet der besonderen Schwierigkeiten, welche gerade in Preußen die zwischen den einzelnen Landesteilen bestehende Ungleichförmigkeit der Kommunal-Verfassung einem solchen Unternehmen entgegensetzt, läßt sich behaupten, daß wenigstens in Ansehung der Finanzen der Ortsgemeinden Preußen zur Zeit über Erhebungen verfügt, die zu den am breitesten angelegten und am zweckmäßigsten zu einer Uebersicht verarbeiteten gehören. Den Anstoß zu denselben hat, nachdem die früheren Versuche ein den Anforderungen einigermaßen genügendes

Material nicht zu Tage gefördert hatten, eine am 26. Nov. 1869 vom Abgeordnetenhause gefaßte Resolution gegeben, in der der Wunsch der Herstellung einer vollständigen Kommunal-Finanzstatistik ausgesprochen wurde. Es liegen Aufnahmen aus den Jahren 1871, 1876, 1878, 1881 und 1883 vor, deren Ergebnisse, weil die zur Anwendung gelangten Schemata nur in einzelnen Punkten sich deckten, auch nur hier und da mit einander haben verglichen werden können; der Plan der Erhebungen hat sich hierbei dergestalt erweitert, daß die letzte der Aufnahmen — also die im Jahre 1883 veranstaltete — die aus den Voranschlägen pro 1883/84 sich ergebenden Beträge der Soll-Einnahme und Ausgabe der Stadt- und Landgemeinden umfaßt; nur die Einnahmen und Ausgaben der selbständigen Gutsbezirke fehlen, da sich bei diesen, wie schon angedeutet, Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Wirtschaft von denen der privaten nicht trennen lassen. Die Aufnahme von 1871 bezog sich lediglich auf die Stadt- und Fleckengemeinden, die von 1878 auf die Gemeinden von mehr als 10,000 Einwohnern; es beschränkten sich jedoch die Ermittelungen des letztgedachten Jahres nicht auf die Einnahmen und Ausgaben, sondern es begriffen dieselben vielmehr auch den Vermögens- und Schuldenstand in sich. Die Aufnahmen von 1876 und 1881 hatten die Gemeindesteuern, die des letztgenannten Jahres zugleich die Korporationsabgaben zum Gegenstande; es greifen daher dieselben in die Kategorie derjenigen Korporationen hinüber, welche oben unter der Bezeichnung „Spezialgemeinden" zusammengefaßt worden sind. Dagegen liegen, was die Statistik der Kommunalverbände höherer Ordnung anlangt, über dieselben nur teilweise der gegenwärtigen Lage der Verhältnisse entsprechende Arbeiten vor. Die letzte auf die Provinzialverbände bezügliche desfallsige Veröffentlichung ist die im Heft XXXV der preußischen Statistik unter dem Titel „Finanzstatistik der Kreise und Provinzialverbände für das Jahr 1869" publizierte Arbeit; bezüglich der Kreise haben seitdem zwei weitere finanzstatistische Aufnahmen im Jahre 1878 und im Jahre 1881 stattgefunden, von denen die erstere sich auf den Vermögens- und Schuldenstand dieser Verbände, die letztere sich ausschließlich auf die Kreisabgaben erstreckte. Die Veröffentlichung der Ergebnisse ist durch die oben allegierten Publikationen des preuß. statistischen Bureaus erfolgt. Eine in einzelnen Punkten weiter spezialisierende Behandlung derjenigen Ergebnisse der Aufnahme von 1878 und 1881, welche sich auf Stadtgemeinden von mehr als 20000 E. beziehen, ist in Gerstfeld's vorallegierter Schrift enthalten. Inzwischen haben soweit bekannt, das Ministerium des Innern und das statistische Bureau jene früheren Erhebungen und zwar vorzugsweise nach den Richtungen hin fortgesetzt, zu denen die Lage der Erörterungen über die im Werke befindlichen Reformprojekte Anlaß gab. Bezügliche Veröffentlichungen sind im Anschluß an die betreffenden Gesetzesvorlagen zu erwarten.

In den hier nachfolgenden Tabellen haben nur einige der wichtigsten Zahlen Aufnahme finden können: von ihnen enthält die erste eine Spezialisierung der aus den Voranschlägen für das Jahr 1883/84 sich ergebenden Einnahme und Ausgabe der Stadt- und Landgemeinden sowohl nach der Gliederung der Materien als nach der Scheidung in ein ordentliches und außerordentliches Budget: leider lassen in dieser Spezialisierung die Resultate der letzten Aufnahme mit denen der früheren sich nicht vergleichen, da für diese entsprechende Rubriken nicht Anwendung gefunden haben: eine solche Vergleichung ist lediglich bezüglich des Ertrages der Gemeinde-Abgaben möglich, bezüglich dessen die Ergebnisse in der Tabelle II unter Scheidung der Stadt- und Landgemeinden nach den Aufnahmen für die Jahre 1876, 1880/81 und 1883/84 neben einander gestellt worden sind: die Tabelle III enthält die Beträge der Kreisabgaben für die Jahre 1877/78 und 1880/81.

Die Tabelle I läßt ersehen, daß unter den Ausgabepositionen der laufenden Verwaltung die des Unterrichts- und des Armenwesens sowie die für gemeinnützige Anstalten und für Verkehrs-Anlagen von hervortretender Bedeutung sind: während indessen die ersten beiden Ausgabe-Positionen bei Stadt- und Landgemeinden eine nicht beträchtlich variierende Quote der Gesamtausgabe bilden, nehmen in den Städten die gemeinnützigen Anstalten eine ungleich größere Quote dieser Ausgabe als auf dem Lande in Anspruch, wogegen in den Landgemeinden die auf die Verkehrsanlagen entfallende Quote der Gesamtausgabe beträchtlich größer als in den Städten ist: es entspricht das den Gesichtspunkten, welche oben über die wachsende Bedeutung des in den städtischen Sonderinteressen begründeten Aufgabenkreises entwickelt worden sind. Aus den Zahlen der Tabelle II geht hervor, daß das Wachstum des Betrages der Gemeindeabgaben und des von denselben auf den Kopf der Bevölkerung entfallenden Anteils vom Jahre 1876 bis zum Jahre 1883/84 nur ein geringes gewesen ist und daß von diesem Wachstum der erheblich größere Teil auf die Stadtgemeinden entfällt; auf den Kopf der Bevölkerung kommen im letzgedachten Jahre in den Landgemeinden 4,02, in den Stadtgemeinden von 10000 und mehr Einwohnern 14,36 Mark: bei Hinzufügung der sogenannten Korporationsabgaben einschließlich der Abgaben zu Provinzial- und Kreiszwecken erhöhen sich diese Zahlen auf 5,84 bezw. 15,12 Mark[135]). Die Tabelle III ergibt, daß unter den Kreissteuern selbständige Kreisabgaben nur eine völlig zurücktretende Stellung einnehmen und daß vom Jahre 1877/78 bis zum Jahre 1880/81 eine wohl durch die größere Ausdehnung der von den Kreisen zu unterhaltenden Verkehrsanlagen zu erklärende Erhöhung der Kreisabgaben, welche sich auf die sogenannten Kreis-Ordnungs-Provinzen und die anderen Provinzen ziemlich gleich verteilt, stattgefunden hat.

135) v. Tschoppe, Zeitschrift des preußischen statistischen Büreaus. Jahrg. XXIV. S. 220 ff.

Tabelle I.[136]) Einnahmen u. Ausgaben der Stadt- u. Landgemeinden für 1883/84 (in 1000 M.).

Positionen	Stadtgemeinden mit Berlin (9 468 565 Einwohner) Ausgaben Gesamte	Außer-ordentliche	Brutto-Einnahme	Stadtgemeinden (ohne Berlin (8 346 235 Einwohner) Ausgaben Gesamte	Außer-ordentliche	Brutto-Einnahme	Landgemeinden (15 723 675 Einwohner) Ausgaben Gesamte	Außer-ordentliche	Brutto-Einnahme
Für allg. staatl. Zwecke	17 814	895	5 223	13 991	895	4 057	7 351	396	1 041
„ Verkehrsanlagen .	31 921	9 288	6 877	24 287	8 846	4 863	18 464	3 989	2 418
„ gewerbl. Anlagen zu Gemeindezwecken und zu gemeinnützigen Anstalten	33 778	10 283	59 950	32 708	7 529	35 654	873	302	244
„ Wohlthätigkeits- u. Armenanstalten u. für Wohlthätigkeit u. Armenpflege überhaupt .	35 864	1 487	11 478	27 935	1 480	10 480	12 901	407	2 064
„ Unterrichtszwecke .	61 986	5 247	19 882	52 265	4 506	18 228	92 854	1 818	5 775
„ die allg. Gemeindeverwaltung inkl. Kosten für besondere Verwaltungszweige . .	24 073	1 049	1 646	19 458	1 049	1 379	13 280	234	533
„ Verzinsung, Tilgung der Gemeindeschulden	26 923	1 603		25 302	1 597		7 721	786	
Aus nutzbarem Vermögen	3 065		12 234	2 819		11 791			20 169[6])
Aus Steuern			108 493[1])			84 013			63 221
Sonstige Ausgaben und Einnahmen . . .	11 049	1 623	7 747[2])	10 801	1 422	6 814[4])	10 496	1 677	5 726[7])
Summe	272 210	31 477	252 879[3])	215 301	27 327	196 000[5])	100 882	9 613	101 196[8])
Bes. Korporationsabgab.			8 442			8 143			28 617

1) Darunter außerordentl. 23
2) „ „ 3435
3) Darunter außerordentl. 3924
4) „ „ 2801
5) Darunter außerordentl. 3293
6) „ „ 932
7) Darunter außerordentl. 1966
8) „ „ 2899

Tabelle II.[137]) Gemeinde-Abgaben für die Jahre 1876, 1880/81 und 1883/84 (in 1000 M.)

Bezeichnung des vormaligen Gebiets	Betrag der Gemeinde-Abgaben in den Stadtgemeinden überhaupt	pro Kopf	Landgemeinden überhaupt	pro Kopf	zusammen überhaupt	pro Kopf
1876 (1875)						
1. Staat mit Berlin . . .	84 077 062	9,58	55 181 181	3,70	139 258 243	5,88
2. Staat ohne Berlin . . .	64 008 062	8,21	55 181 181	3,70	119 269 183	5,25
1880/81						
1. Staat mit Berlin . . .	99 754 021	10,53	59 225 521	3,76	158 979 542	6,30
2. Staat ohne Berlin . . .	76 785 900	9,19	59 225 521	3,76	136 011 421	5,68
1883/84						
1. Staat mit Berlin . . .	108 493 068	11,46	63 221 917	4,02	171 714 985	6,82
2. Staat ohne Berlin . . .	84 493 027	10,07	64 221 917	4,02	147 234 944	6,12

Tabelle III.[138]) Betrag der Kreisabgaben in den Jahren 1877/78 und 1880/81.

Gebiet	Sollbetrag der im Jahre 1880/81 aufzubringenden Kreissteuern: Zuschläge zu den direkten Staatssteuern	Besondere Kreissteuern	Gesamtbetrag	Gesamtbetrag der Kreissteuern pro 1877/78	Mithin pro 1880/81 mehr
Staat	24 514 270	1 361 864	25 876 134	22 800 430	3 075 704
Gebiet der Kreisordnung vom 13. Dez. 1872	14 190 484	362 509	14 552 993	12 994 386	1 558 607
Die übrigen Landesteile	10 323 786	999 355	11 323 141	9 806 044	1 517 097

136) Entnommen aus Ergänzungsheft XVI zur Zeitschr. des statistischen Büreaus. S. 186. 246 ff.

137) Entnommen aus Ergänzungsheft XVI zur Zeitschr. des statistischen Büreaus. S. 272.

138) Entnommen aus Ergänzungsheft IX der Zeitschrift des statistischen Büreaus. S. 134. 135.

2. Bayern.

Amtliche Veröffentlichungen: G. Mayr, Beiträge zur Statistik der Gemeindebesteuerung in Bayern, Zeitschrift des Königl. bayr. stat. Bureaus, Jahrg. X, S. 268 und Jahrg. XII, S. 22 fg.; sodann die Fortsetzung dieser Artikel von v. Müller in derselben Zeitschrift Jahrg. XIV, S. 167 und Jahrg. XV, S. 69 fg. — M. Seydel, Zur Finanz-Statistik der größeren Städte Bayerns, ebend. Jahrg. XII, S. 100 fg.

§ 132. Die eben erwähnten Veröffentlichungen beschränken sich auf eine Darstellung derjenigen Ergebnisse, welche sich auf die von den Gemeinden erhobenen direkten Steuern beziehen: eine Ausnahme machen die zwölf größten Städte: München, Nürnberg, Augsburg, Würzburg, Regensburg, Bamberg, Fürth, Kaiserslautern, Bayreuth, Hof, Landshut und Speyer, bezüglich deren der Aufsatz von M. Seydel eine spezialisierende Darstellung der die Gesamt-Einnahme und Ausgabe, die Einnahme und Ausgabe für die einzelnen Verwaltungszweige, die Erträge der direkten und der indirekten Steuern, den Vermögens- und Schuldenstand betreffenden Ergebnisse enthält; jenen Stadtgemeinden angereiht ist die Stadt Rosenheim, deren in mancher Hinsicht eigenartige Verhältnisse dem Verfasser ein besonderes Interesse darzubieten schienen. Leider sind diese Publikationen nicht fortgesetzt worden, was soweit bekannt, mit dem zwischen zeitlich in der Leitung der statistischen Bureaus stattgehabten Wechsel zusammenhängt. Bearbeitungen einer Finanzstatistik der Distriktsgemeinden und der Kreise sind, soweit hat ermittelt werden können, in neuerer Zeit nicht veröffentlicht worden.

Von den nachfolgenden Tabellen stellt die Tabelle I die Bewegung des Gesamtbetrages der Gemeindesteuern dar; es interessiert besonders die Thatsache, daß die Zunahme des Gesamtbetrages von 1878—81 eine geringfügige gewesen und daß die Proportion derselben über die des Wachstums des Ertrages der Staatssteuern nicht hinausgegangen ist; werden die den Bezirksämtern nicht unterstellten, also größeren Städte ausgeschieden, so ist sogar eine Ermäßigung des absoluten Betrages vorhanden, eine Ermäßigung, die in dem Verhältnis zum Ertrage der Staatssteuern noch stärker hervortritt. Demnächst zeigt das Jahr 1881 gegen 1880 einen Rückgang des Gesamt-Steuerbetrages. Es widerlegt sich hierdurch die Behauptung, daß die Belastung der kleineren Stadtgemeinden und der Landgemeinden im ganzen in dem letzten Jahre der mit 1881 abschließenden Periode eine Erhöhung erfahren habe, da im Gegenteil eine Ermäßigung stattgefunden hat.

Dagegen ergiebt Tabelle II, daß in den zwölf größten Städten die Gesamteinnahme und die Einnahme aus den Steuern insbesondere sowie ferner die Gesamtausgabe sich in dem Zeitraum von 1860/70 bis 1877 nahezu verdoppelt hat, wogegen eine Erhöhung des Wertes des Vermögens im Verhältnis beinahe von 2—5, eine Erhöhung des Schuldenstandes im Verhältnis etwa von 3—7 eingetreten ist. Offenbar sind diese Erhöhungen zum größeren Teile auf Rechnung der Ausdehnung zu setzen, die gerade in der bezüglichen Zeitperiode die den besonderen städtischen Wohlfahrts-Aufgaben dienenden Veranstaltungen und die zur Begründung und Unterhaltung derselben zumal der kleineren unter ihnen, durch direkte Steuern eine große Ungleichmäßigkeit: es waren im Jahre 1881: 805 Gemeinden ohne Umlagen, 2846 mit Umlagen von 1—50, 2859 mit 51—100, 1633 mit 101—250, 173 mit 251—500 und 16 mit über 500 Prozent Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern vorhanden.

Tabelle I.[139]) Gemeindesteuern in den Jahren 1876, 1878, 1880 und 1881.

Gebiet	Jahr	Unmittelbare (d. h. nicht unter den Bezirksämtern stehende Städte)		Landgemeinden und unter den Bezirksämtern stehende Städte		Zusammen	
		Gesamtbetrag der direkten Gemeindesteuern	In Proz. der Staatssteuern	Gesamtbetrag der direkten Gemeindesteuern	In Proz. der Staatssteuern	Gesambetrag der direkten Gemeindesteuern	In Proz. der Staatssteuern
Königreich	1876	3 056 052,46	71	11 110 264,82	71	14 166 317,78	71
	1878	4 531 963,05	82	12 477 686,09	78	17 009 649,14	79
	1880	5 556 112,53	87	11 483 885,73	67	17 039 999,26	73
	1881	5 488 742,43	85	11 222 191,41	66	16 710 933,84	71
Gebiet östlich des Rheins (linksrheinisches Bayern)	1876	3 056 052,96	71	8 241 863,71	60	11 297 916,67	63
	1878	4 531 963 05	82	9 166 254,63	66	13 698 217,68	70
	1880	5 556 113,53	87	8 633 254,73	69	14 189 368,26	69
	1881	5 488 742,43	85	8 215 019,85	57	13 703 762,31	66

139) Entnommen aus Zeitschrift des bayrischen statistischen Büreaus. Bd. XV, S. 77.

Tabelle II.[140]) Gesamt-Einnahmen u. Ausgaben u. Schuldenstand der 12 größten Städte Bayerns.

Positionen	1869/70	1877	1878
Direkte Gemeinde-Steuern (Zuschläge zu den direkten Staatssteuern)	1 464 758	3 937 776	3 917 308
Indirekte Gemeinde-Steuern (Zuschläge zu den direkten Staatssteuern)	3 394 486	4 951 732	4 908 175
Zusammen	4 859 244	8 889 508	8 825 483
Gesamt-Einnahme	9 221 852	18 305 028	17 758 005
Gesamt-Ausgabe	8 853 413	17 331 414	17 129 547
Vermögen: Nicht rentierendes und rentierendes	30 180 560	58 543 601	73 191 717
Schulden	29 096 485	68 070 118	61 280 434

7) Oesterreich.

Amtliche Veröffentlichungen: Jahrbuch der statistischen Central-Kommission, der letzte Jahrgang, 1889. Oesterreichische Statistik. Bd. IX. Heft 1; die später in Heft 1 des Jahrgangs von 1889 enthaltene Veröffentlichung über den Oesterreichischen Staatshaushalt hat die Ergebnisse der Finanzwirtschaft der Gemeinden und kommunalen Verbände nicht mit eingeschlossen. Litteratur: Vor allem die oben (S. 642) genannten beiden Aufsätze Mischler's über den Haushalt der Bezirke und den Haushalt der Landgemeinden. Die ersten Jahrgänge des seit 1887 erscheinenden Oesterr. Städtebuchs enthalten keine Finanz-Statistik.

§ 133. Notizen über die statistischen Aufnahmen in Oesterreich lassen, soweit die Finanzen der Gemeinden in Betracht kommen, sich hier nicht anschließen, da das zur Veröffentlichung gelangte Material ein zu unvollständiges ist. Die Publikationen bestehen hauptsächlich in der Uebersicht, welche in dem von der statistischen Central-Kommission herausgegebenen Jahrbuch mitgeteilt werden: dieselben beschränken sich jedoch auf die Ergebnisse, welche in der Finanzverwaltung der sogen. autonomen und einiger anderer größerer Gemeinden erzielt worden sind. Wesentlich innerhalb desselben Rahmens hält sich die Zusammenstellung, wie sie in der umfassenderen Veröffentlichung der statistischen Kommission vom Jahre 1885 — Bd. IX. der Oesterr. Statistik — enthalten ist. Weiter ausgreifende Erhebungen sind zwar inzwischen ausgeführt bezw. in Vorbereitung begriffen, es hat eine Veröffentlichung der Ergebnisse jedoch seither nicht stattgefunden: die sehr dankenswerten auf Grund des ihm zugänglich gewordenen amtlichen Materials der Staatsbehörden und der Selbstverwaltungskörper von Mischler in seinem Aufsatz über den Haushalt der Landgemeinden gemachten Mitteilungen enthalten doch keineswegs vollständig diejenigen Faktoren, aus denen sich eine Uebersicht wie sie vorstehend bezüglich anderer Staaten gegeben wurde, zusammenstellen ließe. Im einzelnen enthalten die periodischen Veröffentlichungen größerer Städte wichtiges Material. Günstiger steht es um denjenigen Teil der Veröffentlichungen, welche sich auf die Kommunalkörper höherer Ordnung bezieht: was die Bezirke anlangt, so hat Mischler von dem Ergebnis des Haushalts derselben für Steiermark und Böhmen eine Uebersicht gegeben, welche ich im Auszuge — Tabelle I und II — hier folgen lasse: charakteristisch ist für die Ausgaben das Ueberwiegen der Anforderungen des Kommunikationswesens, für die Einnahme das Ueberwiegen des aus den Zuschlägen zu den Staatssteuern gezogenen Ertrages. Hinsichtlich der Resultate, wie sie in der Verwaltung der Landesfonds für das Jahr 1882 erzielt worden sind, enthält jene Veröffentlichung in Band IX der Oesterreichischen Statistik eine Zusammenstellung, deren Mitteilung an dieser Stelle wegen des durch die Zahl der Kommunalverbände bedingten großen Umfangs sich jedoch verbietet. Eine Aufrechnung der für sämtliche Kommunalverbände sich ergebenden Resultate fehlt derselben.

Tabelle I.[141]) betr. den Bezirkshaushalt in Steiermark.

Ausgaben	Gulden	Einnahmen	Gulden
Amtserfordernisse	48 673	Aktivzinsen	6 123
Schulwesen	10 695	Mauten	10 373
Kommunikationswesen	519 436	Beiträge für Straßen- und Wasserbau	17 939
Sanitäts- und Armenpflege	27 666	Steuerzuschlag	624 724
Landeskultur	12 086	Subvention	95 629
Zufällige Ausgabe	32 394	Zufällige Einnahmen	13 383
Kreditgebahrung	113 888	Kreditgebahrung	78 326
Zusammen	764 838	Zusammen	846 497
Schulwesen	240 452	Steuerzuschläge für Schulzwecke	232 008
Hauptsumme	1 005 290		1 078 505

140) Zusammengestellt nach Zeitschr. des bair. statistischen Büreaus. Bd. XIII. S. 100 ff.

141) Mischler, Der Haushalt der Bezirke a. a. O. S. 81.

Tabelle II. betr. den Bezirkshaushalt in Böhmen.

Ausgaben	1883	1883	Einnahmen	1876	1883
Amtserfordernisse:					
Personal-Aufwand . .	356 540	405 462	Aus dem privatrechtlichen Besitzstande	108 863	124 151
Staats-Aufwand . . .	74 491	82 728	Gefälle, Mauten, Jagdsteuer	386 117	466 996
Allgemeine Sicherheit .	8 183	7 457	Steuerzuschläge . . .	1 983 604	2 969 855
Kommunikationswesen .	1 962 168	3 162 870	Anderweitige Einnahmen	462 565	2 162 894
Sanitätspflege . . .	57 417	88 374			
Armenpflege	8 989	16 740			
Militär- u. Vorspannwesen	53 229	58 380			
Anderweitige Verwendung	126 796	1 327 037			
	2 647 813	5 149 048		2 941 149	5 723 896

8) Schweiz.

Amtliche Veröffentlichungen: Jährliche Verwaltungsberichte der Regierungsräte an die Kantonsräte, insbes. Verwaltungsbericht der Direktion des Gemeindewesens des Kantons Bern für 1886. Litteratur: Schanz, Die Steuern der Schweiz, Bd. I S. 219 ff. Mühlemann, Die Staats- und Gemeindesteuern im Kanton Bern pro 1882. Zeitschr. für Schweiz. 1884, S. 117 ff. und: Die Gemeindegüter im Kanton Bern, das. 1887 S. 320 ff. Bücher, Basels Staatseinnahmen und Steuervertheilung, 1878—1887, 1888.

§ 134. Eine einheitliche Bearbeitung der kommunalen Finanzstatistik findet sich ebensowenig in den amtlichen Veröffentlichungen wie in der Litteratur: der Schwerpunkt für die Behandlung der Materie liegt in der Darstellung der auf das Gemeindefinanzwesen der einzelnen Kantone bezüglichen Thatsachen; allen in gedachter Beziehung voran sind der Kanton Bern, für den in den beiden Aufsätzen von Mühlemann und in den Berichten der Direktion des Gemeindewesens (bes. dem für 1886) vortreffliche statistische Bearbeitungen ebenso der Gemeindesteuern wie der Gemeindegüter vorliegen und Baselstadt, dessen Gemeindesteuerstatistik in der Schrift von Bücher abschließende Behandlung gefunden hat; in den übrigen Kantonen beschränken sich viele Verwaltungsberichte bez. der Gemeindefinanzen auf dürftige Notizen. Schanz hat (a. a. O. S. 219) aus dem von 20 Kantonen ihm zur Verfügung gestellten, jedoch keineswegs überall homogenen und vollständigen Material die folgende Tabelle zusammengestellt, welche von dem Umfang, der Belastung durch Staats- und Gemeindesteuern ein ungefähres Bild giebt; der Gesamtbetrag der Gemeindesteuern wird vom Verfasser auf 31 Mill. Fr., das Verhältnis, in dem dieser Ertrag zu dem der Staatssteuern steht, auf 150 : 100 geschätzt, doch gestaltet in den einzelnen Kantonen das Verhältnis sich zu einem sehr verschiedenen; als Kantone, in denen das Uebergewicht in den Gemeindesteuern liegt, nennt Schanz die Kantone Aargau, St. Gallen, Baselland, Luzern, Solothurn, Appenzell A. R. und Schwyz. Die Tabelle II (nach Mühlemann a. a. O. S. 129) veranschaulicht die Belastung durch Staats- und Gemeindesteuern im Kanton Bern.

Tabelle I. Die Staats- und Gemeindesteuern in der Schweiz, 1882.

Kanton und Jahr	Direkte Gemeindesteuern	Allgemeine direkte Staatssteuern pro 1886	Zusammen	Kopfbetrag Gemeindesteuern	Kopfbetrag Staatssteuern	Kopfbetrag Zusammen
Baselstadt	511 371	1 887 796	2 399 167	6,9	25,6	32,5
Zürich (1886)	6 409 589	3 491 313	2 900 902	19,3	10,4	29,7
Genf (1886)	932 309	1 844 152	2 776 521	8,8	17,5	26,3
Neuenburg (1887) . .	1 597 310	896 534	2 493 844	14,8	8,3	23,1
Waadt (1886) . . .	2 176 251	2 160 557	4 336 808	8,8	8,7	17,5
St. Gallen (1887) . .	2 955 978	1 018 575	3 974 553	12,9	4,5	17,4
Appenzell b. Sch. (1882/87)	658 019	173 346	831 365	12,1	3,3	15,4
Bern (1888)	4 502 850	3 488 325	7 991 175	8,4	6,5	14,9
Freiburg (1886) . . .	600 000	961 924	1 561 934	5,0	8,1	13,1
Schaffhausen (1885) .	271 493	222 020	493 513	7,2	5,8	13,0
Glarus (1885/87) . .	181 656	261 277	442 933	5,4	7,7	13,1
Aargau (1886) . . .	2 146 249	356 835	2 503 084	11,1	1,8	12,9
Schwyz (1886) . . .	444 220	175 567	619 787	8,8	3,5	12,3
Luzern (1886)	1 391 512	176 479	1 567 991	10,2	1,4	11,6
Zug (1886)	173 492	89 756	263 248	7,5	3,9	11,4
Baselland (1887) . .	537 784	46 684	584 468	8,6	0,9	9,5
Nidwalden	60 830	50 288	111 118	4,9	4,0	8,9
Solothurn (1885) . .	555 417		555 417	6,5		6,5
Obwalden (1888) . .	80 749	18 000	98 749	5,4	1,1	6,5
Uri (1886)	24 079	21 501	45 580	1,4	1,2	2,6
	26 211 218	17 340 939	43 352 057			

Tabelle II. Die direkten Staats- und Gemeindesteuern des Kanton Bern, 1889. (in Fr.)

Amtsbezirke und Landesteile	Es wurden bezogen						
	Staatssteuer			Gemeindesteuer			
	vom Vermögen	vom Einkommen	Zusammen	vom Vermögen	vom Einkommen	Zusammen	im ganzen
Oberland . . .	348 381	105 181	453 566	614 838	134 107	748 943	1 202 509
Emmenthal . .	157 343	33 029	190 372	351 408	66 428	417 836	608 208
Mittelland . .	982 351	634 628	1 616 979	1 275 564	615 794	1 891 358	3 508 337
Oberaargau . .	181 322	48 180	229 502	329 071	65 070	394 741	624 243
Seeland . . .	322 476	113 457	435 933	288 640	164 925	453 565	889 498
Jura	444 212	198 920	643 132	312 165	235 251	547 416	1 190 548
	2 436 085	1 133 398	3 569 483	3 171 684	1 282 175	4 453 859	8 023 342

9) Amerika.

Amtliche Veröffentlichungen: Die Berichterstattungen über den Zensus von 1850, 1860, 1870; das Hauptdokument bildet jedoch der Bericht über den Zensus von 1880; der hiehergehörige Band VII ist erschienen unter dem Titel: Report on valuation, taxation and public indebtedness in the United States as returned at the tenth Census (June 1, 1880) compiled under the direction of Robert P. Porter, special agent. 1884. Litteratur. v. Kaufmann, Staats- und Local-Finanzen der Ver. St. von N.-Amerika. Allg. Stat. Archiv I S. 234 ff. (Konnte für diese Arbeit nicht mehr benützt werden.)

§ 135. Die Erhebungen über die Statistik des kommunalen Finanzwesens bilden hier einen Teil der alle zehn Jahre sich wiederholenden allgemeinen statistischen Aufnahme, des sog. Zensus. Nur sehr indirekt haben die Aufnahmen von 1850, 1860 und 1870 (siebenter bis neunter Zensus) sich mit dem Gegenstande befaßt, indem sie nach Maßgabe der mittels des Zensusgesetzes vom 23. Mai 1850 gegebenen Direktive sich lediglich auf Erhebungen über die an immobiliarem und mobiliarem Vermögen zur Steuer veranlagten Werte erstreckten. Diesen Werten sollten alsdann die vom Kommissar der Enquete selbst zu schätzenden Werte gegenübergestellt werden. Es lag auf der Hand, daß eine derartige Schätzung eine mit den Mitteln solcher Erhebungen nicht durchzuführende Aufgabe enthielt: von wirklicher Bedeutung konnten daher nur jene auf die Feststellung der von den Steuerverwaltungen eingeschätzten Werte bezüglichen Angaben sein. Eine Scheidung der Einschätzung zur Besteuerung der Staaten und zu der der kommunalen Verbände scheint hiebei nicht stattgefunden zu haben, so daß auch aus diesem Grunde der Wert der gedachten Ergebnisse für den Bereich des kommunalen Finanzwesens sich vermindert. Beträchtlich weiter gefaßt war das Programm der Erhebungen für den zehnten Zensus (1880): derselbe beschränkt sich nicht auf die Ermittelung des Veranlagungswerts der zur Besteuerung herangezogenen Objekte, sondern erstreckt vor allem auch sich auf die Steuerbelastung selbst in ihrer Spezialisierung je nach den verschiedenen Kategorien der finanzwirtschaftlichen Subjekte bezw. für die einzelnen Verwaltungszweige, demnächst aber auch auf den Zustand der Verschuldung ebenso der Union und der Staaten wie der kommunalen Korporationen; diesem letzteren Teil der Aufgabe ist, zumal was die Staaten anlangt, eine ganz besondere Aufmerksamkeit zugewendet worden, doch werden auch betreffs der Verschuldung der kommunalen Verbände verhältnismäßig spezialisierte Uebersichten mitgeteilt. In beiderlei Richtung ist ein Material zu Tage gefördert worden, das zu wichtigen Schlußfolgerungen die Grundlage gibt, dessen Wert indessen ein noch erheblich höherer sein würde, wenn die Möglichkeit einer Vergleichung mit früheren Zeitpunkten gegeben wäre. Eine solche ist nur bezüglich des veranlagten Wertes der Steuerobjekte gegeben: das Verhältnis, wie es zwischen den Jahren 1860, 1870 und 1880 besteht, ist in der folgenden Tabelle I ausgedrückt. Wenn auch dieselbe wie oben bemerkt betreffs der Veranlagung zur kommunalen Besteuerung keine bezw. keine besonderen Angaben enthält, so ist doch anzunehmen, daß die Abwandlungen, wie sie sich aus dieser Zusammenstellung ergeben, auch für die der Kategorie der Kommunalkörper angehörigen finanzwirtschaftlichen Subjekte maßgebend gewesen sind. Charakteristisch vor allem ist das Herabgehen des Veranlagungswerts des beweglichen Vermögens im Gegensatz zu dem erheblichen Ansteigen des Veranlagungswerts der unbeweglichen Objekte: wenn auch das Herabgehen, soweit es zwischen den Jahren 1860 und 1870 liegt, auf Rechnung des Ausscheidens der Sklaven aus der Kategorie der Mobiliarobjekte und der Zerstörungen des Sezessionskrieges gesetzt werden kann, so läßt doch das weitere Herabgehen zwischen den Jahren 1870 und 1880 sich allein dem Umstande zuschreiben, daß das Mobiliarvermögen — s. oben § 91 — sich immer mehr der Veranlagung zur Besteuerung zu entziehen gewußt hat. Das Verhältnis der Steuerbelastung, wie es zwischen den Staaten einerseits und den kommunalen Korporationen andererseits besteht, ist nach den verschiedenen Kategorien der kommunalen Verbände bezw. in einzelnen Fällen nach den Verwaltungszwecken spezialisiert in der Tabelle II veranschaulicht; die Staaten sind hiebei, wie es auch in der Enquete geschehen, in fünf Gruppen gegliedert: die Neu-England-Staaten, die Mittel-, Süd- und West-Staaten und die sogenannten Territorien. Eine dankenswerte Ergänzung erfährt das Material durch die Uebersichten, wie sie Ely über das Finanzwesen einzelner größerer Städte Amerikas zusammengestellt hat.

Tabelle I. Von der veranlagten Besteuerung entfällt (in Dollars)[142]:

auf unbewegliches Vermögen		auf bewegliches Vermögen	
Veranlagter Wert:		Veranlagter Wert:	
im Jahr 1860	6 973 006 049	im Jahr 1860	5 111 553 956
im Jahr 1870	9 914 780 825	im Jahr 1870	4 264 205 907
im Jahr 1880	13 636 766 925	im Jahr 1880	3 860 226 618

Tabelle II.[143]) Steuerbelastung und Schuldenstand der Staaten, Grafschaften und anderen kommunalen Korporationen im Jahr 1880/81.

Staaten-Gruppen	Einwohnerzahl	Veranlagter Besteuerungswert: Unbewegliches Vermögen	Bewegliches Vermögen	Zusammen	auf den Kopf der Bevölkerung
N.-England-Staaten	4 010 529	1 896 201 787	755 809 745	2 652 011 532	661
Mittel-Staaten . .	11 756 053	4 818 648 962	745 929 526	5 564 578 488	473
Süd-Staaten . . .	15 257 393	1 677 847 248	693 076 021	2 370 923 269	155
West-Staaten . . .	18 524 989	4 584 048 039	1 603 218 586	6 187 266 625	234
Territorien	606 819	60 020 889	68 192 740	128 213 629	211
Zusammen	50 155 783	13 036 766 925	3 866 226 618	16 902 993 543	337

Staaten-Gruppen	Einwohnerzahl	An Steuer erhobener Betrag: Staat für Schulzwecke	Staat für andere Zwecke	Grafschaften f. Schulzwecke	Grafschaften für andere Zwecke	Kommunalverbände, die kleiner als Grafschaften sind, außer Schuldistrikten f. Schulen	Kommunalverbände f. a. Zwecke
N.-England-Staaten	4 010 529	445 626	3 801 087		2 095 331	7 151 106	27 586 587
Mittel-Staaten . .	11 756 053	4 422 170	7 558 153	354 915	14 497 046	3 830 306	59 553 136
Süd-Staaten . . .	15 257 393	4 727 146	9 004 922	0 138 467	12 205 924	621 774	8 725 008
West-Staaten . . .	18 524 989	6 750 497	14 690 442	1 576 010	36 009 715	456 760	33 447 614
Territorien	606 819	156 117	463 795	280 091	1 449 072		141 351
Zusammen	50 155 783	16 501 556	35 518 399	3 349 483	66 257 088	12 059 946	129 453 696

Staaten-Gruppen	Einwohnerzahl	Schuldistrikte	Societäts-Schulen	Andere Societäts-Lasten	Zusammen	auf den Kopf der Bevölkerung
N.-England-Staaten	4 010 529	930 480	8 527 212	33 483 005	42 010 217	10,47
Mittel-Staaten . .	11 756 053	11 250 621	19 858 012	81 608 335	101 466 347	8,63
Süd-Staaten . . .	15 257 393	1 084 176	7 571 563	29 935 854	37 507 417	2,46
West-Staaten . . .	18 524 989	25 636 914	34 420 181	84 147 771	118 567 952	6,40
Territorien	606 819	158 335	594 543	2 054 218	2 648 761	4,36
Zusammen	50 155 783	39 060 526	70 971 511	231 229 183	302 200 694	6,03

Staaten-Gruppen	Betrag der Verschuldung[144]): Staaten	Grafschaften	Schuldistrikte	Städte und Gemeinden (cities, towns) etc. mit mehr als 7500 Einwohner	Städte und Gemeinden mit weniger Einwohner
N.-England-Staaten	35 207 482	2 726 877	1 168 295	99 181 223	25 587 675
Mittel-Staaten . .	29 506 281	30 270 480	3 738 524	317 699 334	8 318 761
Süd-Staaten . . .	124 030 897	24 111 154	150 534	64 912 431	6 001 993
West-Staaten . . .	37 673 756	64 327 085	12 428 810	110 882 492	15 778 712
Territorien	179 178	2 521 990	49 248	67 000	130 085
Zusammen	226 597 594	12 493 786	17 535 411	542 742 480	55 817 226

142) Porter a. a. O. S. 9.

143) Zusammengestellt aus Porter a. a. O. S. 24 u. 756 ff.

144) Die angegebenen Beträge sind zu verstehen von fundierter und schwebender Schuld zusammen und mit Abrechnung des Bestandes des erlangten Tilgungsfonds; sie bezeichnen also den Stand der reinen Verschuldung.

3. Schlüsse auf die Richtung der stattfindenden Entwickelung.

§ 136. So auseinandergehend diese Ergebnisse scheinen, bekunden sie doch eine nach gewissen Hauptrichtungen hin in der Entwickelung vorhandene Uebereinstimmung. Solche zeigt sich erstens in dem zumal seit den 60ger Jahren wahrnehmbaren Hinaufschwellen des Aufwandes, wie es auf Rechnung teils der betreffs der Erfüllung staatlicher Aufgaben (so im Schul- und Armenwesen) gesteigerten Anforderungen, teils der städtischen Wohlfahrtsaufgaben zu suchen ist, eine Steigerung, gegen welche die Entwickelung des ländlichen Aufgabenkreises meist zurückbleibt. Zweitens in dem der Steigerung des Aufwandes entsprechenden Wachstum der Belastung, die jedoch eine verschiedene Gestalt annimmt je nach dem Umfang, welcher in den einzelnen Ländern bezw. Korporationen der Nutzbarmachung des Gemeinde-Eigentums und der Anstalten, der Entwickelung der Gebührenerhebung und der Ausbildung besonderer kommunaler Steuern gegeben worden ist. In den weitaus meisten Ländern prävalieren zumal in den kleineren Gemeinden und den größeren Kommunalverbänden Steuern nach dem Steuerfuße der direkten Staatssteuern bezw. Zuschläge zu diesen. Drittens in der erweiterten Bedarf für Bauten und andere erhebliche Kapitalverwendungen erfordernde Veranstaltungen entsprechenden Zunahme der Anlehensverschuldung und des Verzinsungs- und Tilgungsbedarfs der letzteren, eine Zunahme, die sich jedoch nicht überall stetig fortgesetzt vielmehr mit der fortschreitenden Sicherstellung jener Bedürfnisse öfter auch nachgelassen zu haben, bezw. zum Stillstande gelangt zu sein scheint.

VIII. Reformbestrebungen und Schluß.

Goschen, Reports and speeches on local taxation. 1872. Verhandlungen des Unterhauses vom 16. April 1872, 28. März 1884, 19. März 1888 (siehe Rede Ritchie's bei Einbringung der local government bill.), 12. bis 15. März 1890. Hubbard, Local and imperial taxation. 1875 Hedley, Local taxation. 1878. Aus dem Sammelwerk von Probyn — s. o. § 8 — vorzugsweise die Aufsätze von Brodrick, Acland, J. Roland Phillips. Hart, Local government as it is and as it ought to be, 1885. Gardner, Local taxation (Prize Essay) Chadwick, On the evils of disunity in central and local administration. 1885. Wright and Hobhouse, Outline Part. III. 1885. Fordham, Rural municipalities and the reform of local government. 1887. Exposé des motifs du projet de loi sur les syndicats de communes vom 5. Juni und rapport des Deputierten Doumer vom 7. Juli 1888, impressions de la Ch. des dép No. 2743 und 2899. Chailley, L'impot sur le revenu. 1884. Relazione della commissione sul disegno di legge comunale e provinciale presentato il 19. Nov. 1887 (Seduta del 18. maggio 1886), atti parlam. legisl. XVI sess. II No. 18 A. Questions des taxes et impots communaux, par la section des finances du conseil communal de Bruxelles. 1883. Denis, L'impot sur le revenu. 1884. Bok, De belastingen on het nederlandsche parlement, inleiding 1888. Heynsius, Het voorstel tot wijziging der leidsche inkomstenbelasting. 1888. Treub im holländischen Economist Jahrg. 1889 S. 586 und 1890 S. 259 ff. Derselbe, Belastingvoorstellen van leden der tweede kamer, Sep.-Abdr. und Vragen des Tijds. 1890. Herrfurth in den obengenannten Veröffentlichungen, insbes. Erg.heft VI zur Zeitschrift des preußischen statistischen Büreaus S. 151 ff. Drucksachen des preußischen Hauses der Abgeordneten 1882, III. Sess. No. 135, 1885 III. Sess. No. 59, 1890 II. Sess. Aktenstücke 5, 6, 7, 8 und 13. v. Reitzenstein in den (oben S. 702 und 730) citierten Aufsätzen über indirekte Verbrauchssteuern und über finanzielle Konkurrenz, in letzterem besonders T. II, Schmollers Jahrb. XII, 2 (1888) S. 129 ff. Boldt, Zur Regelung des ländlichen Gemeinwesens. 1890. Schr. des Vereins für Soc.-Pol. Bd. XII, XLIII, XLVI. Botschaft des Reg.-Rats des Kanton Luzern betr. Bevormundung, Aufhebung und Vereinigung von Gemeinden vom 9.—16. Juni 1888. Inglis Palgrave, Progressive taxation as levied in Svitzerland, Journal of the Royal Statist. Society, Juni 1888. Bücher, Basels Staatseinnahmen und Steuervertheilung. 1888. Richard T. Ely, Natural monopolies and local taxation. 1889. S. außerdem die zu § 1, 7—25, 82—92 angeführte Litteratur.

1. Allgemeine Charakterisierung.

§ 137. Die Anschwellung der Steuerlast, wie sie — mag sie als eine auf zeitweiligen oder dauernden Ursachen beruhende sich darstellen — nach vorstehendem hervor-

getreten ist, hat fast überall in erhöhtem Maße die öffentliche Aufmerksamkeit den Ungleichheiten und Härten zugewendet, welche die zeitige Art der Verteilung der öffentlichen Lasten in den einzelnen Ländern enthält und hat damit dem Studium der Reformen einen kräftigen Anstoß gegeben. Meist hat die hierdurch veranlaßte Prüfung der bestehenden Einrichtungen sich nicht auf die Verteilung der Steuerlast beschränkt, es hat vielmehr dieselbe auch die Verteilung der Aufgaben auf die einzelnen Kategorien der kommunalen Korporationen und die kommunale Organisation selbst in ihren Bereich gezogen. Im übrigen ist jedoch die Art, in welcher die aufgestellten Reformprojekte ihre Aufgabe begrenzen und die Richtung, in welcher Abhilfe gesucht wird, eine je nach der vorangegangenen Entwickelung im allgemeinen und der Gestaltung der finanzwirtschaftlichen Einrichtungen insbesondere in den einzelnen Ländern vielfach verschiedene. Obgleich manche der in Betracht kommenden Besonderheiten im vorstehenden schon angedeutet sind, erfordert doch die Vollständigkeit, von der Lage der Reformbestrebungen in den einzelnen Staaten ein wenigstens die Grundzüge erkennbar machendes Bild zu geben.

2. Die Lage in den einzelnen Ländern.

§ 138. England. Das Gebiet, welches die Reformbestrebungen umfassen, ist hier das relativ weiteste. Dieselben erstrecken sich ebenso auf das Besteuerungssystem und die für die finanzielle Beteiligung des Staats an dem Aufwande der örtlichen Verwaltung maßgebenden Grundsätze wie auf die kommunale Organisation selbst. Daß ohne Umformung derselben im Sinne der Verminderung der örtlichen Verbände und der einheitlicheren Zusammenfassung der Aufgaben in ihrem Wirkungskreise sowie der Vereinfachung überhaupt eine rationelle Lastenverteilung nicht sicherzustellen sei, ist eine Ueberzeugung, welche in den letzten Jahrzehnten in England immer mehr zur allgemeinen geworden ist. Es ist das Verdienst Goschens, durch die von ihm als Präsidenten des Poor Law Board am 3. April 1871 eingebrachten Gesetzentwürfe die öffentliche Diskussion zuerst in diesen Weg geleitet zu haben; die Entwürfe bezielten möglichste Zusammenfassung der untern Verbände in die erforderlichenfalls geeignet umzugestaltende union, Umformung der Grafschaftsverfassung zu einer repräsentativen durch Bildung eines aus der Wahl der Besteuerten hervorgehenden Vertretungskörpers, Konsolidierung der verschiedenen lokalen Steuern zu einer einheitlichen, nicht mehr ausschließlich den Pächter oder Nutzer belastenden Steuer, Aufhebung der Steuerbefreiungen, Uebertragung der staatlichen Häusersteuer auf den Staat. Wesentlich im Fahrwasser der Ideen, wie sie in diesen damals nicht zur Annahme gelangten Entwürfen Ausdruck gefunden hatten, hat die spätere Behandlung sich bewegt. Zu einem Ergebnis ist die nach dieser Richtung durch die Bill Slather-Booth's 1878 neu angefachte Bewegung betreffs der Grafschaftsverfassung gelangt, deren Umbildung durch die local governm. act vom 13. Aug. 1888 (s. o. § 9) vollzogen wurde. Ebenso gewann die Ansicht, daß es einer Zusammenziehung der unteren Glieder der kommunalen Organisation bedürfe, mit der Maßgabe breiteren Boden, daß als Ausgangspunkt der Ausbau nicht der parish., sondern der union bezw. des Gesundheitsbezirks empfohlen wurde. So enthielt insbesondere der vom Präsidenten des Local Governm. Board, Ritchie, am 19. März 1888 eingebrachte Entwurf, aus dem das Gesetz vom 13. Aug. 1888 hervorging, auch Bestimmungen, nach denen in die aus den städtischen und ländlichen Gesundheitsdistrikten bezw. den munip. boroughs zu bildenden neuen Distrikte die übrigen Spezialverbände aufgehen und als einziger derselben die union übrig bleiben sollte; zu einer Entscheidung über diesen Teil der Reform ist es jedoch nicht gekommen; man begnügte sich, durch Aufnahme geeigneter Ermächtigungen in jenes Gesetz zunächst eine größere räumliche Uebereinstimmung der Spezialverbände anzubahnen. Weit geringer waren die Ergebnisse betreffs der Reform der Besteuerung; die wiederholt im Parlament behufs angemessener Beteiligung des Eigentümers an der Steuerlast beantragten bezw. in Form von Resolutionen für notwendig erachteten Aenderungen gelangten nicht zur gesetzlichen Feststellung. Gesetzgebung und Verwaltung haben sich zunächst der Weiterbildung jener neu ins Leben gerufenen Grafschaftsverfassung zugewendet und versucht, die zur Verfügung der Grafschaft stehenden Finanzmittel zu vermehren und damit für die Erweiterung ihres Wirkungskreises die Grundlage zu schaffen. Nachdem ein am 12. April 1888 eingebrachter Gesetz-Entwurf behufs Einführung einer Steuer von der Warenbeförderung dienenden Fuhrwerken, von Pferden, Mauleseln und vom Gewerbe des Pferdehandels nicht die Mehrheit gefunden hatte, gelang es mittels der customs and Inland revenue act vom 9. Juni 1890 (st. 53 Vict. c. 8) eine Erweiterung der Grafschaftseinnahmen dadurch herbeizuführen, daß denselben ein Zuschlag zur Abgabe von im Königreich destillierten Alkohol und ein Anteil an der vom Staat erhobenen Bieraccise hinzugefügt wurde; die local taxation (customs and excise act v. 18. Aug. 1890) hat alsdann die Verwendung des auf England entfallenden Anteils dieser Dotation dahin

geregelt, daß vorweg 300 000 £ zur Zahlung von Alterspensionen an Polizeibeamte reserviert werden; der Rest wird wie der Anteil an den probate duties (s. o. § 104) auf die Grafschaften verteilt, die ermächtigt sind, einen beliebigen Anteil des auf sie entfallenden Betrages für Zwecke des Fach- und Handfertigkeits-Unterrichts im Sinne der technical instruction act vom 30. Aug. 1889 (52 et 53 Vict. c. 76)[145]) zu verwenden.

§ 139. Frankreich. Ein engerer ist der Bereich, auf den hier die Reformbestrebungen sich erstrecken; als feste und der Erörterung nicht mehr unterliegende Punkte gelten vor allem einmal die Anlehnung des kommunalen Steuerwesens, soweit die direkten Steuern in Betracht kommen, an die Staatsbesteuerung und die Verweisung der kommunalen Korporationen auf Zuschläge, zweitens die Gliederung der kommunalen Organisation selbst. Wenn indessen auch die Hauptelemente dieser Gliederung: Ortsgemeinde und Departement als bewährte angesehen werden, so schließt dies nicht aus, daß nach einzelnen Richtungen hin sich ein Bedürfnis der Erweiterung der Organisation fühlbar gemacht habe; einem solchen Bedürfnis, was die Departements anlangt, Rechnung zu tragen, ist der Zweck der in Art. 83 ff. des Gesetzes vom 10. Aug. 1871 enthaltenen Vorschriften, durch welche es ermöglicht wird, daß mehrere Departements sich zur Errichtung oder Unterhaltung gemeinsamer administrativer Veranstaltungen vereinigen; die betreffenden Generalräte sind für solche Fälle ermächtigt, Delegierte zur gemeinsamen Beratung der betreffenden Angelegenheit zu entsenden, doch erlangen die Beschlüsse dieser Kommission erst dadurch Rechtsverbindlichkeit, daß die Generalräte aller beteiligten Departements ihnen beitreten. Allgemeiner und schwerwiegender sind die Uebelstände, welche sich aus der ungenügenden Leistungsfähigkeit zahlreicher Ortsgemeinden ergeben. Unter 36 131 Gemeinden Frankreichs waren 1888 17 090 mit weniger als 500 und 4378 mit weniger als 300 Einwohnern[146]); vor allem leidet unter diesem Zustande die Erfüllung derjenigen zum ortsgemeindlichen Wirkungskreise gehörigen Aufgaben, betreffs deren eine konkurrierende Beteiligung der Departements sich nicht herausgebildet hat. An Entwürfen, diesem Mangel durch Einschiebung eines Zwischengliedes zwischen Ortsgemeinde und Departement abzuhelfen, hat es seit dem ersten Drittel dieses Jahrhunderts nicht gefehlt; als solches Zwischenglied bot vor allem die für Zwecke der Gerichtsbarkeit und politischen Wahlen bestehende Abgrenzung des Kantons sich dar; während einzelne jener Projekte (Projekt der parlam. Kommission von 1837, Entwurf des Staatsrats von 1850) dem Kantone lediglich beratende Funktionen zuweisen wollten, faßten andere (Projekt der Kommission des gesetzgebenden Körpers von 1851, der außerparlam. Kommission von 1870, Gesetzes-Vorschlag Waddingtons 1871, Gesetz-Entwurf Goblets 1882) dessen Ausbau zu einer kommunalen Korporation ins Auge. Alle diese Projekte scheiterten. Die neueste Gesetzgebung hat daher jenen Weg verlassen und sucht Abhilfe dadurch herbeizuführen, daß sie eine freiwillige Vereinigung von Gemeinden zur Erfüllung einzelner administrativer Aufgaben zuläßt; das Gesetz vom 22. März 1890 ermächtigt die Gemeinden, für solche einzelne Zwecke zu Zweckverbänden (syndicats de communes) zusammenzutreten, die alsdann die Rechte juristischer Personen haben und je von einem aus den Wahlen der betreffenden Gemeinderäte herangegangenen Komitee verwaltet werden; die Errichtung, welche der Genehmigung durch Dekret vom Staatsrat bedarf, setzt übereinstimmende Beschlüsse der Gemeinderäte und Ueberweisung ausreichender Einnahmequellen voraus. Ob es gelingen wird, auf diesem Wege die Bildung leistungsfähiger Zweckverbände in genügender Allgemeinheit sicher zu stellen, erscheint angesichts der Abneigung der meisten kleineren Ortsgemeinden aus ihrer wirtschaftlichen Abgeschlossenheit herauszutreten, als nicht außer Zweifel. Noch weniger zum Abschluß gelangt sind die im Bereich des Besteuerungswesens angeregten Reformen. Die Versuche, in das System desselben eine auf freier Einschätzung beruhende Einkommensteuer einzuführen, eine Ausgleichung der Grundsteuer anzubahnen und insbesondere die Steuerbelastung des unbebauten Grundbesitzes zu vermindern, sind an dem Widerstande der durch solche Reformen berührten Interessen gescheitert, lediglich die Umwandlung der Grundsteuer am bebauten Eigentum aus einer Repartitions- in eine Quotitätssteuer mit 3,20 % des Mietswerts — Gesetz vom 8. Aug. 1890 — ist zu Stande gekommen. Größere Erfolge sind in der Regelung erweiterter Beteiligung des Staats an den Lasten der örtlichen Verwaltung erzielt worden, welche in einzelnen Gebieten eine wie es scheint sogar über das Bedürfnis hinausgehende Ausdehnung erfahren hat; es gilt dies namentlich vom Volksschulwesen, betreffs dessen die Finanzlast zum weitaus größten Teile auf den Staat übergegangen ist. Der Aufwand für den Wegebau wird zu einem beträchtlichen Anteil vom Staat und Departement getragen, die Last der Armenkinder- und Irrenpflege ruht fast ganz auf den Departements. Reichlicherer Raum ist in andern Zweigen der Armenpflege erweiterten Leistungen vom Staat und Departement geblieben.

§ 140. Italien[147]). Die kommunale Gliederung, wie sie durch die Gesetze vom

145) Dieselbe regelt eine Ergänzung der bis dahin bestandenen Einrichtungen der Subventionierung jenes Unterrichtszweigs aus öffentlichen Mitteln. Bei Abschluß des § 36 lag sie noch nicht vor.

146) Revue générale d'administration Jahrg. 1888 II, S. 327.

147) Die Litteratur, auf welche oben § 87 verwiesen ist, findet sich § 129. Es wird bemerkt, daß S. 638 Z. 1 von oben comune statt commune, S. 651 Z. 42 pretore statt pretor, S. 654 Z. 19 von oben questore statt questor,

23. Okt. 1859, 20. März 1865 und 10. Februar 1889 [148]) geschaffen worden, gelten auch hier als feststehend. Frankreich gegenüber erscheint es als ein Vorsprung, daß die durchschnittliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden eine erheblich größere ist; die Zahl der Gemeinden Italiens beträgt — gegen 36131 in Frankreich — nur 8259; an Gemeinden von weniger als 300 Einwohner hatte Italien i. J. 1881 nur 55, an solchen mit weniger als 500 Einwohner nur 621 [149]). Dagegen bleibt die Durchschnittszahl der Bevölkerung der Provinz (rund 412000) gegen die der Departements (rund 442000) zurück; manche Provinzen umfassen nur eine geringe Zahl von Gemeinden (Livorno 7, Ferrara 16), dagegen eine geringe Einwohnerzahl (Grosseto 121806, Livorno 124576 i. J. 1886); diese zu geringe Ausdehnung im Verein mit der durchschnittlich größeren Leistungsfähigkeit der Gemeinden ist die Ursache, daß die Wirksamkeit der Provinz in der Richtung einer für die Gemeinden zu schaffenden größeren finanziellen Ausgleichung nur unvollkommen zur Ausbildung gekommen ist. Daß auch die diesbezügliche Wirksamkeit des Staats, wie oben § 104 angedeutet worden, in der Entwickelung zurückgeblieben ist, beruht vor allem auf der starken Inanspruchnahme der Finanzen des Staats, bei der die erhebliche Belastung derselben mit Engagements für örtliche jedoch nicht zum ordentlichen Wirkungskreise der Gemeinden gehörige Aufgaben (Lokale Eisenbahnen, Herstellung von Elementarschulen) sowie für Regelung von Gemeindeschulden als ein wesentlicher Faktor in Betracht kommt. Immerhin hat die neuere Gesetzgebung die Zahl der Fälle der Konkurrenz des Staats auch betreffs solcher Aufgaben, welche Elemente im ordentlichen Wirkungskreise der Gemeinden bilden, vermehrt; es gehören hierher die ihm zum Aufwande für landwirtschaftliche Schulen sowie für industrielle und landwirtschaftliche Bewässerungs- und Meliorations-Anlagen außer letzteren Beiträgen (Gesetz vom 6. Juni 1885, Gesetze vom 25. Juni 1882, 4. Juli 1886, 2. Febr. 1888. Königl. Verordn. vom 28. Febr. 1882, 7. Sept. 1887, 2. Febr. 1888) sowie die durch das Gesetz vom 30. Juni 1889 (s. o. § 35) festgesetzte subsidiäre Belastung des Staats mit den Kosten der Fürsorge für erwerbsunfähige Arme, eine Belastung deren Umfang zumal bei den tiefgreifenden Aenderungen, welche die örtliche Armenpflege durch das neueste einen weiteren Schritt in der Richtung der Kommunalfrage bedeutende Gesetz vom 17. Juli 1890 über die frommen Stiftungen erfährt — noch nicht zu übersehen ist. Die Frage der Gewinnung der Mittel, um den Staat zur Erfüllung dieser erweiterten Verpflichtungen in Stand zu setzen, bildet einen Punkt in der Reform der Staatsfinanzen, wie sie neuerdings angekündigt worden ist. Auch für die Reform des kommunalen Steuerwesens, das großenteils auf Zuschläge zu den Staatssteuern angewiesen ist, würde eine geeignete Basis nur durch Reform der Staatsbesteuerung geschaffen werden können; eine Verbesserung des Oktrois ist zur Zeit durch die den staatlichen Verbrauchssteuern gegebene Ausdehnung sehr erschwert; die etwaigen selbständigen Gemeindesteuern sind rationeller Ausgestaltung nur wenig fähig. Die geringe Dehnbarkeit dieser Steuern und der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern läßt ungeachtet jener gegenüber Frankreich größeren durchschnittlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zahlreiche Fälle übrig, in denen die Mittelbeschaffung vornehmlich kleiner Gemeinden den Anforderungen, wie sie durch mehrere von der neueren Gesetzgebung den Gemeinden zugewiesenen Aufgaben bedingt sind, nicht zu folgen vermag; Abhilfe dieses Uebelstandes ist auch hier namentlich im Bereich der Wegeverwaltung und der öffentlichen Gesundheitspflege in der Vereinigung von Gemeinden zu Zweckverbänden gesucht worden. Was die Wege anlangt, so kann die Vereinigung derjenigen Gemeinden, die bei der Unterhaltung eines Kommunalweges ein Interesse haben, zu einem solchen Verbande auf Antrag einer der beteiligten Gemeinden von der giunta prov. ausgesprochen werden. Die Provinz kann in diesem Falle sich verpflichten, einen Teil der Kosten zu übernehmen; übersteigt die Quote $1/5$, so steht die Verwaltung vorbehaltlich der Rechte den Gemeinderäten der Provinz zu (Gesetz vom 20. März 1865 No. 2248 alleg. F). Betreffs der Leistungen für die öffentliche Gesundheitspflege bestimmt das Gesetz vom 22. Dez. 1888, daß solche Gemeinden, welche ihrer wirtschaftlichen Lage nach zur selbständigen Besoldung des zur unentgeltlichen Behandlung von Armen erforderlichen Personals (Arzt und Hebamme) nicht in der Lage sind, behufs Sicherstellung des genannten Zwecks mit anderen Gemeinden zu Zweckverbänden zu vereinigen seien, die alsdann je durch einen aus den Bürgermeistern der Gemeinden gebildeten kollegialischen Vorstand verwaltet werden; die Kosten werden auf die Gemeinden nach der Einwohnerzahl verteilt (Art. 14, 15 des Gesetzes; Regl. v. 9. Okt. 1889 Art. 38. 39). Soweit die dauernde Erfüllung jener Aufgaben auf diesem Wege nicht zu sichern sein und ein Eintreten des Staats mit Zuschüssen unerläßlich werden sollte, würde damit ein weiteres auf die Reform der Staatsfinanzen hindrängendes Moment gegeben sein.

§ 141. **Belgien und Holland.** In beiden Ländern beschränken, da die Grundlagen der kommunalen Organisation als bewährte gelten, die Reformbestrebungen sich auf die Ausstattung der Gemeinden mit ausgedehnteren Finanzmitteln und gerechterer Verteilung der Steuerlast. In ersterer Beziehung hat es besonders Belgien zu Bil-

---

Z. 20 guardie statt gardie, S. 708 Z. 16 von oben comunali statt communali und Z. 26 von unten ricchezza statt richezza zu lesen ist.

148) Das Gesetz enthält den unifizierten Text, in das die durch das Gesetz vom 30. Dezember 1888 festgesetzten Aenderungen übernommen wurden. Hieraus erklärt sich die S. 638 angegebene Jahreszahl 1888.

149) Ann. statistico ital. 1886 S. XXXVII (nach den Zahlen der ortswohnhaften Einwohner).

dungen größerer Bedeutung gebracht, die auf der Anwendung teils des Dotations- teils des Beteiligungs-Prinzips beruhen. Unter dem Gesichtspunkte des ersteren Prinzips steht die Errichtung der beiden Kommunal-Fonds (Gesetze v. 18. Juli 1860 und 19. Aug. 1889 s. oben § 85); während bei Schaffung des ersteren Fonds Entschädigung der Oktroigemeinden im Vordergrunde stand, bezweckte die des zweiten abgesehen von der Erhaltung eines Interesses der Gemeinden an den Schanksteuern und Viehzöllen ausschließlich die Stärkung der wirtschaftlichen Kraft der Gemeinden. Darin, daß der für den ersten Fonds vorgezeichnete Verteilungsmaßstab nach dem Soll der direkten Steuern außer der Grundsteuer, welcher die leistungsfähigeren Gemeinden begünstigt, für den zweiten Fonds durch das Verhältnis der Einwohnerzahl ersetzt ist, bekundet sich ein wesentlicher Fortschritt. Die Wirkung beider Dotationen ist durch den Anschluß zweckentsprechender auf den Kommunalkredit bezüglicher Einrichtungen beträchtlich erhöht worden. Daneben hat teils auf gesetzlichen Bestimmungen teils auf den jährlichen Ermächtigungen des Staats- und des Provinzialbudgets beruhend sich zumal im Unterrichtswesen ein reichgestaltiges und noch weiterer Entwickelung fähiges Eintreten des Staats unter dem Gesichtspunkt des Beteiligungsprinzips ausgebildet. Weit weniger ist nach der bezeichneten Richtung hin in Holland geschehen, wo die gesetzlich geregelte Beteiligung des Staats sich auf den durch das Gesetz v. 11. Juli 1884 angeordneten Ersatz von $^{3}/_{10}$ des Aufwandes für die Volksschule aus Staatsmitteln beschränkt; die hauptsächlich den waterschappen und Meliorationsgenossenschaften zugewendete Beteiligung der Provinzen scheint meist eine nur wenig umfangreiche geblieben zu sein. Was im Bereiche der Reform der Gemeindebesteuerung geschehen, hat in beiden Ländern bisher meist auf dem autonomen Vorgehen einer Anzahl namentlich größerer Gemeinden beruht und die engere Anpassung der Besteuerung an die Abstufung der Leistungsfähigkeit zum Ziele gehabt. Immerhin hat die Ersetzung bestehender Kommunalsteuern durch eine auf freier Einschätzung des Einkommens beruhende Besteuerung in Belgien nur wenig Boden gefunden, wogegen in Holland eine wachsende Zahl größerer Gemeinden die Umbildung des hoofdelijke omslag [150]) zu einer Einkommensteuer vollzogen hat; von nach dem Interesse zu erhebenden Zwecksteuern finden sich erst Anfänge. Eine allen Anforderungen Rechnung tragende Reform würde sich erst dadurch ermöglichen, daß die Besteuerung nach dem Einkommen und der Leistungsfähigkeit auch im Staatssteuersystem die ihr gebührende Stellung erhielte; die in dieser Richtung wiederholt den Kammern gemachten Vorlagen bezw. daselbst gestellten Anträge sind indessen bisher stets infolge des Widerstandes, den die mit dem bisherigen System verflochtenen Anschauungen und Interessen entgegensetzten, ohne praktisches Resultat geblieben. In Ergänzung des § 74 Gesagten ist endlich zu erwähnen, daß im Gesetz v. 31. Juli 1889 in Belgien die Schlachthausgebühren auf das durch das Aequivalent für die geleisteten Dienste gegebene Maß herabgesetzt worden sind.

§ 142 [151]). Deutschland. Ein Gesamtbild zu geben ist schwierig. Es gilt dies vor allem von denjenigen Reformbestrebungen, welche sich innerhalb der hier meist weiter als in der Mehrzahl der vorgenannten Länder bemessenen Autonomie der Kommunalkörper vollziehen; hieher gehören insbesondere die weitere Entwickelung der auf dem Gebührenprinzip und der Nutzbarmachung der öffentlichen Unternehmungen beruhenden Einnahmequellen, die Herausbildung der nach der Gesetzgebung der meisten Staaten zulässigen besonderen kommunalen Steuern und die Entlastung der Gemeinden, soweit sie in freiwilligen Zuwendungen der größeren Kommunalverbände beruht. Aber auch betreffs derjenigen Reformbestrebungen, welche ihr Ziel nur mittels entsprechenden Eintretens der Gesetzgebung erreichen können, kompliziert hier die Sachlage sich dadurch, daß die zu lösenden Aufgaben sich auf die Reichs- und Landesgesetzgebung verteilen. Gegenstand der Regelung durch erstere ist abgesehen von gewissen Militärlasten vor allem die örtliche Verteilung der Armenlast insofern gewesen, als durch dieselbe Voraussetzungen, nach denen die Armenlast der einzelnen Fälle den einander neben- bezw. übergeordneten Verbänden zufällt, normiert worden sind. Das dem Reichsgesetz v. 6. Juni 1874 zu Grunde liegende Prinzip, welches die Verpflichtung in erster Linie und in der Hauptsache den Ortsarmenverbänden auferlegt, hat in neuerer Zeit mannigfache Beanstandung erfahren und wird als Korrektiv derselben die nach gegenwärtiger Rechtslage lediglich im Wege der Landesgesetzgebung durchzuführende stärkere Heranziehung der größeren Verbände und des Staats bezeichnet: in den Bereich der Landesgesetzgebung fällt daher auch hier der größere Teil der Reform. Noch mehr gilt dies von den andern Richtungen der letzteren, vor allem von denjenigen Bestrebungen, welche auf die Verbesserung der kommunalen Organisation selbst sich beziehen. In der Lage dieser Bestrebungen besteht zwischen den südwestdeutschen Staaten und Preußen insofern ein Gegensatz, als in den ersteren jene Organisation gewissermaßen als abgeschlossen und der Gliederung als eine feststehende gilt; zu den verhältnismäßig neuesten Bildungen in diesem Bereich gehört hier die mit dem Gesetz v. 5. Oktober 1863 zur Durchführung gelangte Kreisverfassung Badens. Dagegen haben in Preußen nicht bloß die Kommunalkörper höherer Ordnung in den letzten beiden Jahrzehnten wichtige Umformungen erfahren, sondern es bildet auch der Ausbau der in einem großen Teil des Staats weit hinter den Anforderungen der Zeit zurückgebliebenen Landgemeinde-Verfassung den Gegenstand einer bisher nicht beendigten Erörterung.

150) S. oben § 86, wo S. 707 Z. 13—18 von unten omslag statt omley zu lesen ist.

151) Die oben § 88 in Bezug genommene Litteratur ist in § 130—132 namhaft gemacht.

Zwischen beiderlei Staaten steht Sachsen, dessen kommunale Organisation mit den durch das Gesetz v. 21. April 1873 geschaffenen Bezirksverbänden eine wie es scheint abschließende Vervollständigung erfahren hat. Weitere Probleme der Landesgesetzgebung bilden die zweckentsprechende Regelung der kommunalen Besteuerung und des sachgemäßen Eintretens der größeren Verbände und des Staats zur Entlastung der größeren Verbände; auch bezüglich dieser Punkte ist die Sachlage in den südwestdeutschen Staaten und in Preußen eine wesentlich verschiedene, indem in den ersteren die Entwickelung durch Anschluß der Kommunalbesteuerung an das Staatssteuerwesen und die Herausbildung großenteils fester Normen für die Beteiligung des Staats an den Lasten der örtlichen Verwaltung einen gewissen Abschluß erreicht hat, während in Preußen viele der hierher gehörigen wichtigeren Fragen bis in die letzte Zeit offene waren. Der relativ weiteste Spielraum ist daher den Reformbestrebungen im größten Staat, Preußen, geöffnet. Was die kommunale Organisation anlangt, so hat, nachdem wie schon angedeutet die Verfassung der Kreise und Provinzen durch die Kreis-Ordnung v. 13. Dez. 1872, die Prov.Ordnung v. 29. Juni 1875 und die in der Folge für einzelne Provinzen ergangenen Gesetze in gewissermaßen feste Formen gebracht worden ist, das allgemeine Interesse sich umsomehr der Frage der Reform der Landgemeinde-Verfassung in den 7 östlichen Provinzen zugewendet. Wenn schon die in dem unvermittelten Nebeneinanderstehen von Landgemeinden und denselben gleichgeordneten wesentlich nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten verwalteten selbständigen Gutsbezirken sich bekundende Unfertigkeit dieser Verfassung einer rationellen Lastenverteilung große Hindernisse entgegensetzt, so erhöht die hierin beruhende Schwierigkeit sich noch erheblich dadurch, daß ein großer Teil dieser Gemeinden und Gutsbezirke aus solchen besteht, welche eine den Anforderungen auch nur einigermaßen entsprechende Leistungsfähigkeit in keiner Weise besitzen. Eine wie verschieden bemessene diese Leistungsfähigkeit ist, geht schon daraus hervor, daß unter 24453 vorhandenen Landgemeinden sich 1514 mit 50 und 7817 mit 150 und weniger Einwohnern, unter den 15612 vorhandenen Gutsbezirken sich 616 mit bis zu 75 ha, 1440 mit bis zu 125 ha Fläche befinden; unter den mit einer Fläche von mehr als 125 ha sind 1990, deren Grundsteuersoll weniger als 225 Mark beträgt. Zu einer Abhilfe ist es, obwohl die Mängel dieses Zustandes oft zumal bei der Beratung von auf die Lastenverteilung bezüglichen Gesetzentwürfen hervorgetreten sind, bisher nicht gekommen. Der in der Gemeinde-Ordnung v. 11. März 1850 (Tit. IV) gemachte Versuch, die erforderliche Leistungsfähigkeit, soweit hiezu die Vereinigung der Gutsbezirke mit den zugehörigen Landgemeinden nicht genügt, durch Bildung von Samtgemeinden sicherzustellen, wurde seitdem nicht wieder aufgenommen; der Verwirklichung dieses Gedankens stand als ein Hindernis vor allem die in den Kreisen der Grundbesitzer vielfach genährte Befürchtung entgegen, daß dem von diesem Element bisher behaupteten socialen und politischen Einfluß durch Aufgehen der Gutsbezirke in Samtgemeinden Abbruch geschehen werde. Die in der Kreisordnung von 1872 vorgesehene Amtsgemeinde ist nur vereinzelt zur Grundlage kommunaler Einrichtungen geworden. Für die Bildung von Zweckverbänden enthielt die Gesetzgebung nur wenig Anhaltspunkte. Die über das Gebiet der einzelnen Gemeinden hinausreichenden Korporationen als Kirchen-, Schulgemeinden, Deichgenossenschaften, waren bisher meist nicht Verbände von Gütern und Gemeinden, sondern neben den ortsgemeindlichen Verbänden bestehende Spezialgemeinden. Eine allgemeine Wege-Ordnung fehlt; die Armengesetzgebung ist von einer gegen die Gesamtarmenverbände gerichteten Tendenz beherrscht gewesen. Das in neuerer Zeit von der Regierung bekundete Bestreben, im Verwaltungswege auf freiwillige Vereinigung ungenügend leistungsfähiger Gutsbezirke und Gemeinden zu Zweckverbänden hinzuwirken, hat nur vereinzelt wie in der Provinz Posen zu umfangreicheren Ergebnissen geführt; meist scheiterten solche Versuche an der dem Großgrundbesitz wie den Gemeinden gemeinsamen Abneigung, aus ihrer bisherigen wirtschaftlichen Abgeschlossenheit herauszutreten. Mit dieser Unfertigkeit der ländlichen Gemeindeverfassung im Zusammenhang steht auch, daß die mit den Gesetzentwürfen von 1877, 1878 und 1879 unternommenen Versuche einer Reform der Gemeindebesteuerung resultatlos blieben; gegen die im Entwurf von 1879 hervorgetretene Tendenz der Begünstigung der Personalsteuern kehrte sich Gneists Schrift über die preußische Finanzreform, welche die Notwendigkeit die Kommunalbesteuerung auf die Besteuerung des Grundertrags zu basieren betonte. Mehr Erfolge sind in der Richtung der Entlastung der Gemeinden durch erweitertes finanzielles Eintreten von Staat und größeren Verbänden zu verzeichnen. Die Ausgestaltung eines solchen Eintretens der Provinzialverbände knüpfte vor allem an die Gesetze von 1875 über die Provinzialverfassung und die Dotation der Provinzen sich an. Die Regelung einer entsprechenden Beteiligung des Staats wurde zuerst in der Form der Ueberweisung von Staatseinnahmen an die Kommunalverbände erstrebt. Auf diesem Boden stehen die im Dez. 1880 und Frühjahr 1882 dem Landtage vorgelegten Entwürfe sogenannter Verwendungs-Gesetze. Sie haben das Gemeinsame, daß sie über einen Teil des auf Preußen entfallenden Anteils an dem durch Einführung neuer und Erhöhung bestehender Reichssteuern erzielten Mehrertrage zu Gunsten einer Erleichterung der Gemeinden disponieren wollen; während nach dem ersten Entwurf diese Erleichterung im wesentlichen eine nur mittelbare ist, eröffnet der zweite der unmittelbaren Ueberweisung an die Gemeinden zum Behuf der Verwendung für gewisse Ausgabezwecke weiten Spielraum. Eine neue Richtung ist demnächst in dem Gesetz v. 14. Mai 1885 — lex Huene — zur Geltung gelangt, das den aus dem Ertrage der landwirtschaftlichen Zölle auf Preußen entfallenden Anteil nach

Abzug von 15 Mill. den Kreisen überweist, die das auf sie entfallende Kontingent zur Entlastung von Kreisabgaben, demnächst zur Unterstützung von Schulgemeinden und Ortsarmenverbänden und eventuell zur Zuteilung an Ortsgemeinden und Güter zu verwenden haben. Nebenher geht die in den Gesetzen v. 6. Juli 1885, 14. Juni 1888 und 31. März 1889 zum Ausdruck gelangte Uebernahme eines wachsenden Anteils am Aufwand für die Pensionierung und Besoldung der Elementarlehrer. Namentlich die durch letztere Gesetze gebrachte Entlastung hat sich als eine wesentliche Erleichterung der Gemeinden erwiesen. Weit geringer waren die mit der lex Huene erzielten Erfolge, da für die Verteilung der im Betrage wechselnden und nicht im voraus übersehbaren Jahressummen ein irrationeller und zum Bedürfnis nicht in Beziehung stehender Maßstab als Basis dient; keinesfalls stehen die Ergebnisse dieses Gesetzes im Verhältnis mit den verwendeten Mitteln. Im allgemeinen fehlt es dem neueren Vorgehen der Gesetzgebung an System und einheitlichen auch die Spezialgebiete mitumfassenden Gesichtspunkten. In dieser Hinsicht bedeuten die im Herbst 1890 dem Landtage vorgelegten unter sich in Wechselbeziehung stehenden Gesetzentwürfe einen Fortschritt. Unter ihnen betreffen die über die Einkommen-, Erbschafts- und Gewerbesteuer zwar direkt nur die Staatsbesteuerung, innerhalb deren sie das Prinzip der Heranziehung nach der Leistungsfähigkeit zu konsequenterer Durchführung zu bringen bezwecken; schon hierdurch arbeiten sie jedoch einer Reform der Kommunalbesteuerung vor, indem eine nach vorstehenden Gesichtspunkten verbesserte Staatsbesteuerung für die kommunale Besteuerung eine brauchbarere Basis bildet. Es wird aber ferner auch an die von der Reform der Staatssteuern erwartete Steigerung der Ergiebigkeit ihres Ertrages die Hoffnung geknüpft, daß durch dieselbe sich in naher Zukunft die Ueberweisung zunächst der Hälfte des Ertrages der Grund- und Gebäudesteuer für bestimmte Aufwandszwecke an die Kommunalverbände ermöglichen werde. Eine direktere ist die Beziehung zur kommunalen Finanzreform bei dem die Volksschule und dem die Landgemeinde-Ordnung in den 7 östlichen Provinzen betreffenden Gesetzentwurfe. Der erstere Gesetzentwurf erklärt die Unterhaltung der Volksschule im Prinzip für eine Pflicht der Gemeinden und Gutsbezirke, nimmt in das System dieser Unterhaltungspflicht jedoch die durch die vorerwähnten Gesetze entwickelte Beteiligung des Staates auf, dessen Beiträge zum Besoldungs- und Pensionsaufwande beträchtlich erhöht werden und dem die Dienstalterszulagen ganz zur Last fallen sollen; Landgemeinden und Gutsbezirke können, soweit das Bedürfnis dies erfordert, im Verwaltungswege zu Schulverbänden vereinigt werden. Auf gleicher prinzipieller Basis ruht der Entwurf der Landgemeinde-Ordnung. Nach demselben können, wo das öffentliche Interesse dies erfordert, auch gegen den Willen der Beteiligten Gemeinden und Gutsbezirke vereinigt werden; ebenso kann die Zusammenlegung von solchen zu Zweckverbänden für Erfüllung einzelner Verwaltungsaufgaben, wo das öffentliche Interesse es erfordert, stattfinden. Beide Gesetzentwürfe nehmen die Staatsbesteuerung zur hauptsächlichen Grundlage auch für die Verteilung der Steuerlast innerhalb der Gemeinden und Zweckverbände. Das Zustandekommen der Gesetze nach den erwähnten Grundzügen würde eine wesentliche Besserung des bestehenden Zustandes bedeuten, mit der jedoch eine sachgemäße Lastenverteilung und die Bildung leistungsfähigerer Verbände noch keineswegs vollständig gesichert wäre; hiezu würde es einmal einer Ausführung jener Gesetze, welche die in den Entwürfen nicht genügend garantierte räumliche Uebereinstimmung der Zweckverbände und das Ziel künftiger Ueberführung in Samtgemeinden nicht außer Augen verlöre und einer sich anschließenden Spezialgesetzgebung bedürfen, die namentlich im Gebiet des Armen- und Wegewesens die stärkere Beteiligung des Staats bezw. der größeren Verbände einschließlich der Kreise an der Finanzlast zur Verwirklichung brächte. Betreffs der Volksschullast erscheint in obigem Entwurf diese Beteiligung in einem Maße erweitert, bei dem die Bethätigung der Gemeinde am Volksschulwesen leicht ihren wirksamsten Hebel einbüßen könnte.

§ 143. Oesterreich. Die Gewinnung einer Uebersicht ist hier noch schwieriger als in Deutschland, da fast alle einschlägigen Maßnahmen in den Bereich der Autonomie der Kommunalkörper und zwar vorzugsweise der Kronländer gehören, deren Sondergesetzgebung ebenso die Weiterbildung der kommunalen Organisation wie betreffs der verschiedenen Zweige der Verwaltung meist auch die Verteilung der Last auf die verschiedenen Glieder des kommunalen Organismus vorbehalten ist; die Durchführung von einheitlichen Gedanken erscheint dementsprechend durch den Einfluß der in den einzelnen Kronländern maßgebenden Interessen, durch die Verschiedenheiten, welche sich mit der besonderen geschichtlichen Entwickelung dieser Länder ergeben, sowie durch die innerhalb der Landesvertretungen sich geltend machenden auseinandergehenden Auffassungen mannigfach durchbrechen. So ist denn insbesondere auch der wichtigste der im Gebiet der kommunalen Organisation in Anregung gekommenen Reformen: die Bezirksverfassung nur in einzelnen Kronländern — Böhmen, Steiermark, Galizien — zur Ausführung gelangt und seit 1866 behufs der Ausdehnung derselben auch in den Kronländern nichts mehr geschehen. Ebensowenig ist die Verfassung der Ortsgemeinden eine zwischen den Kronländern gleichförmige, in deren mehrere (s. § 21) selbständige Gutsbezirke fortbestehen. Die Entwickelung des Gemeindesteuerwesens wird abgesehen davon, daß dasselbe immer mehr in die Erhebung von Zuschlägen zu der Staatssteuer übergeleitet und aufgegangen ist, nur wenig von gemeinsamen Gesichtspunkten beherrscht; ein Gleiches gilt von der Beteiligung der größeren Verbände an den Kosten der örtlichen Verwaltung, da auch in diesem Punkte die Entwickelung eine zwischen den Kronländern verschiedene ist; gemeinsam ist nur die auch in den Landesvertretungen mehr und

mehr zur Anerkennung gelangte Tendenz ausgedehnterer Entlastung der engeren Verbände, eine Tendenz, die, wo Bezirke gebildet wurden, sich auf diese erstreckt und namentlich betreffs der Wegelast s. oben § 133 eine Verschiebung zu Gunsten der Gemeinden bereits zur Folge gehabt hat.

§ 144. Schweiz. Das der Reform der kommunalen Gliederung offene Gebiet ist hier das relativ eingeschränkteste: eine je engere die zwischen der politischen und der Bürgergemeinde bestehende Verbindung und Wechselbeziehung ist, desto mehr greift jede Veränderung der Gemeindebezirke auch in private Rechte ein; es erklärt sich hieraus, daß die Einteilung der Kantone in Gemeinden als eine feststehende und gewissermaßen unantastbare gilt. Auf Fälle dringendster Art haben daher, wo sie vorgekommen, Vereinigungen von Gemeinden sich beschränkt; in dieser Hinsicht verdient Interesse die Behandlung, wie sie im Kanton Luzern einer Anzahl von Fällen, indem es den betr. Gemeinden für die Erfüllung der ihrem Wirkungskreise angehörigen Aufgaben an der erforderlichen Leistungsfähigkeit gänzlich fehlte, zu teil geworden ist; es erfolgte hier die Einverleibung in in der Nähe gelegenen Gemeinden in der Weise, daß nicht nur die Schuldenlast der zugewiesenen Gemeinden vom Staat übernommen, sondern der neuen Gemeinde auch behufs Ersatzes für die aus der Zuweisung ihr erwachsende Schädigung aus Staatsmitteln eine Kapitalabfindung gewährt wurde (s. Dekret des Großen Rates v. 28./29. Wintermonat 1888 betr. Aufhebung der Gemeinde Schachen). Je weniger biegsam hiernach die kommunale Gliederung sich erwies, desto mehr mußten die Reformbestrebungen sich dem inneren Ausbau der Gemeindeverfassung, sowie der Erleichterung der Gemeinden durch ausgedehnteres Eintreten des Staats zuwenden; als zu den Zielen der Bewegung gehörig läßt namentlich auch sich die stärkere Heranziehung des Bürgervermögens zur Deckung des Aufwandes der politischen Gemeinde und der engere Anschluß der Gemeinde- an die Staatsbesteuerung bezeichnen (s. oben § 92). Eine erweiterte Beteiligung des Staats an den Kosten der örtlichen Verwaltung wird, nachdem sie im Schul- und Wegewesen schon früher ausgebildet worden, zur Zeit besonders im Bereich des Armenwesens erstrebt, wenn auch diejenigen Bestrebungen, welche auf grundsätzliche Uebernahme der Armenlast auf den Staat gerichtet sind, über das Ziel hinauszuschießen und wenigstens in naher Zukunft keine Aussicht auf Erfolg zu haben scheinen (s. Verh. der gemeinnützigen Gesellschaft der Schweiz v. 1889 insbes. Referat des Dr. Ritter).

§ 145. Amerika. Weniger als irgend ein Staat oder Staaten-System Amerikas tragen die in den Ver. Staaten Amerikas sich geltend machenden Reformbestrebungen einen gleichförmigen Charakter; die große Ausdehnung der Gemeinde-Autonomie gibt eine ebenso nach der zu Grunde liegenden Auffassung, wie nach den verfolgten Zielen auseinandergehenden individuellen Initiative hier den weitesten Spielraum. Eine bunte Mannigfaltigkeit in Form und Inhalt zeigen dementsprechend auch die auf Verbesserung der kommunalen Organisation gerichteten Vorschläge, die, soweit die größeren Städte in Betracht kommen, vielfach auf Herstellung größerer Ständigkeit der Verwaltungs-Organe und zweckentsprechenderer Zusammenfassung der bisher meist in hohem Grade zersplitterten Zuständigkeiten gerichtet sind. Was die Verteilung der Lasten innerhalb der einzelnen kommunalen Korporation anlangt, so stehen unter denjenigen Reformprojekten diejenigen voran, welche eine verbesserte Veranlagung der Steuern und vor allem eine größere Mitheranziehung des beweglichen Vermögens sich zur Aufgabe machen; mit ihnen kombinieren, was größere Gemeinden anlangt, sich öfter solche, welche die Uebernahme der Unternehmungen monopolistischen Charakters als der Gas-, Wasserversorgung, der Herstellung elektrischer Beleuchtung auf die Gemeinde und vermöge des hierdurch zu erlangenden Gewinnes eine Minderung des Steuerbedarfs sich zum Ziele setzen. Größtenteils erst im Stadium der theoretischen Erörterung, wie es scheint, befinden sich die Reformpläne, welche die Ersetzung des herrschenden Systems der Vermögens- bezw. Liegenschaftssteuer ganz oder wenigstens im Bereich der Staatsbesteuerung durch die Besteuerung des Einkommens sich zur Aufgabe machen; soweit die Projekte dieser Umgestaltung sich auf die Staatsbesteuerung beschränken, pflegt öfter die Besteuerung der Liegenschaften für die kommunale Besteuerung in Anspruch genommen zu werden. Immerhin läßt die fortschreitende Verallgemeinerung der Ueberzeugung, daß der gegenwärtige Zustand ein weit hinter den Anforderungen der Gegenwart zurückgebliebener, der Verbesserung dringend bedürftiger sei, erhoffen, daß in absehbarer Zeit Reformen in dieser Richtung in immer weiterem Umfange Verwirklichung finden werden. In der Art, in welcher die Erweiterung die Beteiligung des Staats an den Lasten der örtlichen Verwaltung sich vollzieht, sind gemeinsame Gesichtspunkte nur in geringem Maße zum Ausdruck gelangt.

3. Gemeinsame Gesichtspunkte.

§ 146. Aus vorstehendem ergibt sich, daß die Beurteilung der Reformbestrebungen, wie sie in den einzelnen Staaten sich im Bereich des kommunalen Finanzwesens geltend machen, eine großenteils relative bleiben muß; bedingend ist die besondere Entwickelung, wie sie dem Finanzwesen, der kommunalen Organisation und der Verteilung der

administrativen Aufgaben in den einzelnen Staaten zu teil geworden ist; von der Art dieser Entwickelung hängt namentlich auch ab, in welchem Verhältnis einerseits die Gesetzgebung und andererseits die Autonomie der kommunalen Korporationen bei jenen Reformen mitgewirkt hat. Immerhin läßt sich bei allem Auseinandergehen in denselben doch eine Anzahl gemeinsamer Gesichtspunkte erkennen. Gemeinsam ist zunächst die Tendenz, die Beteiligung der größeren kommunalen Verbände und des Staates an den finanziellen Lasten der Lokalverwaltung zu erweitern; zu einem Teil bildet diese Tendenz ein Korrektiv gegen die stärkere Anspannung, welche die dezentralisierende Richtung der Gesetzgebung und der innere Ausbau der örtlichen Aufgaben in Ansehung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zur Folge haben; die Verwirklichung derselben wird ebenso durch Aenderungen in der Verteilung der Aufgaben, wie insbesondere durch erweiterte Dotation der Kommunalverbände und Gemeinden bezw. durch Gewährung von Zuschüssen an dieselben erstrebt; nebenher gehen nicht selten Versuche, durch Vereinigung der Gemeinden zu Samt- oder Zweckverbänden ein höheres Maß die Leistungsfähigkeit der unteren Glieder der kommunalen Organisation sicher zu stellen. Gemeinsam ist ferner das Bestreben, die Heranziehung derjenigen, welche von der örtlichen Verwaltung Vorteile haben zu dem Aufwande der einzelnen Verwaltungszweige, sei es in der Form der Gebühren und Beiträge, sei es in der Form der Besteuerung nach dem Interesse, sei es im Wege entsprechender Abmessung der für die Benützung der kommunalen Betriebsanstalten oder des kommunalen Eigentums zu zahlenden Entgelte eine größere Ausdehnung zu geben. Als nahezu gemeinsam läßt sich endlich die Erkenntnis bezeichnen, daß die Einrichtung und Veranlagung der einzelnen Steuern einer immer größeren Annäherung an die Abstufung der Leistungsfähigkeit bedürfe. Von dem Grade, bis zu welchem eine den durch die besondere geschichtliche Entwickelung gegebenen Voraussetzungen sich anpassende Durchführung dieser Gesichtspunkte gelingt, wird die glückliche Lösung des Problems der im kommunalen Finanzwesen zu vollziehenden Reformen überall größtenteils abhängig sein. Den Prüfstein einer solchen Lösung bildet das Maß, in welchem mit der Verwirklichung der das lokale Leben fördernden und die finanziellen Lasten der lokalen Verwaltungsthätigkeiten ausgleichenden Berufs des Staats und der größeren staatsähnlichen Verbände die Erhaltung der kommunalen und individuellen Selbstthätigkeit sich vereinigt; bei der Würdigung der Reformpläne wird nie außer Augen verloren werden dürfen, daß das Handeln der kommunalen Korporationen kein abgeschlossenes und isoliertes Gebiet darstellt, daß dasselbe die ihm betreffs der Förderung des Kulturlebens gestellten Aufgaben vielmehr nur bei harmonischem Ineinandergreifen mit der Thätigkeit des Staats und andererseits der Einzelnen vollständig zu erfüllen vermag. Soweit sie diesen Gesichtspunkten entsprechend zu einer richtigen und der zeitigen Stufe der Entwickelung entsprechenden Bemessung des Anteils hinleiten, der jedem jener Elemente an der Erfüllung der administrativen und der mit diesen in engster Wechselbeziehung stehenden finanziellen Aufgaben anzuweisen ist, erreichen die Reformbestrebungen ihr höchstes Ziel.

v. Reitzenstein.

Verwaltungslehre.

I.

Grundbegriffe, Wesen und Aufgabe der Verwaltungslehre.

1. Die Verwaltung.

§ 1. **Verwaltung** heißt die auf die Förderung der Staats- und Volksinteressen gerichtete staatliche Thätigkeit [1]). Die Verwaltung unterscheidet sich einerseits von der **Gesetzgebung**, d. h. derjenigen staatlichen Thätigkeit, welche den Erlaß von Rechssätzen zum Gegenstand hat, andrerseits von der **Rechtspflege** (Justiz), d. h. derjenigen staatlichen Thätigkeit, welche die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung bezweckt.

Der **Begriff der Verwaltung** hat sich jedoch in **Deutschland** keineswegs rein prinzipiell sondern wesentlich historisch entwickelt; seine Ausbildung ist namentlich im Ansatz an die Organisation der Behörden erfolgt. Dies gilt sowohl von dem Verhältnis der Verwaltung zur Justiz als von dem Verhältnis derselben zur Gesetzgebung. Diejenigen staatlichen Organe, welche zur Ausübung der Verwaltung berufen sind, haben neben denjenigen Funktionen, welche sich ihrem materiellen Gehalte nach als Verwaltungshandlungen charakterisieren, noch andere wahrzunehmen, welche ihrem Inhalte nach in den Bereich der Gesetzgebung oder Justiz hineinfallen. Die gesetzgebenden Befugnisse der Verwaltungsorgane bestehen in dem Recht, Verordnungen zu erlassen. Eine Rechtspflege üben die Verwaltungsorgane aus, indem sie zunächst alle Rechtsfragen des Verwaltungsrechtes zu entscheiden haben, außerdem aber auch auf dem Gebiete des Civilrechtes eine Jurisdiktion in Gesinde- und Gewerbestreitigkeiten, in Streitigkeiten der Schiffsmannschaften mit dem Schiffsführer, in Fragen des Jagdrechtes, Fischereirechtes und Wasserrechtes besitzen und auf dem Gebiete des Strafrechtes das Recht provisorischer Straffestsetzung bei kleineren Vergehen haben.

Infolge der Verschiebungen der prinzipiellen Grenze zwischen Verwaltung einerseits, Gesetzgebung und Justiz andererseits hat sich neben dem **materiellen Begriffe** der Verwaltung noch ein **formeller** entwickelt. Während es bei ersterem auf den materiellen Inhalt der betreffenden Handlungen ankommt, bestimmt sich letzterer nach Maßgabe der zur Ausübung derselben berufenen Organe. In diesem Sinne bezeichnet man als Verwaltung die gesamte Thätigkeit der Verwaltungsorgane.

§ 2. Die Verwaltung hat teils die Sorge für die Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung teils die Sorge für die Bedürfnisse und Interessen des Staates selbst zum Gegenstande. Sie zerfällt in folgende Gebiete: 1. die Verwaltung der **auswärtigen Angelegenheiten**, d. h. die Regelung der Beziehungen des Staates zu anderen Staaten, 2. die Verwaltung der **inneren Angelegenheiten**, d. h. die Förderung

1) Ueber den Begriff der Verwaltung vgl. **Ulbrich**, Der Rechtsbegriff der Verwaltung in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. IX. S. 1 ff, **v. Stengel**, Begriff, Umfang und System des Verwaltungsrechtes in der Z. f. St.W. 38 (1882) S. 221 ff., **mein** Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I. 1883 S. 1 ff., **E. Löning**, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes 1884 S. 1 ff.

der Volksinteressen durch Schutz und Fürsorge, 3. die Verwaltung der Justiz, d. h. die Sorge für Organisation und Besetzung der zum Zweck der Rechtspflege bestellten Behörden (Gerichte, Staatsanwaltschaft) und die Ueberwachung ihrer Thätigkeit, 4. die Verwaltung des Militärwesens, d. h. die Sorge für Herstellung und Organisation der bewaffneten Macht, 5. die Verwaltung der Finanzen, d. h. die Beschaffung und Verwendung von Sachgütern für staatliche Zwecke.

§ 3. Die Verwaltungsthätigkeiten teilen sich in zwei große Gruppen: solche, welche sich innerhalb des Organismus der Verwaltung bewegen, und solche, durch welche die Verwaltung zu andern Rechtssubjekten in Beziehung tritt.

Innerhalb des Organismus der Verwaltung besteht eine Ueber- und Unterordnung. Kraft dieser besitzen die höheren Verwaltungsorgane das Recht, den niedern Befehle zu erteilen und zwar teils Befehle für den einzelnen Fall in der Form von Verfügungen, teils allgemeine Befehle in der Form von Verwaltungsverordnungen (Reglements, Instruktionen). Die niederen Organe haben die Pflicht, den Befehlen der höheren Folge zu leisten und ihnen über wichtige Vorkommnisse in dem Bereiche ihrer Amtswirksamkeit Bericht zu erstatten. Derartige Thätigkeiten kommen auf allen Gebieten der Verwaltung vor. Im Bereiche der Justizverwaltung beschränkt sich sogar die gesamte Verwaltungsthätigkeit auf Handlungen dieser Art, da die Justizverwaltung nur den Zweck hat, für die Organisation und Thätigkeit der mit den Funktionen der Justiz betrauten Behörden Sorge zu tragen. In die Rechtsprechung selbst darf die Verwaltung nicht eingreifen; diese bleibt lediglich den Gerichten überlassen.

Auf allen anderen Gebieten der Verwaltung kommen dagegen neben den eben erwähnten auch solche Thätigkeiten vor, durch welche die Verwaltung zu anderen Rechtssubjekten in Beziehung tritt. Diese Rechtssubjekte sind auf dem Gebiete der auswärtigen Verwaltung andere Staaten. Der Verkehr mit diesen bestimmt sich nach den Grundsätzen des Völkerrechtes. Auf dem Gebiete der inneren, Militär- und Finanzverwaltung erscheinen als die Subjekte, gegenüber welchen die Thätigkeit der Verwaltung sich äußert, Personen und Korporationen innerhalb des Staates. Die Beziehungen der Verwaltung zu diesen sind teils vermögensrechtlicher teils obrigkeitlicher Natur. Die vermögensrechtlichen Beziehungen regeln sich nach den Grundsätzen des Privatrechtes, da — wenigstens nach dem in Deutschland geltenden Rechte — der Staat im vermögensrechtlichen Verkehr als Privatperson behandelt wird. Die obrigkeitlichen Thätigkeiten der Verwaltung haben einen staatsrechtlichen Charakter und bilden den wesentlichen Gegenstand des Verwaltungsrechtes. Der Form nach treten sie teils als Verfügungen, d. h. konkrete Anordnungen für einen einzelnen Fall, teils als Verordnungen, d. h. allgemeine Vorschriften für eine unbestimmte Anzahl von Fällen auf. Ihrem materiellen Gehalte nach charakterisieren sie sich als Befehle (Gebote und Verbote), Erlaubniserteilungen, rechtsbegründende und rechtsaufhebende Verwaltungsakte, Feststellungen und Beurkundungen.

2. Organe der Verwaltung.

§ 4. Als staatliche Organe werden diejenigen physischen Personen bezeichnet, welche zur Ausübung der staatlichen Funktionen berufen sind. Verwaltungsorgane heißen diejenigen staatlichen Organe, denen die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse zusteht. Den Inbegriff der Verwaltungsorgane bezeichnet man auch als vollziehende Gewalt, eine Bezeichnung, die freilich insofern nicht völlig korrekt ist, als die Verwaltungsthätigkeiten keineswegs bloß in der Vollziehung von Gesetzen sondern zum großen Teil in solchen Handlungen bestehen, welche nach freiem Ermessen der Verwaltungsorgane innerhalb gesetzlicher Schranken vorgenommen werden.

Eine Scheidung der Verwaltungsorgane von den übrigen Organen des Staates ist erst sehr allmählich erfolgt, und die volle Ausbildung des Verwaltungsorganismus hat erst mit Einführung der konstitutionellen Staatsform stattgefunden. Zur Zeit des absoluten Staates und unter der Herrschaft der altständischen Verfassungen war der Monarch sowohl Inhaber der Gesetzgebungsgewalt als Chef der gesamten Verwaltung. Erst dadurch, daß die modernen Verfassungen zur Ausübung der Gesetzgebung die Mitwirkung der Volksvertretung forderten, während die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse dem Monarchen und den ihm untergebenen Behörden und Beamten verblieb, entwickelte sich der Unterschied zwischen gesetzgebender und vollziehender Gewalt. Eine Sonderung der gerichtlichen und Verwaltungsbefugnisse war in einzelnen Staaten, z. B. in Frankreich und in Preußen, schon im vorigen Jahrhundert eingetreten, so daß der Uebergang zu konstitutionellen Einrichtungen nur eine schärfere und prinzipiellere Formulierung des Gegensatzes zur Folge hatte. Die meisten Staaten sind dagegen erst in Konsequenz der Einführung konstitutioneller Staatseinrichtungen zu der Trennung von Justiz und Verwaltung und damit zur Ausbildung der Unterscheidung von Gerichten und Verwaltungsbehörden gelangt. In England hat die Verbindung von Justiz und Verwaltung auch noch in diesem Jahrhundert fortgedauert. Insbesondere haben die Friedensrichter in ihren Händen polizeiliche Funktionen mit mittlerer und niederer Strafjustiz vereinigt. Erst die neueste Reform der Grafschaftsverfassung hat auch hier eine gewisse Scheidung angebahnt [2].

§ 5. An der Spitze des Verwaltungsorganismus steht das Staatsoberhaupt. Dies ist in konstitutionellen Monarchien der Monarch, in den modernen Republiken entweder ein Einzelbeamter (Präsident in den vereinigten Staaten, in Frankreich) oder ein regierendes Kollegium (Bundesrat in der Schweiz, Senat in den freien Städten). Da, wo das Staatsoberhaupt nur aus einer einzelnen Person besteht, also in Monarchien und in denjenigen Republiken, welche Präsidentschaftsverfassung haben, gliedern sich die einzelnen Verwaltungszweige nach Ministerien. Die Minister stehen dem Staatsoberhaupt als Gehilfen zur Seite. Der konstitutionelle Monarch ist unverantwortlich. Für die von ihm vorgenommenen Verwaltungshandlungen tragen die Minister die Verantwortlichkeit. Seine Regierungsakte bedürfen daher der Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers und haben nur dann rechtliche Gültigkeit, wenn sie unter einer solchen Gegenzeichnung erlassen werden. Die republikanischen Präsidenten sind dagegen für ihre Regierungshandlungen persönlich verantwortlich und können wegen derselben zur Rechenschaft gezogen werden. Nur die Stellung des französischen Präsidenten ist in dieser Beziehung der eines konstitutionellen Monarchen sehr angenähert worden. Derselbe ist persönlich nur für Hochverrat verantwortlich. Im übrigen tragen für seine Regierungshandlungen die Minister die Verantwortung; es bedürfen daher auch alle von ihm vorgenommenen Regierungsakte einer ministeriellen Kontrasignatur. Diejenigen Republiken, in welchen die höchste regierende Obrigkeit ein Kollegium ist, haben neben demselben für Ministerien keinen Platz. An der Spitze der einzelnen Verwaltungsdepartements stehen Mitglieder des betreffenden Kollegiums, welche insofern zugleich die Geschäfte der Minister versehen.

In Unterordnung unter das Staatsoberhaupt werden die Verwaltungsbefugnisse teils von Staatsbehörden teils von den Kommunalverbänden ausgeübt.

Staatsbehörden sind diejenigen staatlichen Organe, welche durch ein anderes Organ des Staates, regelmäßig das Staatsoberhaupt, zur Ausübung ihrer Thätigkeit berufen werden. Sie haben nicht den Charakter besonderer Rechtssubjekte, sondern fungieren als Repräsentanten des Staates. Ihre Befugnisse sind staatliche Befugnisse; die durch ihre Handlungen begründeten Rechte und Pflichten stehen dem Staate zu.

2) Vgl. darüber meine Abhandlung über die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern in diesem Handbuche.

Als Kommunalverbände bezeichnet man diejenigen Teile des Staates, welche eine eigene Organisation und eine besondere Rechtspersönlichkeit besitzen. (Gemeinden, Kreise, Provinzen.) Sie sind Rechtssubjekte des öffentlichen und des Privatrechtes und können sowohl zum Staate als unter einander als zu ihren eigenen Angehörigen in Rechtsbeziehungen treten. Sie besitzen eine selbständige Rechtssphäre, indem ihnen die Erfüllung gewisser staatlicher Aufgaben in örtlicher Begrenzung zusteht. Sie haben eigene Organe, welche nicht vom Staate eingesetzt werden, sondern in dem Kommunalverbande selbst ihren Ursprung finden [3]).

§ 6. Die Verwaltungsgeschäfte werden teils von solchen Personen besorgt, welche aus dieser Thätigkeit ihren Lebensberuf machen, teils von solchen, welche dieselben neben andern Berufsgeschäften, die den Mittelpunkt ihres Lebens bilden, erledigen. Die Verwaltung der ersteren Art wird als bureaukratische Verwaltung, die der letzteren als Selbstverwaltung bezeichnet. Der Berufsbeamte muß regelmäßig eine Vorbildung für seinen Beruf nachweisen; er erhält, da er seine ganze Thätigkeit dem Staate widmet, zu einem anderweiten Vermögenserwerb daher nicht im Stande ist, seinen Lebensunterhalt vom Staate in der Form der Besoldung. Die Beamten der Selbstverwaltung bedürfen keines Nachweises besonderer Vorbildung; sie verwalten ihre Aemter in der Regel als Ehrenämter. Doch hebt die Zahlung einer Besoldung den Charakter der Selbstverwaltung nicht auf, so lange die Geschäfte nicht den Lebensberuf der betreffenden Person bilden [4]). Sowohl die Verwaltung durch Berufsbeamte als die Selbstverwaltung haben ihre eigentümlichen Vorzüge und Mängel. Die Berufsbeamten zeichnen sich durch eine größere Kenntnis der Geschäfte und dadurch aus, daß sie über den Streit der socialen Interessen erhaben sind. Die Organe der Selbstverwaltung besitzen eine genauere Kenntnis des praktischen Lebens und eine von der Regierung unabhängigere Stellung. Die Hauptbedeutung der Selbstverwaltung besteht darin, daß sie die Staatsangehörigen zu politischer Thätigkeit erzieht und eine schrankenlose Macht der Zentralgewalt verhindert. Sie bildet daher eine notwendige Grundlage des konstitutionellen Staatslebens.

Die Selbstverwaltung ist nicht identisch mit Kommunalverwaltung [5]). Allerdings bilden die Kommunalverbände das Hauptanwendungsfeld für die Selbstverwaltung. Aber es kommen doch auch Selbstverwaltungsämter als staatliche Aemter vor (englische Friedensrichter, preußische Amtsvorsteher), wie andererseits die Kommunalverbände zur Ausübung ihrer Verwaltungsbefugnisse sich häufig besoldeter Berufsbeamten bedienen (Landesdirektoren, Bürgermeister und besoldete Stadträte größerer Städte).

Da die Selbstverwaltung den Zweck verfolgt, den Staatsangehörigen einen Einfluß auf die Erledigung der Verwaltungsgeschäfte in den einzelnen Teilen des Landes einzuräumen

3) Die Organisation der Staatsbehörden und Kommunal-Verbände behandelt ausführlicher meine Abhandlung über die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern in diesem Handbuche.

4) Als ein begriffliches Element der Selbstverwaltung wird das Ehrenamt — allerdings zunächst mit Rücksicht auf englische Verhältnisse — von Gneist, Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, S. 69, 882 angesehen. Vgl. dagegen: Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 96 ff.; E. Meier in v. Holtzendorff's Encyclopädie, Bd. 1, S. 1167 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 2. Aufl. S. 279 Anm. 5.

5) Diese Identität wird freilich von der herrschenden Lehre behauptet. Dafür: L. v. Stein, V.L. I, Abt. 2, S. 127 ff.; H. d. V. T. I. S. 61 ff.; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht, Bd. I, § 126 ff., S. 2 ff.; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 100 ff., 700; Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 76 ff.; O. Gluth, Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formeller Begriffsbestimmung. 1887 S. 98. Vgl. dagegen: E. Meier in v. Holtzendorff's Encyclopädie, 2. Aufl., Bd. I, S. 853 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, S. 280 Anm. 8; E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S. 37 Anm. 1. — Rosin in Hirth's A. 1883 S. 305 ff. bezeichnet allerdings die Kommunalverwaltung auch als Selbstverwaltung, erkennt jedoch die Verschiedenheit beider Begriffe an, indem er dafür die Bezeichnungen körperschaftliche und bürgerliche Selbstverwaltung vorschlägt.

und den Einfluß der Zentralgewalt zu beschränken, so wird den Organen der Selbstverwaltung in der Regel eine Unabhängigkeit von der jeweiligen Ministerialverwaltung eingeräumt sein. Sie sind dann lediglich den Gesetzen des Landes unterworfen, deren Aufrechterhaltung Sache der Verwaltungsgerichte ist. Deshalb geht mit der Einführung der Selbstverwaltung meist die Errichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit Hand in Hand. Aber die Unabhängigkeit von der Ministerialverwaltung macht nicht, wie behauptet worden ist [6]), das Wesen der Selbstverwaltung aus. Sie kommt auch bei Behörden vor, welche zweifellos nicht Selbstverwaltungsorgane sind, z. B. Rechnungshöfen, Staatsschuldenverwaltungen, dem Patentamt 2c. Andererseits findet bei Behörden, welche sich ganz oder teilweise aus Elementen der Selbstverwaltung zusammensetzen, doch wohl in einzelnen Beziehungen eine Unterordnung unter die Ministerialinstanz statt. Die Unabhängigkeit ist daher höchstens ein Naturale aber kein Essentiale der Selbstverwaltung.

3. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

§ 7. Verwaltungsgerichtsbarkeit heißt die durch besondere Organe (Verwaltungsgerichte) ausgeübte Rechtssprechung in Verwaltungsangelegenheiten [7]).

Das Verwaltungsrecht hat seine erste Ausbildung in den von den Monarchen (König, Landesherrn) ausgehenden Verwaltungsverordnungen oder Instruktionen gefunden. Indem diese die Grundsätze feststellten, nach welchen die Verwaltung des Staates geführt werden sollte, regelten sie das Verhalten der unteren Verwaltungsbehörden. Aber die fraglichen Verordnungen waren keine rechtliche Schranke für die Verwaltung überhaupt. Da der Monarch in seiner Person die Stellung des Gesetzgebers und des Chefs der Verwaltung vereinigte, so war er in der Lage, die von ihm erlassenen Vorschriften jeden Augenblick wieder aufzuheben oder von der Anwendung derselben im einzelnen Falle abzusehen. Dies änderte sich erst mit dem Momente, in welchem eine Scheidung von gesetzgebenden und Verwaltungsfunktionen eintrat, also mit Einführung der konstitutionellen Staatsform. Nunmehr begann eine gesetzliche Regelung des Verwaltungsrechtes. Die Rechte und Pflichten der Verwaltungsorgane wurden durch Gesetze genau begrenzt. Den einzelnen Individuen wurde ein subjektiver Rechtskreis eingeräumt, innerhalb dessen sie das Recht hatten, sich frei von den Einwirkungen der Verwaltungsorgane zu bewegen. Auch die Pflichten der Unterthanen gegenüber den Verwaltungsorganen wurden genauer bestimmt.

So lange Gesetzgebung und Verwaltung in einer Hand vereinigt blieb, war die Möglichkeit der Ausbildung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht gegeben, da die bestehenden Verwaltungsvorschriften eine rechtliche Schranke für die Verwaltung nicht bildeten. Die Entscheidung der bei Ausübung der Verwaltung auftretenden Rechtsfragen stand ebenso wie die der Zweckmäßigkeits- und Ermessensfragen den Verwaltungsbehörden zu. Die Garantie für eine unparteiische und gleichmäßige Handhabung der Verwaltungsvorschriften war durch die rechtliche Stellung, die kollegialische Verfassung, den Instanzenzug und die Geschäftsformen der Verwaltungsbehörden gegeben. Mit der gesetzlichen Regelung des

6) Neukamp, Der Rechtsbegriff der Selbstverwaltung im Archiv für öffentliches Recht Bd. IV. S. 538.

7) Ueber Verwaltungsgerichtsbarkeit vgl. O. Bähr, Der Rechtsstaat. 1866; R. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. 1869; R. Gneist, Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. 2. Aufl. 1879; O. v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. 1880; Leuthold, Oeffentliches Interesse und öffentliche Klage im Verwaltungsrecht in Hirth's A. 1884 S. 321 ff., mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I, S. 28 ff.; E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S 771 ff.; M. Seydel, Die Verwaltungsrechtspflege in Bayern. Hirth's A. 1885. S. 213 ff. Bernatzik, Rechtssprechung und materielle Rechtskraft. Verwaltungsrechtliche Studien. 1880. Weitere Litteratur in meinem Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes a. a. O. Anm. 1,

Verwaltungsrechtes entwickelte sich diejenige rechtliche Begrenzung der Verwaltungsbefugnisse, welche die unerläßliche Voraussetzung für die Entwicklung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit bildet. Die Bedürfnisse der modernen Verwaltung führten zu einer einfacheren, mehr bureaumäßigen Organisation der Verwaltungsbehörden. Durch die Einführung der konstitutionellen Staatsform entstand eine größere Abhängigkeit der unteren Verwaltungsorgane von der Zentralgewalt, und die Regierung war darauf angewiesen, einen politischen Parteistandpunkt einzunehmen. Bei dieser Gestaltung der Verhältnisse war es nicht mehr möglich, die Entscheidung der Rechtsfragen des Verwaltungsrechtes lediglich den Verwaltungsbehörden zu überlassen und so die betreffenden Ressortminister zu den obersten Interpreten des gesamten Verwaltungsrechtes zu machen. Es lag die Gefahr nahe, daß dadurch eine parteiliche Ausübung der Verwaltungsbefugnisse insbesondere auch eine parteiliche Handhabung der Rechtsprechung herbeigeführt wurde. Deshalb entstand die Forderung einer unparteiischen Rechtsprechung in Verwaltungssachen. Dieser Forderung hat man in einzelnen Staaten, z. B. im ehemaligen Kurfürstentum Hessen und im Königreich Italien dadurch gerecht zu werden gesucht, daß man gegenüber den Verfügungen der Verwaltungsbehörden eine Klage bei den ordentlichen Gerichten zugelassen hat. Regelmäßig ist man dagegen zu der Errichtung besonderer von den ordentlichen Gerichten unterschiedener Verwaltungsgerichte gekommen, denen die Rechtsprechung in Verwaltungsangelegenheiten zusteht, so namentlich in Frankreich, in Oesterreich und in einer Reihe von deutschen Staaten (Preußen, Bayern, Württemberg, Baden, Hessen).

§ 8. Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit kann nur in Bezug auf solche Verwaltungshandlungen ausgeübt werden, für welche bestimmte objektive Rechtsvorschriften bestehen. Diejenigen Verwaltungsakte dagegen, welche die Verwaltungsbehörden nach freiem Ermessen vorzunehmen befugt sind, eignen sich überhaupt nicht dazu, zum Gegenstand richterlicher Kognition gemacht zu werden. Sie können ihre Erledigung nur im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden erhalten. Allerdings ist auch bei diesen Ermessensfragen eine sehr ungleiche Behandlung der Staatsangehörigen möglich. Aber dagegen kann die Garantie nicht in der Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern nur in einer entsprechenden Organisation der Verwaltungsbehörden, namentlich in der Heranziehung von Elementen der Selbstverwaltung zu denselben gefunden werden.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit verfolgt eine doppelte Aufgabe. Sie dient einmal dazu, auf dem Gebiete der Verwaltung die Vorschriften des objektiven Rechtes aufrecht zu erhalten. Sie kann also auch da vorkommen, wo subjektive Rechte gar nicht in Frage stehen, z. B. bei Anfechtung von Beschlüssen kommunaler Vertretungen oder kollegialisch organisierter staatlicher Organe wegen Gesetzwidrigkeit durch den Vorsitzenden bezw. den Aufsichtsbeamten, bei Einspruch gegen Wahlen von Kommunalbeamten oder zu kommunalen Körperschaften wegen ordnungswidrigen Verfahrens. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat aber außerdem auch den Zweck, den individuellen Rechtskreis gegenüber unberechtigten Eingriffen der Verwaltungsorgane zu schützen. Indem sie dies thut, dient sie allerdings zugleich auch der Aufgabe, das objektive Recht aufrecht zu erhalten. Denn in allen denjenigen Fällen, in welchen in die subjektiven Rechte des Einzelnen unberechtigt eingegriffen oder demselben eine ihm nicht obliegende Pflicht zugemutet wird, findet zugleich eine Verletzung objektiver Rechtssätze statt. Diejenigen Angelegenheiten, in welchen es sich nicht bloß um objektives Recht, sondern gleichzeitig auch um subjektive Rechte handelt, bilden praktisch den Schwerpunkt der Verwaltungsgerichtsbarkeit [8]).

8) Von den bisherigen Schriftstellern behaupten die meisten, die Verwaltungsgerichtsbarkeit sei nur zum Schutze subjektiver Rechte berufen (O. Bähr a. a. O. S. 54, L. v. Stein, V.L. T. I. Abt. 1. S. 371 ff., v. Sarwey, a. a. O. S. 65, 73, 76, E. Löning a. a. O. § 203 S. 797 ff.). Dagegen beschränkt Gneist (Rechtsstaat S. 270 ff. in von Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III. S. 1117)

Mit der Ausbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist der Unterschied zwischen reinen Verwaltungssachen oder Beschlußsachen und Verwaltungsstreitsachen entstanden. Erstere sind diejenigen Angelegenheiten, deren Entscheidung im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörde erfolgt, letztere diejenigen, deren Entscheidung den Verwaltungsgerichten zusteht.

4. Die innere Verwaltung.

§ 9. Die innere Verwaltung ist ein Produkt moderner Entwicklung. Der mittelalterliche Staat beschränkt sich auf Gewährung von Schutz gegen auswärtige Angriffe und auf Gewährung von Rechtsschutz im Innern, woran sich einige sicherheitspolizeiliche Thätigkeiten anschließen. Die Sorge für wirtschaftliche und Kulturentwicklung des Volkes bleibt ihm fremd; soweit eine solche Sorge überhaupt stattfindet, liegt sie in den Händen anderweiter korporativer Verbände, der Kirche, der Zünfte, Markgenossenschaften 2c.

Erst mit dem Ende des Mittelalters beginnt die Obrigkeit weitere Gegenstände in den Bereich ihrer Thätigkeit hineinzuziehen. Zuerst war dies in den Städten der Fall, wo das dichtgedrängte Zusammenwohnen einer Menge von Menschen und die dadurch hervorgerufenen zahlreichen Bedürfnisse auf die Entwicklung einer energischeren obrigkeitlichen Fürsorge hindrängten. Hier entwickelte sich eine Bau- und Feuerpolizei, hier entstanden die Anfänge einer kommunalen Armenpflege. Die Städte sorgten für die Gesundheit der Bevölkerung durch Anstellung von Stadtärzten und Einführung sanitärer Maßregeln, für die Bildung durch Errichtung städtischer Schulen.

Seit dem sechzehnten Jahrhundert wurden die gedachten Angelegenheiten auch zu einem Gegenstande der Thätigkeit des Reiches und der einzelnen Landesherrn. Eine wesentliche Erweiterung erhielt der staatliche Wirkungskreis durch die Reformation. Armenpflege und Unterricht, welche bisher Sache der Kirche gewesen waren, wurden nunmehr staatliche und kommunale Angelegenheiten. Schon die Reichsgesetze des sechzehnten Jahrhunderts stellten den Grundsatz auf, daß jede Gemeinde für ihre Armen zu sorgen habe. Städte und Landesherrn verwendeten die Mittel des säkularisierten Kirchengutes zur Errichtung von städtischen Schulen und anderweiten Unterrichtsanstalten, auch auf dem Lande entwickelte sich die Volksschule unter dem Einfluß und der Einwirkung des Staates, wenn auch zunächst noch in enger Anlehnung an die Kirche. Zu gleicher Zeit gab die Masse des sich in Deutschland umhertreibenden Gesindels, namentlich der entlassenen Landsknechte, Veranlassung zu der Ausbildung strenger Maßregeln gegen Bettler und Landstreicher. Eine wichtige Verkehrsanstalt entstand in der Post. Die Erfindung der Buchdruckerkunst bewirkte die Ausbildung einer obrigkeitlichen Aufsicht über die Presse, welche in der Zensur ihren prägnantesten Ausdruck fand.

Die Gesamtheit dieser Thätigkeiten, welche einerseits den Schutz der Bevölkerung gegen Gefahren, andererseits die Sorge für Kultur und Wirtschaft derselben zum Gegenstande hatten, wurde unter dem Namen Polizei zusammengefaßt. Das Reich stellte in Reichspolizeiordnungen die allgemeinen Grundsätze auf, welche für die Ausübung der polizeilichen Funktionen maßgebend sein sollten. Die praktische Durchführung der Maßregeln blieb dagegen den Territorialgewalten, Landesherrn und Städten, überlassen.

Die polizeilichen Thätigkeiten hatten während des dreißigjährigen Krieges vielfach eine Unterbrechung erfahren, da die kriegerischen Ereignisse alle anderen Interessen in den Hintergrund drängten und eine geordnete Verwaltung überhaupt nicht aufkommen ließen. Um

die Aufgabe der Verwaltungsgerichte auf die Aufrechterhaltung des objektiven Rechtszustandes und will subjektive Rechte auf dem Gebiete der Verwaltung nicht anerkennen. Nach den obigen Ausführungen sind beide Anschauungen als einseitig zu verwerfen.

Der hier vertretenen Anschauung entspricht die praktische Gestaltung, welche die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland, namentlich in Preußen erhalten hat.

so energischer wurde die polizeiliche Fürsorge nach dem westfälischen Frieden wieder aufgenommen. Zunächst galt es die Länder von dem massenhaften Gesindel, welches sich nach Beendigung des Krieges überall umhertrieb, zu reinigen. Im Anschluß an die Einrichtungen des sechzehnten Jahrhunderts wurden von neuem energische Maßregeln gegen Bettler und Landstreicher ergriffen, und es entwickelte sich die sogenannte Fremdenpolizei. Sodann sah man es als eine wesentliche Aufgabe der landesherrlichen Politik an, in die entvölkerten Städte und Ortschaften neue Bewohner hineinzuziehen und den gesunkenen Volkswohlstand wieder zu heben. Es entstand die sog. Bevölkerungspolizei, welche namentlich in den Maßregeln zur Beförderung der Einwanderungen und zur Verhütung der Auswanderungen ihren Ausdruck fand. Die wirtschaftlichen Verhältnisse wurden der Gegenstand eingehender staatlicher Fürsorge, welche häufig genug zu einem sehr weitgehenden Eindringen der Obrigkeit in die Privat- und Geschäftsverhältnisse der Unterthanen führte. Die Bevölkerungspolizei gab auch Veranlassung, den Gesundheitsverhältnissen der Bevölkerung eine eingehendere Beachtung zuzuwenden; die landesherrlichen Medizinalordnungen des siebzehnten Jahrhunderts regelten die Einrichtungen, welche diesem Zwecke zu dienen bestimmt waren. Bau- und Feuerpolizei, bisher im wesentlichen städtische Maßregeln, wurden durch die landesherrlichen Bau- und Feuerordnungen in systematischer Weise auf das ganze Land ausgedehnt. Im Anschluß an die Feuerpolizei entwickelten sich die Anfänge des staatlichen Versicherungswesens.

Das achtzehnte Jahrhundert hat den Kreis der staatlichen Verwaltung noch bedeutend erweitert. Die Schulen wurden von der Kirche völlig losgelöst und zu staatlichen Anstalten gemacht. Im Interesse der Entwicklung des Verkehrs und der Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse nahmen die Landesherrn den Wegebau energisch in Angriff, brachten Ordnung in die zerrütteten Münzverhältnisse und beförderten die Gründung von Kreditanstalten. Gegen Ende des Jahrhunderts gab die französische Revolution zu polizeilichen Maßregeln gegen Vereine und Versammlungen Veranlassung.

Die völlige Umwälzung, welche die staatlichen Einrichtungen im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts erfahren haben, ist auch auf die Ausbildung der Verwaltungsthätigkeiten nicht ohne Einfluß geblieben. Die Umbildung der socialen und wirtschaftlichen Verhältnisse hat zur Entwicklung neuer Verwaltungsthätigkeiten geführt und den bisherigen eine wesentlich veränderte Richtung angewiesen. Eine umfangreiche Aufgabe ist der Verwaltung in der Grundentlastung und der Durchführung der Gemeinheitsteilungen und Zusammenlegungen erwachsen. Die Einführung der Freizügigkeit und Gewerbefreiheit hat die Bevölkerungs- und Gewerbepolizei wesentlich umgestaltet. Die Entwicklung der Großindustrie und die dadurch bedingte Ansammlung einer zahlreichen Arbeiterbevölkerung in den Fabrikdistrikten hat die sociale Frage entstehen lassen und dem Staat die Verpflichtung auferlegt, für die Beförderung des Wohles der arbeitenden Klassen thätig zu sein. Preßpolizei und Vereinspolizei haben infolge der Einführung verfassungsmäßiger Institutionen eine völlige Umwandlung erfahren. Durch die Entstehung der Eisenbahnen und der elektrischen Telegraphen sind neue Gebiete für die Thätigkeit der Staatsverwaltung erschlossen worden.

Die Einführung konstitutioneller Einrichtungen hat aber außerdem auch insofern auf die erwähnten Gebiete der Verwaltung gewirkt, als dieselben im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts eine eingehende gesetzliche Regelung und die betreffenden Verwaltungsbefugnisse eine rechtliche Begrenzung erfahren haben.

Der Ausdruck Polizei für die Gesamtheit der hier behandelten Thätigkeiten hat dem Ausdruck innere Verwaltung Platz gemacht. Das Wort Polizei wird jetzt in einem engeren Sinne gebraucht; man bezeichnet damit diejenige Thätigkeit der inneren Verwaltung, welche sich als persönliche Beschränkung der Freiheit des Einzelnen äußert und in der Form von Zwang auftritt.

§ 10. Die Thätigkeiten der inneren Verwaltung scheiden sich ihrem rechtlichen Inhalte nach in zwei große Gruppen: obrigkeitliche Thätigkeiten, d. h. solche, welche sich in der Ausübung von Herrschaftsrechten äußern, und fürsorgende Thätigkeiten (Staatspflege), welche die Förderung des Einzelnen und der Gesamtheit durch Gewährung von Unterstützung und Errichtung allgemeiner Anstalten bezwecken.

Unter den obrigkeitlichen Funktionen sind in erster Linie die polizeilichen zu nennen. Die polizeilichen Akte zerfallen in Polizeiverordnungen und Polizeiverfügungen. Polizeiverordnungen[9]) heißen diejenigen allgemeinen Anordnungen, durch welche die Polizeibehörden den ihrer Herrschaft unterworfenen Personen gewisse Handlungen bei Strafe gebieten oder verbieten. Das Recht zum Erlaß derartiger Vorschriften steht namentlich den Orts- und Bezirkspolizeibehörden zu; die Polizeiverordnungen verfolgen den Zweck, das allgemeine Strafrecht durch Anordnungen lokalen Charakters zu ergänzen. Die Polizeiverfügungen sind dagegen Anordnungen der Polizeibehörden für einen konkreten Fall. Sie haben theils den Charakter von Geboten oder Verboten, teils den von Erlaubniserteilungen (Konzessionen). Durch die polizeilichen Gebote oder Verbote wird dem Einzelnen die Pflicht zu einer bestimmten Handlung oder Unterlassung auferlegt; dieselben dienen teils dazu, den Einzelnen zur Erfüllung allgemeiner gesetzlicher Pflichten anzuhalten, teils ihm besondere durch Gesetz nicht begründete Verpflichtungen aufzuerlegen. Derartige polizeiliche Gebote und Verbote finden ihre Anwendung auf dem ganzen Gebiete des Verwaltungsrechtes. Durch die Konzessionen wird dem Einzelnen die Befugnis gewährt, bestimmte Handlungen vorzunehmen, deren Vornahme gesetzlich von der vorgängigen Erlaubnis der Polizeibehörde abhängig gemacht ist. Sie kommen daher nur auf solchen Verwaltungsgebieten vor, auf welchen eine gesetzliche Beschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit besteht; ihre Hauptanwendung finden sie auf dem Gebiete des Gewerberechtes. Der Ungehorsam gegen polizeiliche Verfügungen hat Bestrafung des Zuwiderhandelnden und Anwendung von Zwangsmitteln gegen denselben zur Folge.

Eine zweite Gruppe obrigkeitlicher Verwaltungsthätigkeiten bilden diejenigen Verwaltungsakte, welche die Begründung oder Aufhebung von Rechten zum Gegenstande haben. Rechtsbegründende und rechtsaufhebende Verwaltungsakte kommen sowohl auf dem Gebiete des Staatsrechtes als auf dem des Privatrechtes vor. Zu denselben gehören beispielsweise die Verleihung der Staatsangehörigkeit und die Entlassung aus dem Staatsverbande, die Erteilung der Gemeindeangehörigkeit oder des Gemeindebürgerrechtes, die Ernennung zum Beamten, die Enteignungen, die Verleihung des Bergbaurechtes, die Erteilung von Patenten. Die rechtsbegründenden Verwaltungsakte können auch den Zweck haben, eine neue Rechtspersönlichkeit zu schaffen, wie dies z. B. bei der Erteilung von Korporationsrechten an Vereine oder bei der Verleihung von Stiftungsqualität an Vermögensmassen der Fall ist.

Zu den obrigkeitlichen Verwaltungsthätigkeiten gehören endlich auch die Feststellungen und Beurkundungen. Unter den Gesichtspunkt der Feststellungen fällt die Thätigkeit der amtlichen Statistik und die Untersuchung der Seeunfälle. Beurkundungen sind in der Führung der Standesregister, der Führung der Schiffsregister und Ausstellung der Schiffscertifikate, in der Ausstellung der Päße, aber auch in der Prägung der Münzen und der Eichung der Maße und Gewichte enthalten.

Der obrigkeitlichen Thätigkeit auf dem Gebiete der inneren Verwaltung steht die sog. staatliche Pflege gegenüber. Diese bezweckt die Förderung der Bevölkerung durch Gewährung von Unterstützung und Errichtung allgemeinern Anstalten. Die Gewährung von Unterstützung an hilfsbedürftige Personen bildet den Gegenstand der Armenpflege. Zu

9) Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 1882.

den allgemeinen Anstalten, welche der Förderung der Volkswohlfahrt und Volkskultur zu dienen bestimmt sind, gehören die Bildungsanstalten, Kreditanstalten, Versicherungsanstalten, Land- und Wasserstraßen, Eisenbahnen, Posten und Telegraphen.

§ 11. Die innere Verwaltung zerfällt in eine Reihe verschiedener Gebiete nach Maßgabe der Verschiedenheit der Interessen, welche den Gegenstand der staatlichen Fürsorge bilden. Auf allen diesen Gebieten kommen Verwaltungsthätigkeiten der verschiedensten Art neben einander vor: polizeiliche Funktionen, rechtsbegründende und rechtsaufhebende Verwaltungsakte, Beurkundungen und solche Thätigkeiten, welche als Ausfluß der staatlichen Pflege erscheinen.

Bei der Abgrenzung dieser Gebiete sind zunächst zwei große Gruppen von Verwaltungsthätigkeiten zu unterscheiden: solche, welche die persönlichen Interessen und solche, welche die wirtschaftlichen Interessen zum Gegenstande haben.

Die auf die Förderung der persönlichen Interessen gerichteten Verwaltungsthätigkeiten haben teils die rechtliche Stellung der Personen, teils den Schutz derselben gegen Gefahren, teils die Sorge für Gesundheit, Bildung und Sittlichkeit zum Gegenstande. Die auf die Regelung der rechtlichen Stellung der Personen bezüglichen Thätigkeiten betreffen sowohl die privatrechtliche als die staatsrechtliche Stellung derselben. Die privatrechtliche Stellung der Personen bestimmt sich im wesentlichen durch gesetzliche Vorschriften oder durch eigene Handlungen der betreffenden Personen. Nur ganz ausnahmsweise findet hier eine Verwaltungsthätigkeit, wie z. B. bei der Großjährigkeitserklärung, der Legitimation unehelicher Kinder, der Erteilung juristischer Persönlichkeit statt. Auch die eheschließende und beurkundende Thätigkeit der Standesbeamten fällt unter diesen Gesichtspunkt. Die staatsrechtliche Stellung der Personen bestimmt sich durch ihr Verhältnis zu Gemeinde, Staat und Reich. Die Verwaltungsthätigkeiten, welche sich auf dieses Verhältnis beziehen, bezwecken teils die Regelung der Angehörigkeit zu den genannten politischen Verbänden (Verleihung der Reichs- und Staatsangehörigkeit, Entlassung aus dem Staatsverbande, Verleihung der Gemeindeangehörigkeit und des Gemeindebürgerrechtes), teils regeln sie den Aufenthalt im Gebiete derselben (Ausweisungen, Internierungen 2c.). Die Maßregeln, welche den Schutz gegen Gefahren bezwecken, bezeichnet man als Sicherheitspolizei. Sie sind teils gegen gefährliche Personen und gefahrbringende menschliche Thätigkeiten, teils gegen Unglücksfälle gerichtet. Zu den ersteren gehören die Maßregeln gegen Bettler und Landstreicher sowie gegen bestrafte Verbrecher, die Fremdenpolizei, die Waffenpolizei, die Maßregeln gegen den Mißbrauch von Sprengstoffen, die Verhaftungen, soweit sie polizeilicher Natur sind, die Maßregeln bei Zusammenrottungen, die Preßpolizei, Vereins- und Versammlungspolizei, zu den letzteren die Preßpolizei, Straßenpolizei, Feuer- und Wasserpolizei und Begräbnispolizei. Die Verwaltungsthätigkeiten, welche die Sorge für die Gesundheit zum Gegenstande haben, zerfallen in das Sanitätswesen und das Medizinalwesen. Ersteres umfaßt diejenigen Maßregeln, welche die Verhütung von Krankheiten bezwecken (Seuchenwesen, Impfwesen 2c.), letzteres diejenigen, welche der Heilung von Krankheiten zu dienen bestimmt sind (Sorge für das Heilpersonal und die Heilanstalten). Die Beförderung der Bildung geschieht durch Errichtung und Verwaltung von niederen und höheren Schulen, Universitäten und anderweiten Bildungsanstalten (Sammlungen, Bibliotheken 2c.). Für die Beförderung der Sittlichkeit kann der Staat unmittelbar wenig thun; seine Aufgabe beschränkt sich darauf, gewisse Anreizungen zur Unsittlichkeit zu beseitigen. Die Sittenpolizei umfaßt Maßregeln gegen Trunksucht, geschlechtliche Ausschweifungen, Spielsucht und die Sorge für die Erziehung verwahrloster Kinder.

Die auf die Förderung der wirtschaftlichen Interessen gerichtete Verwaltungsthätigkeit umfaßt zunächst die Regelung der Verhältnisse des Grundeigentums. Die Verwaltung hat hier die Aufgabe, die Ueberführung des Grundbesitzes aus der älteren, auf

Grundherrlichkeit, Gemeinwirtschaft und Gemengelage beruhenden Wirtschaftsordnung in eine den modernen Bedürfnissen angemessenere zu bewirken: diesem Zwecke dienen die Ablösungen, Gemeinheitsteilungen, Zusammenlegungen. Einen Teil der Grundfläche nehmen die Gewässer ein; diesen gegenüber hat die Verwaltung eine doppelte Aufgabe: die Benutzung des Wassers zu regeln und Schutz gegen Wassersgefahr zu gewähren. Die Thätigkeit der Verwaltung erstreckt sich ferner auf die einzelnen Zweige wirtschaftlicher Thätigkeit, sowohl auf die Urproduktionen als auf die industriellen Thätigkeiten, den Handel und die persönlichen Dienste. Die auf die Urproduktion bezüglichen Verwaltungsthätigkeiten umfassen Schutz und Förderung der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Viehzucht, Jagd Fischerei und des Bergbaus. Die industriellen Thätigkeiten, der Handel und die dem Publikum geleisteten persönlichen Dienste fallen unter den Begriff des Gewerbebetriebes. Der Gewerbebetrieb bildet den Gegenstand vielfacher Verwaltungs-, insbesondere polizeilicher Maßregeln, welche ihre Regelung in besonderen Gewerbeordnungen finden und unter denen die Gewerbekonzessionen, die Entziehung der Konzessionen und die polizeilichen Verbietungsrechte von besonderer Bedeutung sind. Die gewerbepolizeilichen Maßregeln erstrecken sich auf alle Arten der gedachten Thätigkeiten. Außerdem bestehen aber noch besondere Verwaltungseinrichtungen, welche speziell der Industrie oder dem Handel zu dienen bestimmt sind, wie z. B. die Patente, die Börsen, die Makler. Diejenigen persönlichen Dienstleistungen, welche nicht dem Publikum in der Form des Gewerbebetriebes, sondern einer bestimmten Person geleistet werden, zerfallen in solche, welche den Charakter gewerblicher Hilfsleistungen und solche, welche den Charakter häuslicher Dienste besitzen. Die auf die ersteren bezügliche Verwaltungsthätigkeit ist ein Bestandteil der Gewerbepolizei, die polizeilichen Maßregeln, welche die letzteren zum Gegenstande haben, werden unter dem Begriff der Gesindepolizei zusammengefaßt. Ein weiteres Gebiet der wirtschaftlichen Verwaltung bildet der Verkehr. Die auf Beförderung desselben gerichteten Thätigkeiten umfassen die Sorge für Maße und Gewichte, die Prägung der Münzen und Herstellung anderweiter Zahlungsmittel, die Errichtung und Ueberwachung der Kreditanstalten und die Verwaltung der Verkehrswege und Transportanstalten, nämlich der Land- und Wasserstraßen, der Eisenbahnen, der Post und Telegraphie. Zu den Gegenständen wirtschaftlicher Verwaltung gehören ferner das Versicherungswesen, d. h. diejenigen Einrichtungen, welche dem Einzelnen gegen Zahlung von Beiträgen Ersatz der durch Unglücksfälle veranlaßten Vermögensverluste zu sichern bestimmt sind, und die Armenpflege, d. h. die Sorge für die Unterstützung Hilfsbedürftiger. Ein neues Gebiet der Verwaltungsthätigkeit ist in der Sorge für die arbeitenden Klassen entstanden. Insbesondere hat die deutsche Reichsgesetzgebung durch die Ausbildung der Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Altersversicherung der Verwaltung eine Reihe bedeutender Aufgaben gestellt.

5. Die Verwaltungslehre.

§ 12. Verwaltungslehre ist die wissenschaftliche Darstellung der auf die Verwaltung bezüglichen Grundsätze. Die Verwaltungslehre zerfällt in das Verwaltungsrecht und die Verwaltungspolitik, von denen ersteres die auf die Verwaltung bezüglichen Rechtsgrundsätze, letztere die für die Verwaltung maßgebenden Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit zum Gegenstande hat.

Das Wort Verwaltungslehre wird aber auch noch in einem engeren Sinne gebraucht, indem man darunter nicht die wissenschaftliche Darstellung der gesamten Verwaltung, sondern lediglich die der inneren Verwaltung begreift. Diese Bedeutung liegt auch der Einteilung des vorliegenden Handbuches zu Grunde.

Die Ausbildung der Verwaltungslehre als einer selbständigen Wissenschaft gehört erst

der neuesten Zeit an. Die Vorläufer derselben sind die Disziplinen der Polizeiwissenschaft und der Kameralwissenschaft. Insbesondere haben diejenigen Fragen, welche jetzt den Gegenstand der Verwaltungslehre im engeren Sinne zu bilden pflegen, ihre frühere Bearbeitung in der Polizeiwissenschaft gefunden. Als eine ausgebildete Disziplin tritt uns die Polizeiwissenschaft um die Mitte des achtzehnten Jahrhunderts entgegen; ihr erster bedeutender Repräsentant ist Justi[10]). An ihn schließen sich die Werke von Sonnenfels, v. Berg, Jacob, Behr und Andern an. Der abschließende Schriftsteller auf diesem Gebiete ist Robert von Mohl in seinem Werke: Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 3. Aufl. 3 Bände. 1866.

Während die Polizeiwissenschaft die Grundsätze der inneren Verwaltung wesentlich vom Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit behandelte und selbst diejenigen Werke, welche sich speziell die Darstellung des Polizeirechtes zur Aufgabe gestellt hatten, wie z. B. das Handbuch von v. Berg[11]), diesen Standpunkt nicht streng festhielten, waren in den staatsrechtlichen Werken neben den verfassungsrechtlichen auch verwaltungsrechtliche Materien behandelt worden. Eine schärfere Scheidung zwischen beiden haben jedoch erst die Bearbeitungen des partikulären Staatsrechtes in diesem Jahrhundert vorgenommen, insbesondere die Werke von R. v. Mohl über württembergisches Staatsrecht, Poezl über bayrisches Staatsrecht und v. Rönne über preußisches Staatsrecht.

Die bedeutendste Anregung und Förderung hat die Verwaltungslehre im Laufe dieses Jahrhunderts durch die Schriften von Gneist und Stein erfahren. R. Gneist hat durch seine Arbeiten über englisches Staatsrecht[12]) die Bedeutung der Verwaltung für das konstitutionelle Staatsleben dargelegt und auch auf die praktische Gestaltung der Verwaltungsgesetzgebung in Deutschland, namentlich in Preußen, die weitgreifendste Einwirkung ausgeübt. L. v. Stein[13]) hat die Grundbegriffe der Verwaltungslehre entwickelt und eine vergleichende Darstellung des englischen, französischen und deutschen Verwaltungsrechtes gegeben.

Auch das deutsche Verwaltungsrecht hat in den letzten Jahrzehnten eine Reihe zusammenfassender Darstellungen erfahren, von denen die wichtigsten folgende sind: F. F. Mayer, Grundsätze des Verwaltungsrechtes. 1862. H. Rösler, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Bd. I. u. II. 1872. 1873. O. v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. 1880; Allgemeines Verwaltungsrecht in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes. G. Meyer, Lehrbuch de deutschen Verwaltungsrechtes. 2 Bde. 1883. 1884. E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 1884. v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 1886. v. Kirchenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht. 1885. v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 2 Bde. 1890.

---

10) Grundsätze der Polizeiwissenschaft. 1756 3. Aufl. 1782. Die Grundfeste der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Darstellung der gesammten Polizeiwissenschaft. 1760.

11) Handbuch des teutschen Polizeirechtes. 7 Bde. 2. Aufl. 1802—9.

12) Die Werke Gneists über englisches Staatsrecht sind in ihrer neuesten Gestalt folgende: Englische Verfassungsgeschichte. 1882. Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart, 3. Aufl. 2 Bände. 1883. 1884. Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte. 3. Aufl. 1871. An die Schriften über englisches Recht schließen sich eine Reihe anderweiter an, welche die auf dem Gebiete des englischen Rechtes gefundenen Resultate auf deutsche Verhältnisse anzuwenden bezwecken. Unter diesen sind die wichtigsten: Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. 1869 und Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. 2. Aufl. 1879.

13) L. von Stein, Die Verwaltungslehre 7 Teile. 1865—68; davon in 2. Aufl. erschienen: Teil I. 1869, Teil III. 1882, Teil V. Abt. 1—3. 1883 und 1884. Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts, 3. Aufl. 3 Bde. 1887, 1888.

II.

Statistik.

Quetelet, Physique sociale etc. 2 Bde. 1869. Wappäus, Allgemeine Bevölkerungsstatistik. 1859 (Einleitung und Anhang). Ders., Einleitung in das Studium der Statistik. 1881. Robert Mohl, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. Band III. 1858. Haushofer, Lehr- und Handbuch der Statistik. 2. Aufl. 1882. Fallati, Einleitung in die Wissenschaft der Statistik. 1843. Knies, Die Statistik als selbständige Wissenschaft 1850. E. Jonak, Theorie der Statistik. 1856. A. Wagner, Art. Statistik in Bluntschli St.W. A. Meitzen, Geschichte, Theorie und Technik der Statistik. 1886. John, Geschichte der Statistik. 1884 ff. Handbuch der Statistik von M. Block, Deutsche Ausgabe von H. v. Scheel. 1879. Gabaglio, Teoria generale della statistica. 2. Aufl. 1888. v. Oettingen, Die Moralstatistik. 3. Aufl. 1882.

I. Geschichte der Statistik.

1. Praktische Anfänge von Statistik.

§ 1. Zählungen und Zahlenangaben, wie wir sie jetzt der Statistik zuteilen, begegnen uns schon im frühesten Altertum. Schon lange vor der christlichen Zeitrechnung soll China ein Musterland amtlicher Statistik gewesen sein. An der Thüre jedes Hauses habe allezeit eine Tafel hängen müssen, auf der sämtliche Insassen genannt und jede Veränderung des Personalstandes sofort anzugeben war; je über zehn, hundert, tausend ꝛc. Familien seien Männer zu Führung der Listen aufgestellt gewesen; man habe dem Kaiser für jeden Tag im Jahre die Zahl seiner Unterthanen anzugeben vermocht. Auch die Haustiere wurden schon und zwar in sechs Arten periodisch gezählt. Die ägyptischen Priester waren eifrige Zähler und Rechner und führten Register über Geburten und Todesfälle. Das alte Testament enthält eine Menge von Zahlenangaben über die Stärke des israelitischen Volkes und seiner Stämme zu verschiedenen Zeiten. Griechenland bietet in diesem Punkt nicht viel, da in Stadtrepubliken von mäßigem Gebietsumfang das Bedürfnis solcher Ermittlungen weniger hervortrat; jedenfalls sind nur spärliche Notizen darüber vorhanden. Dagegen ist das Institut des periodischen römischen Zensus auch in den neuesten Zeiten noch nicht übertroffen worden. Dionys von Halicarnaß sagt darüber: es sollten sich alle Römer aufschreiben lassen und eidlich ihr Vermögen in Geld schätzen, wobei sie schrieben, wer ihr Vater wäre; sie sollten ihr Alter, sowie Frau und Kinder angeben, auch hinzusetzen, an welchem Ort der Stadt und in welchem Flecken des Landes sie wohnten. Leider sind die auf uns gekommenen Nachrichten über die Ergebnisse dieser Volkszählungen sehr mangelhaft. Dem mittelalterlichen Staat waren solche Aufgaben, wie die Mittel zu deren Erfüllung fremd, und es finden sich nur in einzelnen Urkunden aus besonderen Anlässen Notizen statistischer Verwertbarkeit. Seit dem sechszehnten Jahrhundert gibt es wieder Volkszählungen und Aufzeichnungen der Kirchenbücher über Trauungen, Geburten und Sterbefälle. Allein alle diese und ähnliche Thatsachen können für die Frage, wann die Statistik als besondere Disziplin entstanden sei, nicht in Betracht kommen. Wir setzen den Anfang einer Wissenschaft nicht schon da, wo die Stoffe und Fragen, mit denen sie sich beschäftigt, zuerst Erwähnung finden, sondern erst wenn dieselben mit Bewußtsein als zusammenge-

hörige Objekte einer besonderen Betrachtung erkannt, aus dem Komplex des allgemeinen und unbenannten Wissens ausgeschieden, Gegenstand einer Lehre und Methodik und mit eigentümlicher Benennung an einer bestimmten Stelle in den Kreis der menschlichen Wissenszweige eingereiht werden. In diesem Sinne fallen die Anfänge der Statistik erst ins achtzehnte Jahrhundert und der eigentliche Anspruch auf den Namen einer Wissenschaft gehört streng genommen erst dem neunzehnten Jahrhundert an.

2. Etymologisches.

§ 2. Das Wort Statistik kommt nicht von dem lateinischen status her, was schon sprachlich unzulässig wäre, da isticus keine adjektive Bildungsform ist.

Weder das Altertum noch das Mittelalter hatten bekanntlich einen sprachlichen Ausdruck für das, was wir jetzt Staat in politischem Sinn nennen; den Griechen und Römern erschienen die despotischen, patriarchalischen, hierarchischen Ordnungen der barbarischen Völker als etwas von ihren Institutionen so grundverschiedenes, daß sie gar kein Bedürfnis eines gemeinsamen Oberbegriffs fühlten und ihnen die Ausdrücke πολιτεία und respublica hierfür viel zu gut erschienen wären. Das Mittelalter aber war in seiner ganzen Welt- und Rechtsanschauung zu unstaatlich oder widerstaatlich, um zu so abstrakten Begriffsbildungen Veranlassung zu finden.

Erst gegen den Ausgang des Mittelalters, im fünfzehnten Jahrhundert, als Italien nicht nur in Wissen und Kunst an der Spitze der europäischen Kultur stand, sondern auch der Sitz einer bunten Mannigfaltigkeit politischer Gebilde, geistlicher und weltlicher, monarchischer und republikanischer Territorien geworden war, die im engsten Kontakt friedlicher und feindlicher, allezeit wechselnder Beziehungen zu einander verflochten lebten, führte der rege diplomatische Verkehr dazu, auch auf das bei aller Verschiedenheit in den Formen der öffentlichen Gewalt doch noch Gemeinsame und Gleichartige in sämtlichen Herrschaftsgebieten zu achten und jenen seither vermißten allgemeinen Oberbegriff zu suchen. Es bot sich dazu das vieldeutige Wort stato dar, das, ähnlich wie status im mittelalterlichen Latein, für Stand, Standesauszeichnungen, äußeren Prunk, für Lage und Zustand gebraucht war und nun, wie es scheint, zuerst in den Gesandtenberichten, dazu gedient hat, die in jedem Gemeinwesen festen und ständigen Gewalten und Aemter, und dann die Herrschaftsgebiete selbst zu bezeichnen, so daß man jetzt vom stato dei Medici, stato della Chiesa etc. sprach und daraus der noch allgemeinere und abstrakte Ausdruck für das Ganze der öffentlichen Ordnungen und Einrichtungen, für das gesellschaftliche Herrschaftsinstitut erwachsen konnte. Aus diesem italienischen stato bildete sich dann die entsprechende Erweiterung des Begriffs der bereits vorhandenen Wörter der anderen Sprachen, état, state, estato, sowie des lateinischen status. Auch das deutsche Wort, Staat, bestand schon, wurde aber zuvor auch nur im Sinne von Stand, Standeszeichen und Gebühr (wie in den Verbindungen Generalstaaten, Hofstaat, Staatskleid, Staat eines Amtes) gebraucht und kommt im Reformationszeitalter noch nicht in der politischen Bedeutung vor. (Die Geschichte des Wortes ist zur Zeit noch nicht näher festgestellt.)

Aus diesem stato entstand dann das weitere italienische und neulateinische Wort statista, ähnlich wie artista, also derjenige, der sich mit dem stato zu beschäftigen hat, der homme d'état, Staatsmann, im Englischen (schon bei Shakspeare) statist.

Erst aus diesem Substantiv statista wurde zunächst das Adjektiv statistico, statisticus gebildet, und hieraus entstand dann weiter die statistica sc. scientia, d. h. das Wissen des statista oder etwas bestimmter dasjenige positive Wissen, dessen der zum Wirken in Staatsgeschäften Berufene, etwa neben Jurisprudenz und Geschichtskenntnis, noch an faktischen Notizen über offentliche Verhältnisse des eigenen Landes, wie der andern Länder, mit denen zu verkehren ist, bedarf.

3. Entstehung der deutschen Statistik.

§ 3. Die rasche innere Entwicklung der modernen Staatsidee, wie die vielfältigen Berührungen und Kämpfe der europäischen Staaten unter einander, die in der Einführung ständiger diplomatischer Vertretung ihren bezeichnenden Ausdruck finden, machten in den neueren Jahrhunderten eine genauere Kenntnis der eigenen und fremden Staatskräfte und Zustände zu einem dringenden Bedürfnis und zum Gegenstand gründlicherer Nachforschungen. In Frankreich, England, den Niederlanden, mehreren deutschen Ländern wurden, besonders für Finanz- und Steuer- sowie Militärzwecke, amtliche Erhebungen verschiedener Art veranstaltet. Sie dienten aber nur der praktischen Politik; ihre Ergebnisse wurden meist geheim gehalten und waren noch nichts weniger als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung.

Diesen weiteren Schritt zu thun, den mannigfaltigen und reichen Stoff zu sammeln und zum Gegenstand eines besonderen Wissenszweiges zu machen, entsprach am meisten dem Charakter deutscher Gelehrsamkeit und wurde durch die Einrichtungen und die freiere Bewegung der deutschen Hochschulen wesentlich erleichtert. Am meisten Anlaß hierzu war an solchen Universitäten geboten, welche vorzugsweise von den Söhnen des zahlreichen deutschen Adels besucht wurden, die sich dem höheren Staats- oder Hofdienst zu widmen beabsichtigten und darum das praktische Bedürfnis einer Einleitung in jenes Wissen des status vor Andern empfanden.

Schon in der zweiten Hälfte des siebzehnten Jahrhunderts hatte Hermann Conring (1606—81), ein durch die Universalität seines Geistes und Wissens hervorragender Mann, der über Jurisprudenz, Medizin, Philosophie, Geschichte und Politik las und von verschiedenen Regierungen in Staatssachen zu Rat gezogen wurde, in Helmstädt (zuerst 1660) Vorlesungen unter dem Titel notitia rerum publicarum gehalten, in welchen die Staatszustände der Gegenwart, Verfassung, Verwaltung, Bevölkerung, wirtschaftliche Verhältnisse europäischer Länder zusammenhängend dargestellt wurden.

Für den eigentlichen Begründer der Statistik als eines besonderen Wissenszweiges wird Gottfried Achenwall (1719—72), Professor in Göttingen, angesehen, weil er die Pflege derselben nicht wie Conring und einige andere seiner Vorgänger nebenbei, sondern als sein Hauptfach betrieb, das Material nach allen Seiten durch Reisen und Korrespondenzen erweiterte, ein vielgelesenes Kompendium darüber schrieb, den Namen der Statistik zuerst in substantivischer Form wenn auch weder in dem Titel der Vorlesung noch jenes Kompendiums gebrauchte und den Begriff wie die Abgrenzung der neuen Disziplin genauer feststellte.

Seine Schrift (zuerst 1747 und dann in 5 Auflagen von ihm selbst, in 6ter und 7ter 1790 nach seinem Tode erschienen) führt den Titel: Staatsverfassung der heutigen vornehmsten europäischen Reiche und Völker im Grundriß. Die Einleitung handelt von der Statistik überhaupt und § 5 derselben sagt: Der Inbegriff der wirklichen Staatsmerkwürdigkeiten eines Reiches oder einer Republik macht ihre Staatsverfassung im weiteren Verstande aus und die Lehre von der Staatsverfassung eines oder mehrerer einzelner Staaten ist die Statistik oder Staatsbeschreibung. Man kann solche auch die historische Staatslehre oder die historische Staatskunde nennen, um sie von der philosophischen Staatslehre, das ist der eigentlichen Staatswissenschaft, welche das allgemeine Staatsrecht und die Staatsklugheit in sich befaßt, zu unterscheiden." Staatsverfassung ist also hier nicht in dem engeren staatsrechtlichen Sinn als Grundgesetz gemeint, sondern allgemeiner für Staatszustand, so daß doch auch hier schon an den Zusammenhang der Statistik mit status, der Zustand, gedacht worden sein mag. Das Buch gleicht in seinem Inhalt ganz dem, was man heutzutage politische Geographie zu nennen pflegt. Es behandelt die einzelnen europäischen Länder in der Reihenfolge von West nach Ost (übrigens mit Weglassung von Deutschland, dessen Staatseinrichtungen Gegenstand besonderer Vorlesungen waren) in stehenden Rubriken:

1) Staatsveränderungen (geschichtlicher Ueberblick). 2) Länder (Klima, Grenzen, Größe, Einteilung, Produkte, Kolonialbesitz). 3) Einwohner (Zahl und „Gemütsart"). 4) Staatsrecht (Grundgesetz, Kronrechte, Reichsstände, Adel ꝛc.). 5) Hof- und Regierungsverfassung (Titel, Wappen, Orden, Staats- und Kirchenämter, Gerichte, Finanzwesen, Land- und Seemacht, auch Wirtschaftliches, wie Handel, Manufakturen, Maße und Münzen ꝛc.). 6) Staatsinteresse (einige raisonnierende Sätze und Ratschläge).

In den Gedanken von Achenwall lag es nicht, daß er eine neue Wissenschaft begründe; wenigstens läßt weder der Titel der Vorlesung (notitia rerum publicarum) noch des Buches auf einen solchen Anspruch schließen; die akademische Lektion macht ihr Thema nur zu einem Unterrichtsgegenstand, nicht zu einer Wissenschaft. Auch war sich Achenwall nach dem Obigen klar darüber, daß diese Statistik nur ein Annexum der Geschichte sei. Wie der Historiker, wenn er den Gang der Ereignisse erzählt hat, auch im geeigneten Zeitpunkt innehält zu einer Rundschau und Uebersicht über das Gewordene und gleichzeitig neben einander Stehende, so gibt die Achenwall'sche Statistik ein Tableau der jeweiligen Gegenwart, ganz nach denselben Methoden, Quellen und Urkunden, deren sich der Geschichtschreiber bedient.

In gleichem Sinne wurde das Fach von Achenwalls Nachfolgern, den Geschichtschreibern Schlözer und Heeren, später in ausgezeichneter Weise von Schubert in Königsberg, sodann mehr in Anlehnung an die geographische Seite von Büsching behandelt, mit stetiger Erweiterung und Vervollständigung des Stoffes und mit kleinen Differenzen und Streitigkeiten darüber, auf was es vorzugsweise ankomme, ob auf die Achenwall'schen Staatsmerkwürdigkeiten, die Kräfte, die Ursachen, auf die bloße Darstellung oder auch auf das Urteil darüber, auf das Zahlen- und Tabellenwesen ꝛc.

Ganz unabhängig von dieser historisch-politischen Statistik der deutschen Hochschulen, aber ungefähr gleichzeitig hatte sich deutscher Fleiß und Forschungsgeist den Problemen der Bevölkerungslehre, einer socialen Biotik zugewendet, wozu das in den kirchlichen Trauungs-, Tauf- und Sterberegistern längst angehäufte Material Anlaß und Mittel bot. Schon englische (Graunt, Halley) und französische (Deparcieux ꝛc.) Gelehrte hatten sich damit in grundlegenden und wertvollen Untersuchungen befaßt. Die größte Leistung dieser Art stammt aber von einem deutschen Theologen, Johann Peter Süßmilch, der mit Recht als der eigentliche Vater der Bevölkerungsstatistik bezeichnet wird. Er wurde dies durch das erstmals 1741, also noch vor dem Achenwall'schen Kompendium erschienene Werk, das in der ersten Auflage den Titel führt: „Die göttliche Ordnung in den Veränderungen des menschlichen Geschlechts, aus der Geburt, dem Tod und der Fortpflanzung desselben erwiesen." Seine amtliche Stellung als Superintendent und Konsistorialrat in verschiedenen preußischen Provinzen ließ ihn über ein weit reicheres Material von Kirchenbüchern verfügen als alle seine Vorgänger. Er wies jene göttliche Ordnung namentlich in den normalen Erscheinungen eines stetigen Uebergewichts der Geburten über die Sterbfälle, eines stetigen wenigstens annähernden numerischen Gleichgewichts der beiden Geschlechter, das durch das Uebergewicht der männlichen Geburten über die weiblichen zur Ausgleichung der größeren männlichen Sterblichkeit herbeigeführt wird, nach; er entwarf, soweit es aus bloßen Todtenregistern mit Altersangabe geschehen konnte, vollständige Sterbetafeln, zeigte die enorme Mortalität der Kindheit und hat so in einer die Hauptresultate dauernd feststellenden Weise durch großartigen Fleiß und verständige Methode die wichtigsten Sätze der Bevölkerungsstatistik aufgefunden. Der Wert seiner Leistungen wird durch seinen theologischen und einseitig teleologischen Standpunkt, durch das Zeitvorurteil von unbedingter Wünschbarkeit einer raschen Bevölkerungszunahme nur wenig beeinträchtigt. Ebenso wichtig als die materiellen Ergebnisse der Forschung war aber die angewandte Methode, durch umfassende Durchzählung von Einzelfällen zur Entdeckung allgemeiner konstanter Ordnungen und Regelmäßigkeiten zu gelangen.

Den Namen Statistik hat Süßmilch auf seine Untersuchungen nicht angewendet; es waren isolierte, in sich abgeschlossene Leistungen, auf dem bereits vorhandenen Material der Kirchenbücher beruhend, das damit nun ausgebeutet erschien und zu Versuchen einer noch besseren und umfassenderen Verwertung wenig einladen konnte. Die Achenwall'sche Richtung nahm von diesen Untersuchungen, die nicht der Staatenkunde anzugehören schienen, wenig Notiz. Dagegen wurde der neue und noch nicht scharf abgegrenzte Begriff der Statistik von den Schriftstellern jener Zeit, z. B. Nicolai, doch auch auf diese Thatsachen der Bevölkerungslehre übertragen, schon weil man nicht recht wußte, wo sie sonst unterzubringen gewesen wären und an eine Abzweigung einer besonderen Gesellschaftslehre aus dem Komplex der Staatswissenschaften noch von keiner Seite gedacht wurde.

In diesem durch Achenwall und Süßmilch angebahnten Geleise bewegte sich nun das, was man Statistik benannte, auf deutschem Boden längere Zeit ohne wesentlich neue Gesichtspunkte, nur unter stetiger Ergänzung des thatsächlichen Stoffes fort. Die französische Revolution und die Aera der Napoleonischen Kriege waren, wie den praktischen Wissenschaften überhaupt, so insbesondere jener Staatenbeschreibung wenig günstig, da sie die Karte von Europa wie die inneren politischen Einrichtungen fast von Jahr zu Jahr veränderten und damit auch die Hefte und Lehrbücher der deutschen Professoren allzu schnell wieder veralten ließen.

4. Die französische Statistik.

§ 4. Ohne Anknüpfung an diese deutschen Vorgänge, ja, wie es scheint, ohne alle Kenntnis derselben, entstand gegen das zweite Drittel des neunzehnten Jahrhunderts eine Schule von französischen Gelehrten, die von ganz andern Gesichtspunkten ausging und etwas durchaus Neues mit dem Namen Statistik bezeichnete. Als der bekannteste, fruchtbarste und verdienteste Vertreter dieser neuen Richtung gilt der Belgier Adolf Quetelet (1796–1874), vieljähriger Direktor der Sternwarte und Präsident der belgischen Zentralkommission für Statistik in Brüssel. Sein Hauptwerk, das den neuen Standpunkt gleich in vollster Bestimmtheit vertrat, erschien 1835 unter dem Titel: Sur l'homme et le développement de ses facultés ou essai de physique sociale (deutsch von Riecke). Bezeichnend wie der Titel des Buches ist die Stelle aus Laplace, die als Motto dient: appliquons aux sciences politiques et morales la méthode fondée sur l'observation et le calcul, méthode qui nous a si bien servi dans les sciences naturelles. Die Statistik, sagt Quetelet, hat nicht ein Land zu beschreiben, sondern wissenschaftliche Fragen zu lösen; er definiert sie als die Wissenschaft, welche die Aufeinanderfolge der gesellschaftlichen Thatsachen aus analogen Zahlenreihen entwickelt. Die Ausgangspunkte waren hiernach weder historisch-politische, wie in der deutschen Hochschulenstatistik, noch theologische und teleologische, wie bei Süßmilch, sondern mathematisch-naturwissenschaftliche. Das Werk von Laplace Essai philosophique sur les probabilités war von fruchtbarster Anregung für Quetelet und seine gleichstrebenden Zeitgenossen (wie Guerry, Dufau, Moreau des Jonnès u. A.) geworden. Was für die Naturwissenschaften Experiment und Rechnung bot, das sollte auch für die von Menschen handelnden Erfahrungswissenschaften die methodische Massenbeobachtung, die vergleichende Durchzählung der Erscheinungen leisten; sie sollte zu den Durchschnittswerten über den mittleren Menschen, den moyen homme, führen, die in der „großen Zahl" als das Normale und Gesetzmäßige ihren Ausdruck finden und neben welchen die Abweichungen nur als das durch accidentelle Ursachen Veranlaßte gelten können. Quetelet hat diese neue Richtung jedoch nicht bloß in der Theorie vertreten, sondern durch eine Reihe epochemachender Spezialuntersuchungen bethätigt und als höchst fruchtbar erwiesen. Durch die umfassendsten Zählungen, Messungen, Wägungen und Kombinationen aller Art hat er den moyen homme nicht nur in physiologischen Merkmalen, wie Wachstum, Gewicht, Atem und Puls-

frequenz, Körperkraft, nicht nur in den Kapiteln der Bevölkerungslehre von Geburten, Sterbfällen, Wanderungen 2c. geschildert, sondern seine Methode auch auf die derselben zuvor unzugänglich erschienenen Vorgänge des geistigen und sittlichen Lebens, die Gebiete der Moralstatistik, mit beachtenswerten Erfolgen angewendet. Er hat zugleich durch seine vielseitige Wirksamkeit Belgien eine Zeitlang zum Musterland der amtlichen Statistik erhoben. Es ist zwar nicht zu bestreiten, daß eben jene Uebertragung von Analogien und Voraussetzungen der Naturwissenschaften auf das Reich der psychischen Erscheinungen zu unvermittelt und ohne volle Beachtung der spezifischen Unterschiede dieser beiden Gebiete stattgefunden hat, daß man vorschnell von einer loi sociale sprach, wo nur thatsächliche oder vermutete Kausalzusammenhänge vorlagen, daß der moyen homme eines bestimmten Zeitalters gleich für den Normalmenschen ausgegeben wurde, daß mit dem Gesetz der großen Zahl ein schiefer und unhaltbarer Begriff eingeführt war, daß die Aufstellungen über moralstatistische Dinge, wenn es auch an gelegentlichen Gegenversicherungen nicht fehlte, doch zu fatalistischen und materialistischen Folgerungen führen mußten, daß überhaupt die philosophische Begründung dieser ganzen neuen Theorie auch deren schwächste Seite bildete. Aber ebenso gewiß ist, daß durch diese Leistungen und Auffassungen die Tragweite der Statistik weit über den Achenwall'schen und Süßmilch'schen Standpunkt hinausgerückt, daß diese zu einem universalen, den höchsten Aufgaben aller Erfahrungswissenschaften dienstbar zu machenden Hilfsmittel menschlicher Forschung erhoben worden ist, daß an dem großen Aufschwung der neueren amtlichen und privaten Statistik die Anregungen der französischen Schule vorzüglichen Anteil haben, und daß Quetelet, soweit es überhaupt erlaubt ist, für das, was Viele in gemeinsamer Arbeit zu Stande gebracht haben, den hervorragendsten und wirksamsten dieser Arbeiter den Führer und Vertreter zu nennen, gerechten Anspruch darauf hat, als der Gründer der modernen Statistik anerkannt zu werden.

5. Der Streit über den Begriff der Statistik.

§ 5. Der praktische Wert der Statistik für die moderne Staatsleitung war indessen zu immer größerer Anerkennung gelangt. Fast in allen europäischen Ländern wurden statistische Bureaus oder Zentralkommissionen gebildet und dazu noch in allen Departements zusammenfassende Berichte über Thatsachen von öffentlichem Interesse erstattet. Die amtliche Statistik in Preußen unter der Leitung von Hoffmann, Dieterici, Engel, die bayrische unter Hermann und Mayr, sowie andere von deutschen und außerdeutschen Ländern standen bald den französischen und belgischen Leistungen völlig ebenbürtig zur Seite. Besondere Kongresse bemühten sich für die Vollständigkeit und internationale Vergleichbarkeit der offiziellen Zählungen. Die umfassendsten, freilich oft wenig durchgearbeiteten und nutzbar gemachten Publikationen des Urmaterials füllen die Bibliotheken.

Während so die Praxis ihre eigenen und sicheren Wege ging, waren aber die früheren Theorien über das Wesen und die Aufgabe des neuen Wissenszweigs in Verwirrung geraten. Man hatte nicht umhin gekonnt, in Deutschland von der neuen Entwicklung der französischen Statistik Notiz zu nehmen. Es hatten sich zwei offenbar nicht homogene Bestrebungen des gleichen Namens der Statistik bemächtigt, die eine, welche zum Zweck hatte, die Staaten und Völker der Gegenwart nach allen Seiten, die bemerkenswert erschienen, beschreibend darzustellen, die andere, welche in dem Mittel der umfassenden und vergleichenden Durchzählung verwandter Fälle und Vorgänge einen Schlüssel gefunden zu haben glaubte, um allgemeine, zunächst den Menschen und die menschliche Gesellschaft betreffende wissenschaftliche Fragen zu lösen. An die hierdurch entstandene Unklarheit und Verwirrung knüpft sich die heute noch nicht zu einer anerkannten Entscheidung gelangte Streitfrage über den Begriff der Statistik. Man suchte zunächst nach einem höheren Begriff, der jene beiden Formen der Statistik als Glieder oder Teile unter sich zu befassen schien; man

kehrte den vieldeutigen Begriff des Zustandes, der etymologisch durch die Ableitung des Wortes von status nahegelegt war, hervor und erhob die Statistik zu einer allgemeinen Zustandswissenschaft, die das gesamte Leben der Menschheit in dem gleichzeitigen Nebeneinanderstehen und Zusammenhang aller einzelnen Seiten darstellen sollte, und für welche dann jene Zählungsmethode nur ein zwar wertvolles, aber keineswegs ausschließendes Mittel der Beobachtung bilden konnte. In diesem Sinne wurde, wenn auch unter mancherlei Modifikationen der Fassung, die Streitfrage von Fallati, Jonak, Robert Mohl, Wappäus und anderen entschieden. Fast jeder Statistiker gab wieder eine andere Definition seiner Wissenschaft. Fallati zählt 53, Mohl 64 verschiedene Definitionen auf; Engel will eine noch weit größere Zahl gefunden haben. Man stritt sich darüber, ob sich die Statistik nur mit dem Menschen oder auch mit den Naturobjekten zu befassen, ob sie bloß Thatsachen oder auch Ursachen und Gesetze zu erforschen habe, ob sie eine Wissenschaft oder bloß eine Methode, ob ihr Darstellungsmittel die Zahlenangabe ausschließlich oder nur neben andern sei, ob sie bloß mit der Gegenwart oder auch mit der Vergangenheit zu thun habe, ob sie zu den Geschichts- oder Staats- oder Gesellschaftswissenschaften gehöre 2c.

Es ist das große Verdienst der kleinen, von Knies noch in jungen Jahren (1850) verfaßten Schrift: Die „Statistik als selbständige Wissenschaft", Logik und Klarheit in jenes Chaos gebracht, die Unvereinbarkeit der Achenwall'schen und Quetelet'schen Auffassung innerhalb des Rahmens Einer Wissenschaft unwiderleglich nachgewiesen, die Trennung in die zwei Teile einer Staatenkunde und einer fernerhin allein noch Statistik zu nennenden politischen Arithmetik gefordert zu haben. Nur sofern das Wesen dieser Statistik mit dem Namen einer politischen Arithmetik noch nicht richtig bezeichnet, der logische und universelle Charakter der in ihr zur Anwendung kommenden Methode nicht scharf genug hervorgehoben, das verschiedene Verhältnis dieser Methode zu den Staats- und den Gesellschaftswissenschaften nicht besonders beachtet wurde, war eine Ergänzung und weitere Fortführung der Knies'schen Untersuchungen gerechtfertigt[1]). Doch ist auch durch diese weiteren Begründungen die dualistische, das Unvereinbare scheidende Theorie bis jetzt noch keineswegs zu allgemeiner Geltung gelangt und noch in neuester Zeit hat der um die Statistik sonst hochverdiente Wappäus in einer aus seinem Nachlaß und den Kollegienheften herausgegebenen Schrift, den Göttinger Traditionen getreu, an der Achenwall'schen Auffassung festhalten zu können geglaubt.

II. Theorie der Statistik.

1. Die statistische Methode.

§ 6. Der Sprachgebrauch, und nicht bloß der populäre, sondern auch der wissenschaftliche, hat über den Sinn des Wortes Statistik längst eine sehr bestimmte und, wie man annehmen muß, unwiderrufliche Entscheidung gebracht. Es gibt für ihn nicht Eine Statistik, sondern unabgrenzbar viele. Wir verbinden das Wort mit einer Menge von Begriffen der allerverschiedensten Art, wenn wir von Bevölkerungs-, Berufs-, Agrar-, Handels-, Moral-, Kriminal-, von Finanz-, Militär-, Medizinal-, Schul-, Kirchenstatistik sprechen, aber auch von einer Statistik der Ueberschwemmungen, der Brandfälle, der Epidemieen, ihrer Heilungsmethoden, der Erdbeben 2c. reden. Vor Kurzem ist ja sogar eine „Statistik der unteren Luftströmungen" erschienen. Man sieht leicht, daß die Aufzählung sich niemals wird erschöpfen lassen und jeder Tag eine neue Art von solcher Statistik bringen kann.

1) In diesem Zusammenhang darf der Verfasser wohl auch seiner eigenen Beteiligung an dieser Kontroverse erwähnen, die aus zwei Aufsätzen: Zur Theorie der Statistik (in seinen „Reden und Aufsätzen" I. 1875 S. 208—284) zu ersehen ist.

Es sind dies aber Wortverbindungen, die niemand beanstandet, die auch in der Wissenschaft völlig rezipiert sind. Es fragt sich, was hieraus zu folgern ist.

Es wird wohl Niemanden einfallen zu denken, daß jede solche Statistik eine besondere Wissenschaft wäre, aber ebensowenig, daß alle jene Statistiken, die bereits vorhandenen und noch weiter denkbaren, zusammen Glieder einer Wissenschaft sein könnten. Und doch verbinden wir mit dem Wort in allen jenen Zusammensetzungen eine ganz bestimmte und gleiche Vorstellung, die unschwer zu erkennen ist. Wir erwarten zum voraus, wo uns eine solche Spezies von Statistik begegnet, daß die Begriffe, die deren Objekt sind, eine ganz bestimmte formelle Behandlungsweise erfahren haben werden, daß sie uns auf der Grundlage umfassender Einzelbeobachtungen und Zählungsergebnisse dargestellt werden. Es ist mit andern Worten die Anwendung einer besonderen Untersuchungsmethode, an die wir den Gebrauch des Ausdrucks Statistik gebunden erachten, und der erste Schritt des Verständnisses wird sein müssen, das Wesen dieser Methode, die nun einmal, gleichgiltig ob mit Recht oder Unrecht, den Namen der statistischen angenommen hat, klar zu stellen. Alle Methodenlehre aber gehört in die Logik und ohne den Ausgangspunkt der Logik wird es immer unmöglich sein, Ordnung und Klarheit in der Sache zu schaffen.

Die Lehrbücher der Logik haben bis vor kurzem von diesem modernen Untersuchungsmittel der durchzählenden und vergleichenden Massenbeobachtung keine Notiz genommen. In eingehender und lichtvoller Weise ist dies neuestens geschehen in dem hochbedeutenden Werke: Logik von Chr. Sigwart. In Band II S. 502 (vgl. S. 348 ff.) finden sich unter der Ueberschrift: Hilfsmethoden der Induktion, zwei besondere Paragraphen, 101 und 102: Das statistische Verfahren und die darauf gegründete Wahrscheinlichkeitsrechnung, und es dürfte nicht ohne Interesse sein, den betreffenden Paragraphentext hier einzuschalten.

„Wo wegen der individuellen Differenzen der unter unsere Begriffe fallenden Objekte und wegen der Unmöglichkeit, die Bedingungen bestimmter Prädikate derselben zu isolieren, die Aufstellung eigentlicher Gesetze nicht möglich ist, führt die Vergleichung statistischer Zählungen zunächst zu empirischen Regelmäßigkeiten, welche in konstant sich wiederholenden Durchschnittszahlen ausgedrückt, teils die Besonderung eines Allgemeinen in seine Unterschiede, teils die Verteilung der Dinge einer bestimmten Art im Raum, der Vorgänge einer bestimmten Art in der Zeit betreffen."

„Die Regelmäßigkeiten sind zunächst bloß beschreibender Natur und vermögen keine Notwendigkeit auszudrücken, außer mit Hilfe der Voraussetzung, daß die Bedingungen, aus denen in einem Gebiete die einzelnen variierenden Fälle hervorgehen, in ihrem Gesamtbestand konstant sind."

„Kausale Zusammenhänge lassen sich nur durch die Differenzmethode erschließen, welche, Partialdurchschnitte, die Fälle von einer unterscheidenden Beschaffenheit zusammenfassen, mit dem Gesamtdurchschnitte vergleichend, das Recht zu der Annahme gibt, daß die Differenzen der partiellen Durchschnittswerte von dem Gesamtdurchschnitt durch den Faktor bedingt seien, durch den sich die besonders gezählten Fälle von den übrigen unterscheiden."

„Dieselben Gesichtspunkte finden Anwendung auf die statistischen Zählungsmethoden, die sich in erster Linie die Beschreibung und charakterisierende Vergleichung kollektiver Ganzer in ihrem Bestand und ihren zeitlichen Veränderungen zur Aufgabe machen."

Die vorstehende Ausführung läßt sich vielleicht noch durch die nachfolgenden allgemeineren Bemerkungen über das Wesen der statistischen Methode ergänzen und näher verständlich machen.

Es ist die allgemeine Grundrichtung alles menschlichen Denkens, die unabsehbare Vielheit und Mannigfaltigkeit der Dinge und Vorgänge dadurch zu bewältigen, daß wir die ganz oder teilweise übereinstimmenden Erscheinungen in Gruppen zusammenfassen und durch die festen Wortzeichen der Begriffe auf eine kleinere und übersichtliche Zahl zurückführen.

Jeder allgemeine Begriff befaßt Vieles und unter sich Verschiedenes in seinem Umfang, da nichts Seiendes dem andern völlig und unbedingt gleicht. Aber das Maß der Gleichheit weist die größten Abweichungen auf. Wiewohl in der Wirklichkeit alle durch menschliche Begriffe gezogenen Grenzen im Einzelnen wieder fließend sind und Uebergangsformen zeigen, so ist es doch gestattet, unter diesem Gesichtspunkte zwei Arten von Begriffen zu unterscheiden, je nachdem das Gleiche oder das Differente, das Konstante oder das Variable, das Typische oder das Individuelle das Ueberwiegende bildet. Man kann die eine Art die der Gattungs-, die andere die der Pluralitäts- oder Gruppenbegriffe nennen. Wo wir von Gattung (oder Art, da diese Unterscheidung hier keine Bedeutung hat) reden, denken wir uns die einzelnen Fälle oder Exemplare als unter sich gleichartig, nur in den unwesentlichen, für den Gattungscharakter nicht in Betracht kommenden Beziehungen von einander abweichend; das Mittel, die Gattung zu bestimmen, ist die Induktion, der Schluß vom Einzelnen oder von mehreren Beispielen auf das Allgemeine, der darin seine Berechtigung hat, daß jedes Einzelne das Allgemeine in sich enthält und darstellt. Die Beschreibung der Gattung besteht daher in der Beschreibung des typischen Einzelfalls und bewegt sich deshalb sprachlich auch in der Einzahl, z. B. das Eisen, die Eiche, die Raupe, der Walfisch, die Taube, das Pferd 2c., und setzt sich in gleicher Weise fort, wenn der Gattungsbegriff in seine Unterarten zerlegt wird.

Anders verhält es sich, wenn das Begriffswort Dinge oder Vorgänge bezeichnen soll, die zwar ein oder auch mehrere Merkmale gemeinsam haben und darum unter sich zusammenfaßbar sind, bei welchen aber kein Einzelnes den Anspruch machen kann, als typisch für den Oberbegriff zu gelten, und gleichwohl ein praktisches oder theoretisches Interesse vorliegt, den fraglichen Begriff eben durch die Einsicht in den Umfang und die Mannigfaltigkeit seiner Erscheinungsformen genauer zu bestimmen.

Der Sprachgebrauch führt uns innerhalb dieser Klasse der Gruppenbegriffe wieder auf eine weitere Unterscheidung. Wir sprechen von Kollektivbegriffen, wenn wir eine solche Vielheit von zusammengehörigen, aber individuell verschiedenen Dingen in eine Vorstellung zusammenfassen und mit einem Hauptwort im Singularis bezeichnen, wie z. B. die Menge, das Volk, der Wald, die Heerde, die Armee, die Presse 2c. In andern Fällen aber fühlt die Sprache das Bedürfnis nicht, die Vielheit zu einem Ganzen zu verdichten und gleichsam zu personifizieren, sondern läßt die durch die Wahrnehmung gegebene Pluralform bestehen, z. B. die Geburten, die Todesfälle, die Ledigen, die Schiffbrüche, die Brandfälle. Es ist zufällig und kaum von logischer Bedeutung, ob die Sprache jenen Schritt der Zusammenfassung der Vielheit in einen Singularis im Einzelfall vollzieht oder nicht; häufig hat sie beide Formen als Synonyma neben einander, die Bürger oder die Bürgerschaft, die Franzosen oder das französische Volk, die Leser oder der Leserkreis; und die verschiedenen Sprachen machen von jener Unifikation der Vielheit bald größeren, bald kleineren Gebrauch. Das Wesentliche dabei ist nur, daß wir uns bei beiden Formen des Gattungsbegriffs enthalten und bloße Pluralitäts- oder Gruppenbegriffe bilden, deren Glieder außer dem einen den Begriff konstituierenden Merkmal sonst nach allen Richtungen aus einander laufen können.

Für die Erkenntnis solcher Pluralbegriffe läßt uns nun aber das Mittel der Induktion völlig im Stich. Es genügt nicht, ein einziges oder wenige Exemplare herauszugreifen und von ihnen aus auf alle übrigen zu schließen. Ein beliebig gewählter Fall des Selbstmords kann mit einem andern beliebig gewählten nur die eine, mit dem Wort selbst gegebene Aehnlichkeit haben, daß ein Mensch sich selbst durch eine absichtliche Handlung das Leben nimmt: wer aber das Individuum noch weiter ist, sein Geschlecht, Alter, Stand, seine Nationalität und Konfession, seine Motive, Ort, Zeit und Art der Handlung, alle diese Nebenumstände und Modalitäten, in deren Kombination erst das volle Verständnis des

Aktes liegt, bleiben unermittelt und sind aus dem zufällig herausgegriffenen Beispiel niemals in ihrer Bedeutung für die Sache zu erkennen.

Wenn hier die Beobachtung brauchbar und fruchtbar werden soll, so muß sie den ganzen Komplex der Erscheinungen, auf die sie Bezug hat, überblicken und vergleichend durchforschen. An die Stelle der Induktion, die stets im Einzelnen das Typische vermutet, tritt die universelle oder Massenbeobachtung. Für sie ist es wesentlich, nicht nur den ganzen Umfang der Erscheinungen, die sie im Auge hat, durchzählend zu konstatieren, sondern auch die Abweichungen der Einzelfälle zu beachten, den Umfang und die Kombinationen dieser Abweichungen zählend und vergleichend festzustellen. Das Zählen ist daher nicht nur ein zufälliges Nebenmerkmal derselben. Ihr Zweck ist immer, ein ganzes von zwar zusammengehörigen und vergleichbaren, aber variablen und individuell abweichenden Objekten zum Gegenstand einer Erkenntnis zu machen, welche durch Induktion unerreichbar ist.

Diese Methode hat nun zwar mit der Induktion das gemein, daß sie ein auf Beobachtung des empirisch Gegebenen gerichtetes Untersuchungsmittel ist; wenn aber die obige Unterscheidung von Gattungs- und bloßen Pluralbegriffen zugelassen wird, so würde daraus folgen, daß die Massenbeobachtung sich nicht als bloßes Hilfsmittel der Induktion bezeichnen läßt, sondern ihr als etwas Koordiniertes gegenüber zu stellen wäre. Für die Pluralbegriffe ist die Induktion unzureichend, für die Gattungsbegriffe die Massenbeobachtung überflüssig. Beide wirken, wenigstens der Regel nach, nicht zusammen, sondern haben getrennte Geltungsgebiete.

Es wäre gewiß viel unfruchtbarer Streit vermieden worden, wenn man den logischen und methodologischen Charakter dieses Forschungsmittels der Massenbeobachtung früher erkannt, wenn man, statt um der ersten materiellen Anwendungsobjekte willen der Staatenkunde ihren etymologisch und geschichtlich gleich gerechtfertigten Namen zu entlehnen und schließlich zu rauben, für dieselbe irgend eine andere Bezeichnung, z. B. der numerativen oder sylleptischen Methode gewählt, oder die Induktion der Syllepsis oder Kollation gegenübergestellt hätte.

Aber der Sprachgebrauch hat nun einmal, ob mit Recht oder Unrecht, die unwiderrufliche Entscheidung getroffen, daß er den ursprünglich einer Staatswissenschaft zugehörigen Begriff der Statistik umgedeutet hat, jene logische Methode die statistische nennt, unter Statistik also eine auf Durchzählung und vergleichende Massenbeobachtung von Einzelfällen gegründete Entwicklung eines empirisch gegebenen Gruppen- oder Pluralbegriffes versteht.

Unzweifelhaft geht dabei die prinzipielle Forderung der Logik auf die vollständige, das Ganze der fraglichen empirischen Erscheinung umfassende Beobachtung; wo die Allheit aber nicht zu erreichen ist, muß auch die Vielheit, die Ausbreitung der Beobachtung über ein großes Gebiet der Empirie für mehr oder weniger genügend erachtet werden. Das Wesentliche liegt immer in dem Gegensatz zu der das Einzelne als Beispiel des Allgemeinen behandelnden Induktion.

2. Anwendungsbereich der statistischen Methode.

§ 7. Diese statistische Methode ist wie alle andern logischen Untersuchungsmittel nicht an bestimmte Arten stofflicher Objekte gebunden, sondern universell und überall anwendbar, wo ihre formellen Voraussetzungen, also die Aufgabe, einen Plural- oder Gruppenbegriff zu bestimmen, vorliegen. Wo diese Voraussetzungen zulässig sind, läßt sich nicht in allgemeinen Normen feststellen, aber es liegt doch in der Natur der verschiedenen Wissensgebiete, daß die Veranlassung, sich mit jener Art von Begriffen zu befassen, gar nicht oder selten oder oft, überwiegend oder ausschließlich gegeben sein kann, je nachdem der Gattungsbegriff eine größere oder geringere Rolle zu spielen hat, und es ist von Interesse für das Ver-

ständnis der ganzen Frage, die Reihe der einzelnen Wissenszweige unter diesem Gesichtspunkte kurz zu vergleichen.

Diejenigen Wissenschaften, welche auf den ersten und flüchtigen Blick mit einer numerativen Methode die nächste Verwandtschaft zu haben scheinen könnten, nämlich die mathematischen, stehen ihr vielmehr ihrer Natur nach am diametralsten gegenüber. Sie machen niemals Gebrauch von ihr, weil sie überhaupt nicht auf Erfahrung und Beobachtung gestützt sind, sondern ihre Sätze deduktiv aus apriorischen Anschauungsformen und selbstgesetzten Prämissen ableiten. Was vom Dreieck, Quadrat, Kreis, oder vom Multiplizieren, Potenzieren, Radizieren auszusagen ist, läßt sich an jedem beliebigen Beispiel erschöpfend und als allgemein gültig darlegen und Niemand hat das Bedürfnis, den Satz, daß die Winkel des Dreiecks zusammen gleich zwei Rechten sind, erst durch Massenbeobachtung zu erproben. Jeder Einzelfall vertritt hier die Gattung.

Zunächst an die Mathematik schließen sich Physik und Chemie an; sie erweisen ihre Wahrheiten durch Induktion und Experiment; die Wiederholung der Versuche dient nur zur Kontrole gegen Irrtum und Versehen im Verfahren; auch hier ist der Einzelfall ein typischer und unbedingt beweisend für alle unter die gleiche Formel zu begreifenden Fälle.

Anders ist es in den beschreibenden, nicht deduktiv verfahrenden, sondern ganz auf die umfassende Beobachtung angewiesenen Naturwissenschaften. Hier ist der Gattungsbegriff nicht mehr von ausschließlicher Geltung, sondern nur noch das Dominierende; individuelle Unterschiede sind vorhanden, aber doch noch das Sekundäre, das in der Regel als unwesentlich außer Acht gelassen werden kann und nur in besonderen Fällen, speziell wo es sich um die Entwicklungsgeschichte der Gattungen und Arten selbst handelt, von Bedeutung wird. Und zwar durchläuft der typische Charakter der Einzelheit für Gattung und Art eine successiv absteigende Reihenfolge von den unorganischen Gebilden aus durch die niedrigeren Organisationsstufen zu den höheren und höchsten. In der Botanik sind die variablen und individuellen Merkmale zahlreicher und hervortretender als in der Mineralogie, in der Zoologie größer als in der Botanik, bei den Säugetieren bedeutender als bei Insekten, Fischen und Vögeln, bei den Haustieren entwickelter als bei den wilden und weitaus am bedeutsamsten in der Physiologie des Menschen, obgleich auch hier das Konstante und Gleichartige des Gattungscharakters immer noch der überwiegende Faktor bleibt.

Wenn somit auch in den beschreibenden Naturwissenschaften die Induktion noch die Herrschaft führt, so findet doch jene Methode der durchzählenden und vergleichenden Massenbeobachtungen, das Suchen von Durchschnittsgrößen aus einer Menge variierender Einzelwahrnehmungen bereits vielfache Anwendung.

Man wird den gestirnten Himmel nicht vollständig beschreiben können, ohne ihn mit Zählung von Planeten und Kometen, von Fixsternen, Doppelsternen, Nebelflecken, unter Beachtung der Verschiedenheiten der Lage, des Lichts, der durch die Spektralanalyse gewonnenen Merkmale zu durchmessen. Die gesamte Meteorologie mit mittleren Tages-, Monats-, Jahrestemperaturen, mit Isothermen, Isotheren, Isochimenen 2c. beruht ganz auf der Methode, in dem von Ort zu Ort, von Stunde zu Stunde Wechselnden das Konstante und Durchschnittliche zu finden, das durch Induktion niemals zu treffen wäre. Das gesamte Verfahren der menschlichen Bevölkerungsstatistik mit Ermittlung der Unterschiede von Geschlecht und Alter, des Verhältnisses von Zuwachs und Abgang durch Geburten und Sterbfälle, der Vererbung von Geschlecht und Eigenschaften, läßt sich in fruchtbarer Weise auch auf animalische Gruppen, auf Heerden und Schwärme, auf die Züchtung von Haustieren anwenden. In der Physiologie des Menschen zeigen die anthropometrischen Untersuchungen von Quetelet und Andern, wie nur durch die statistische Methode das Normale und Regelmäßige, der Typus des mittleren Menschen in Betreff des Wachstums nach Größe und Gewicht, nach Atem- und Pulsfrequenz, nach den Maßen körperlicher

Gliederung, Kräfte und Leistungen, des Nahrungsbedarfs, der Ausscheidungen 2c. gefunden werden kann. Der Induktionsschluß aus einem Fall oder einigen Fällen erweist sich hier nach allen Richtungen unzureichend für genauere Bestimmungen.

Aber ein entscheidender Schritt erfolgt hier erst mit dem Uebertritt in die Welt der psychischen oder psychisch mitbestimmten Erscheinungen. Hier kehrt sich das Verhältnis um; die Induktion und typische Geltung des Einzelfalls wird zum Sekundären, die Variation und Individualität zum Primären. Was von allen Menschen gleichmäßig ausgesagt werden kann, ist nur Weniges und schon vor Jahrtausenden bemerkt worden. Jedes einzelne Merkmal tritt sofort in der Wirklichkeit in eine Skala von Unterscheidungen nach Geschlecht und Alter, nach Beruf und Bildung, nach Rassen, Völkern, Stämmen, Wohnplätzen, nach Zeitaltern und Generationen und innerhalb dieser allgemeinen Potenzen immer wieder von Individuum zu Individuum auseinander, so daß schließlich nur noch ein dünner Faden des Gemeinsamen übrig bleiben kann.

Aber all dies findet natürlich nur auf diejenigen mit dem Menschen sich beschäftigenden Wissenschaften Anwendung, die auf Erfahrung gegründet und beschreibender Natur sind. Die Philosophie setzt ein ihr von den andern Wissenschaften geliefertes, dem Stoff nach fertiges Weltbild voraus und stellt sich nur die Aufgabe, dieses postulierend, konstruierend, deduzierend zu ordnen und zu deuten. Die Logik handelt zwar von der statistischen Methode, bedient sich ihrer aber nicht. Die Psychologie ist zwar eine Erfahrungswissenschaft, sie stützt sich aber in erster Linie auf die innere Selbstbeobachtung, in zweiter auf die allgemeine freie Menschenbetrachtung, auf anthropologische und historische Thatsachen, auf die Werke der Kunst und erst in dritter Reihe ergänzend auf Ergebnisse der methodischen Massenbeobachtung, obgleich hierin von der ferneren Entwicklung noch ungleich mehr als bisher erwartet werden kann. Für die Ethik bietet zwar die Moralstatistik, wie das v. Oettingen'sche Werk zeigt, ein wertvolles Hilfswissen; ihr System aber ist auf diesem Wege nicht zu begründen. Ebenso verfahren die Rechtswissenschaften nicht beobachtend, sondern befehlend, konstruierend, interpretierend. Für die Geschichtswissenschaft handelt es sich in erster Linie darum, eine Reihe vergangener Ereignisse festzustellen; statistische Daten sind hochwillkommen, wo sie vorliegen, lassen sich aber nicht ersetzen, wenn sie fehlen. Auch für die medizinischen, die technologischen, die Kriegs- und andere praktische Wissenschaften ist die statistische Methode nur in sekundärer Weise und als Hilfswissen verwendbar. Aber das eigentliche Dominium, wo diese Methode als Führerin herrscht und die unentbehrliche thatsächliche Grundlage alles Wissens liefert, sind die Gesellschaftswissenschaften. Hier erst ist die volle Heimat jener Pluralitäts- oder Gruppenbegriffe. Hier ist die Induktion völlig unsicher und ratlos. Es handelt sich ja nicht um die Erkenntnis von Individualfällen, sondern um das kollektive Ganze von größeren oder kleineren Gruppen von Personen oder Vorgängen. Die Wurzeln liegen zwar in der Psychologie, in Natur und Geschichte, aber die Erkenntnis der thatsächlichen Zustände und Ordnungen ist auf keinem andern Wege als durch die methodische Massenbeobachtung zu gewinnen.

Da der Staat mit der Gesellschaft im innigsten Wechselverkehr steht und nichts als die rechtlich ordnende Macht der gesellschaftlichen Zustände ist, so sind alle Socialwissenschaften zugleich Staatswissenschaften im weiteren Sinn dieses Wortes, ganz in demselben Sinn, in welchem man Anatomie und Physiologie, obgleich sie nicht vom Heilen handeln, doch zu den medizinischen Wissenschaften zählt, weil sie ein für den Arzt unentbehrliches und grundlegendes Wissen enthalten. Der Staat selbst aber ist kein Kollektiv-, Plural- oder Gruppenbegriff, sondern etwas einheitlich Geordnetes, ein Ganzes, dessen Teile seine Glieder bilden, das nicht durch Zählung und Massenbeobachtung erkannt wird, sondern aus seiner Verfassung, seinen Gesetzen, seiner Organisation und Geschichte. Wie-

weit aber dennoch auch für die Staatenbeschreibung die statistische Methode Dienste leisten kann und muß, wie für die Politik neben der Kenntnis der gesellschaftlichen Zustände auch noch eine Finanz-, Militär-, Verwaltungs-, Justizstatistik ꝛc. ein wichtiges Hilfswissen bildet, wird weiter unten noch näher zu erörtern sein.

3. Die Statistik als Wissenschaft.

1. Die technische Statistik.

§ 8. Es ist im Obigen die universelle und logische Bedeutung der statistischen Methode und deren Verhältnis zu den verschiedenen Arten menschlichen Wissens dargelegt worden. Es wäre nun aber durchaus verfehlt, alles das, was durch diese Methode ermittelt wird, in den Rahmen Einer Wissenschaft, die den Namen Statistik zu führen hätte, zusammenfassen zu wollen. „Die Einteilung der Wissenschaften hat zu ihrem Prinzip die sachliche Verschiedenheit oder Zusammengehörigkeit der Objekte, nicht die logischen Mittel der Untersuchung; so wenig sich Alles in Eine Disziplin zusammendrängen ließe, was durch Induktion, durch Analogie, durch Experiment gefunden wird, so wenig ist, was die erwähnte statistische Methode auf den verschiedenen Wissensgebieten zu Tag fördert, in den Umfang einer gemeinsamen Wissenschaft einzureihen. Es müßte eine höchst monströse Gestalt einer wissenschaftlichen Disziplin entstehen, wenn man Ernst damit machen wollte, auch nur etwa die Isothermen, die Ergebnisse der Züchtungsversuche von Haustieren, die verschiedenen Heilmethoden der Cholerakranken, die Mortalitätstafeln, die Frequenz der Hagelschläge, der Erdbeben, der Brandfälle, der Verbrechen und Selbstmordfälle, die socialen Wirkungen der verschiedenen Agrarsysteme in Einem Buch zu behandeln."

Aber sollte nun hieraus folgen, daß es überhaupt keine Wissenschaft gebe, die den Namen Statistik zu führen berechtigt wäre, daß dieser Ausdruck nichts bezeichne als die Beschreibung eines Gegenstandes auf Grund jener bestimmten Methode, wie in den oben erwähnten zahllosen Zusammensetzungen, oder daß man doch wieder auf jenes Unding einer universalen Wissenschaft von allem, was „ein Moment der Zuständlichkeit" an sich hat, zurückkommen müßte?

Jener große und bedeutende Wissensstoff statistischen Ursprungs kann doch nicht wohl herrenlos und ungeordnet in dem weiten Weltraum der allgemeinen Wissenschaft umherirren. Es besteht das Bedürfnis, das Zusammengehörige in Gruppen zu verbinden, das Ungleichartige zu sondern und je an seinen richtigen Platz zu stellen. Es drängt sich vor Allem die Unterscheidung der formalen Seite und der materiellen Ergebnisse des statistischen Verfahrens auf.

Wohl gehört die Lehre von der statistischen Methode zunächst nur der Logik an, die sie wie alle andern Mittel der Erkenntnis zu begründen und ihre Tragweite festzustellen hat. Aber dennoch verhält es sich mit dem praktischen Gebrauch dieser Methode eigentümlich und wesentlich anders als mit andern Untersuchungsmitteln. Von dem Verfahren der Induktion, des Experiments, von Mikroskop und andern Instrumenten kann jeder Forscher freien Gebrauch machen, aber Massenbeobachtungen anzustellen überschreitet im Allgemeinen die Mittel des Einzelnen. Nur in sehr beschränktem Maße und unter ganz bestimmten Bedingungen kann der Gelehrte für sich Statistik treiben; er kann das in Büchern, Urkunden, fremden Arbeiten schon vorliegende Material sammeln und bearbeiten, wie Süßmilch den in den Kirchenbüchern aufgehäuften Schatz hob; er kann auch in kleinem Beobachtungsgebiet gewisse Erscheinungen zählen und vergleichen und damit das große und grobe Material in fruchtbarster Weise ergänzen und verständlicher machen oder berichtigen. Noch weiter reicht die Tragweite der privaten Statistik, wenn sich Vereine bilden, die in weitem Umkreis nach gemeinsamen Normen gewisse Gruppen von Objekten beobachten. Insbesondere ist dies Verfahren üblich und erfolgreich für die Massenbeobachtung von Naturvorgängen, in der

Meteorologie, in der Medizinalstatistik ꝛc. Aber da wo die Statistik ihre größten und wichtigsten Aufgaben und alle andern Untersuchungsmittel fast allein zu ersetzen hat, auf dem Gebiet der Gesellschaftslehre erweist sich die Einzelbeobachtung und die Wirksamkeit von Vereinen als völlig unzulänglich. Um universelle, ein weites Beobachtungsgebiet gleichmäßig umspannende Zählungen, wie die eines ganzen Volks, seiner Geburten, Sterbfälle, Trauungen, Wanderungen, der Data seiner Erwerbs-, Agrar-, Handelsverhältnisse, seiner Schulbildung ꝛc. vorzunehmen, bedarf es einer Organisation, welche ein Netz von gleichmäßigen Maschen über ein ganzes Land ausspannt, den Erfolg nicht von dem guten Willen und der Aufmerksamkeit Einzelner abhängig macht, sondern ordnend und befehlend auftritt. Mit andern Worten: die Statistik erfordert gerade da, wo ihre höchsten und lohnendsten Aufgaben zu lösen sind, mit Notwendigkeit ein amtliches Institut. Es entsteht ein ganz eigentümliches Verhältnis zwischen der öffentlichen Gewalt und einer Wissenschaft. Nur der Staat kann die Observatorien, deren die Gesellschaftslehre bedarf, schaffen. Er leistet aber damit der Wissenschaft nicht bloß einen Dienst, ohne den sie nicht bestehen könnte, sondern er bedarf derselben zugleich für seine eigenen Zwecke. Wenn der Staat die Gesellschaft leiten und beherrschen soll und zwar von dem obersten Gesichtspunkte der Förderung ihrer Wohlfahrt aus, so muß er ihre Zustände, ihre Bedürfnisse und die stetig darin vor sich gehenden Veränderungen kennen und fortlaufend im Auge behalten; hier gilt jenes nosse rempublicam, das Cicero in erster Linie von dem Staatsmann verlangt. Und so tritt hier der ganz besondere Fall ein, daß die Anwendung eines logischen Untersuchungsmittels gerade auf dem wichtigsten Gebiete seiner Zuständigkeit der gelehrten Privatarbeit entzogen und zum Monopol der Staatsgewalt wird. Während sonst der Staat die Wissenschaften ihres Weges gehen läßt und sie nur etwa durch äußerliche Mittel der Förderung aufmuntert und unterstützt, nimmt er hier den Betrieb selbst in die Hand, schreibt ihm die Objekte der Untersuchung vor, aber nicht deren Ergebnisse, sondern sucht gerade wie die freie Wissenschaft selbst nichts Anderes als die Erkenntnis der Wahrheit.

An der Herbeischaffung des Urmaterials der Massenbeobachtung haben nach Umständen Staats- und Gemeindebehörden aller Art je in ihrer Weise mitzuwirken, aber dies Material selbst wieder zu ordnen, zu bearbeiten, zu veröffentlichen, ist der Regel nach das Geschäft besonderer Behörden von Fachmännern, der statistischen Bureaus oder Zentralkommissionen.

Hieraus ergeben sich nun aber eine Reihe von Folgerungen. Wie die andern logischen Untersuchungsmittel der Induktion, Deduktion ꝛc. teils überhaupt, teils in den verschiedenen Wissenszweigen zur Anwendung zu bringen seien, darüber bedarf es keiner besonderen methodologischen Anweisung. Die Logik stellt die allgemeinen Prinzipien auf, der Gebrauch ist Sache der einzelnen Wissenschaften und Gelehrten, die Anwendung der Massenbeobachtung aber, die dem Einzelnen in vielen und gerade den wichtigsten Punkten verschlossen ist, erfordert eine besondere Technik und führt auf eine Menge Fragen, die nicht nach freiem und wechselndem Belieben im Einzelfall zu lösen sind, sondern eine allgemeine Feststellung zulassen und fordern. Welche Objekte der Massenbeobachtung eignen sich ihrer Natur nach für die staatliche Behandlung, welche sind der freien Wissenschaft zu überlassen, welche Ermittlungen sind für den Kulturstaat unerläßlich und periodisch vorzunehmen, welche nur mehr oder weniger wünschenswert? Welche Organisation der amtlichen Statistik ist die zweckmäßigste, welches Verfahren bei den verschiedenen Arten von Massenbeobachtungen das rationellste? Wie sind Volkszählungen vorzunehmen, wie die Berufs-, Agrar-, Industrie-, Handelsverhältnisse zu ermitteln, wie Volksvermögen, Volkseinkommen und dessen Verteilung zu konstatieren? Was ist erforderlich, um brauchbare Sterbetafeln zu gewinnen? Wie verhält es sich mit der Anwendung der höheren Mathematik in der Statistik, was ist von der graphischen, diagrammatischen Darstellungsform zu halten, wie weit ist das Mate-

rial von den untern Zählungsinstanzen zu bearbeiten, bis zu welchem Punkte von den Zentralorganen, wie weit der freien Wissenschaft zu überlassen? Wie weit ist in allen Dingen eine internationale Verständigung über das Verfahren wünschenswert und erreichbar? Was können hierzu statistische Kongresse leisten? rc.

Es ist dies nur ein kleiner Teil der Fragen, die eine rationelle und auf Erfahrungen gestützte Lösung verlangen. Alle sind einerseits von solcher praktischen Bedeutung und andererseits liegt für ihre Beantwortung schon ein so reiches Material vor, daß eine zusammenfassende Bearbeitung sowohl ausführbar als erwünscht erscheinen muß. Und so bietet sich der Stoff dar für eine besondere Disziplin methodologischen Charakters. Man kann sie die statistische Technik oder die technische Statistik nennen; sie ist ihrem Wesen nach eine Kunstlehre für die Anwendung der statistischen Methode, mit besonderer Rücksicht auf das Hauptgebiet ihrer Geltung, die Gesellschaftslehre, sowie auf die wichtigste Form ihrer Handhabung, die amtliche Statistik.

Diese hervortretende Beziehung zur staatlichen Anwendung der statistischen Methode würde an sich darauf hinweisen, jene technische Statistik den Staatswissenschaften, speziell der Verwaltungslehre oder Polizeiwissenschaft zuzuteilen. Da sich aber die Statistik der freien Wissenschaft von der amtlichen nicht so scharf abgrenzen läßt, da die prinzipielle Begründung der Methode nicht in der Politik, sondern in der Logik zu suchen ist, da es unnatürlich und verwirrend wäre, für die Entstehungsgeschichte und Theorie der Statistik, also für das in den obigen Paragraphen Behandelte noch eine besondere Disziplin abzulösen, so ist es doch wieder geboten, jener technischen Statistik ihren Platz außerhalb der Politik und Verwaltungslehre anzuweisen, sie als eine gemeinsame Hilfsdisziplin für die Gesellschafts- und Staatswissenschaften auszuscheiden und abgesondert zu behandeln. Sie eignet sich speziell zu einem Lehrgegenstand der statistischen Seminare; sie ist unentbehrlich für den Statistiker von Fach; mit den materiellen Ergebnissen aber, die durch die statistische Methode gewonnen werden, hat sie sich nicht zu befassen.

2. Die sociale Statistik.

§ 9. Es wurde oben gezeigt, daß die statistische Methode zwar eine universelle logische Bedeutung hat und auf alle bloßen Pluralitäts- und Gruppenbegriffe, die irgendwie in den menschlichen Wissenschaften vorkommen und empirischer Natur sind, ihre Anwendung findet, daß es aber Eine Klasse von Wissenszweigen giebt, für welche sie eine nicht bloß sekundäre, sondern dominierende Stellung behauptet, welcher sie ihr ganzes empirisches Material liefert, zu welcher sie sich als eine unentbehrliche Hilfsdisziplin verhält. Es sind dies die Gesellschaftswissenschaften.

Es wäre ihnen schlecht gedient, wenn nur je für den Fall des wechselnden Bedarfs die technische Statistik den Weg zeigen müßte, auf welchem die gesellschaftlichen Thatsachen zu ermitteln sind, wenn nicht auch über das durch diese Methode bereits Festgestellte Buch geführt, wenn nicht der gesamte, in verschiedenen Zeiten und Ländern schon gewonnene Stoff in übersichtlicher und vergleichender Darstellung fortwährend gesammelt, bereichert und geordnet vorläge. Erst durch diese Leistung vermag die Statistik die Funktionen eines universellen Hilfsmittels für die Gesellschaftswissenschaften zu erfüllen. Neben jener Gebrauchsanweisung, die wir die technische Statistik nannten, besteht noch die zweite, praktisch wichtigere Aufgabe, die Gesellschaftszustände der Gegenwart auf Grund der durch die statistische Methode ermittelten Thatsachen zu beschreiben. Man könnte diese die beschreibende oder demographische Statistik nennen, richtiger und üblicher, den Inhalt deutlicher hervorhebend ist der Name der socialen Statistik. Ohne eine solche Inventarführung wäre die statistische Ermittlung verschiedener Zeiten und Völker in den unzugänglichen Quellenwerken der amtlichen Publikationen begraben und verloren, für den

Gebrauch des Staatsmanns, des Gelehrten, des großen Publikums fast so gut wie gar nicht vorhanden.

Der Stoff der socialen Statistik zerfällt naturgemäß in die drei Hauptabteilungen der Bevölkerungs-, der wirtschaftlichen und der Kulturstatistik. Die Bevölkerung ist der Fundamentalbegriff aller gesellschaftlichen Statistik, da alle übrigen Erhebungen auf sie bezogen und nach ihrem Grundbestand zu beurteilen sind. Ihre absolute Zahl, ihre Dichtigkeit und Verteilung auf die Wohnplätze, Provinzen und Bezirke, ihre Gliederung nach Geschlecht und Altersklassen, ihre stetige Bewegung durch das Verhältnis von Geburten und Sterbfällen, von Ein- und Auswanderungen, ihr hierdurch bedingtes Anwachsen enthalten die elementaren Grundthatsachen des Gattungslebens der Völker, die auf alles Andere, auf die wirtschaftlichen, socialen und politischen Verhältnisse von tief eingreifender Wirkung sind (das Nähere hierüber ist aus der Abhandlung des vorliegenden Werkes: Die Bevölkerungslehre Bd. I, Abh. XIII zu entnehmen).

Die wirtschaftliche oder ökonomische Statistik hat die Gliederung der Gesellschaft nach dem Unterschied von Berufs- und Erwerbszweigen zu ihrem Gegenstand, insbesondere die Agrar-, Gewerbe- und Handelsstatistik, das Thema von Volksvermögen und Volkseinkommen und deren Verteilung, von Geld und Preisen, von Produktion und Konsumtion u. A.

Die Kulturstatistik, das Wort Kultur im engeren Sinn genommen, hat die Formen und Stufen der intellektuellen, sittlichen und religiösen Bildung zu behandeln.

Die Gesellschaft zerfällt für die sociale Statistik in die einzelnen europäischen Kulturvölker, von welchen ein genügendes statistisches Material vorhanden ist. Das Verfahren muß im wesentlichen ein vergleichendes sein. Die Eigentümlichkeiten der verschiedenen Völker, Zeiten, Geschlechter, Altersstufen, Stände &c. spiegeln sich bei jedem einzelnen Thema in charakteristischer Weise ab und geben in den gemeinsamen wie in den abweichenden Zügen ein lebendiges Bild der modernen Gesellschaftszustände.

Was den Namen einer Wissenschaft führen will, kann aber natürlich nicht aus bloßen Zahlen und Tabellen bestehen; diese können nur den Grundstock des thatsächlichen Materials liefern. Der Socialstatistiker hat eine ganz ähnliche Aufgabe wie der Geschichtschreiber. Wie wir von diesem erwarten, daß er nicht bloß trockene Fakta aneinanderreihe, sondern sie durch Geist und Urteil verknüpfe und unter höhere Gesichtspunkte zu stellen wisse, so soll auch jener die Zahlen beredt und verständlich machen, ihre Zusammenhänge und ihre Wirkungen beleuchten; er bedarf dazu eines vielseitigen Wissens, einer sicheren Orientierung in historischen, politischen, nationalökonomischen und auch philosophischen Dingen; er kann und soll, unbeschadet seiner Objektivität, so wenig wie der Historiker den Standpunkt seiner ganzen Auffassung der Zeiterscheinungen verleugnen.

Es war ein seltsamer Streitpunkt in den Kontroversen über den Begriff der Statistik, ob diese bloß Thatsachen zu berichten oder auch die Ursachen zu verfolgen, Gesetze zu entdecken und zu erweisen habe. Die statistischen Ermittlungen erweisen von selbst und ungesucht nach allen Richtungen auf Kausalzusammenhänge hin. Wenn die Zahlen zeigen, daß mit großer Fruchtbarkeit der Ehen auch große Kindersterblichkeit und Geringschätzung des Kinderlebens verbunden ist, daß in Not- und Teuerungsjahren die Trauungen und Geburten eine Abnahme, die Vergehen, die Auswanderungen, die Sterbfälle, insbesondere die der Kinderwelt eine Zunahme erleiden, daß bei den unehelich Geborenen die Todtgeburten und die Sterbfälle des ersten Lebensjahres viel zahlreicher sind als bei den ehelichen, daß die Zahl und Art der Verbrechen und Vergehen nach Völkern, Zeiten, Geschlechtern, Altersklassen, Berufsarten, Wohnplätzen &c. konstante Unterschiede aufweist, daß gleichzeitig die Symptome wachsenden Unglaubens und wachsender Kirchlichkeit neben einander hergehen u. s. w., so sind die Kausalzusammenhänge teils mit Händen zu greifen,

teils ist es eine dankbare Aufgabe, sie zu erforschen. Nur sollte man in diesen und ähnlichen Fällen nicht gleich den anspruchsvollen Namen von Gesetzen in den Mund nehmen, sondern sich darauf beschränken, von Motiven des menschlichen Willens zu reden, die in dem menschlichen Gattungscharakter ihre Wurzel haben und sich eben darum überall, wo der gleiche Reiz, sie anzuregen, gegeben wird, auch mit größerer oder kleinerer Stärke geltend machen, aber stets nur unter der Voraussetzung, daß sie nicht im besonderen Fall durch andere und mächtigere Motive neutralisiert werden. Es kommt hier die totale Verschiedenheit und Unvergleichbarkeit der Motive menschlicher Handlungen von mechanischen Kräften in Betracht, und damit die völlige Umwandlung des Kausalitätsbegriffs auf dem Gebiet der psychischen Erscheinungen. Jeder physikalische Vorgang ist die Resultante aller bei ihm in Wirksamkeit getretenen Faktoren; jeder derselben liefert zu dem Schlußerfolg den seinem Kraftmaß und seiner Wirkungsweise entsprechenden Beitrag. Im menschlichen Handeln dagegen, soweit es sich nicht um die einfachsten, keine Ueberlegung zulassenden und fordernden Fälle frägt, sind zuerst verschiedene, teils sich unterstützende, teils einander widerstreitende Motive in Aktion; dieselben behaupten sich aber im Erfolg nicht neben einander, jedes mit einem bestimmten Maß von Einfluß, sondern mit der Entscheidung des Willens wird von den einander entgegengesetzten Motiven der eine Teil bejaht, der andere verneint und eben damit auch vernichtet. Diese letzteren können sich nach Umständen nachträglich wieder geltend machen als Reue, als Umbiegung oder Abschwächung des Beschlossenen, dies sind dann aber neue Vorgänge, von denen wieder dasselbe gilt. Der Entschluß ist nicht ein Gesamtprodukt aus sämtlichen Motiven, sondern eine Wahl, die den einen das Wort entzieht und den andren Folge leistet. Für die Mechanik gilt das Parallelogramm der Kräfte, für menschliches Denken und Handeln das Gesetz vom ausgeschlossenen Dritten.

Am wenigsten aber dürfte nach Quetelets Vorgang gleich von einer loi sociale zu reden sein, wo nur gewisse Durchschnittsmaße menschlicher Eigenschaften, wie z. B. von Körpergröße, Gewicht, Wachstum 2c. mit einem größeren oder geringeren Spielraum von Abweichungen, oder auch annähernd konstante Jahresziffern vorliegen über willkürliche menschliche Handlungen, wie z. B. den Anteil der Geschlechter und Altersklassen an Vergehen, am Selbstmord, über die Heiraten teils überhaupt, teils die von Junggesellen, von Witwen, von alten Leuten 2c. Gesetze lassen sich überhaupt niemals durch Zahlen und Wahrscheinlichkeitsrechnung erweisen; was bloß von vielen oder den meisten Fällen gilt, aber nicht von allen, ist niemals Gesetz zu nennen und daher das sogenannte Gesetz der großen Zahl jedenfalls ein verfehlter Ausdruck. In der That gibt es zur Stunde keinen einzigen Satz, der als ein sociales Gesetz[2]) bezeichnet werden könnte, der einen generellen und ausnahmslosen Zusammenhang von Ursachen und Wirkungen für die menschliche Gesellschaft in quantitativer Formulierung ausdrückte.

Es war eine nur aus mancherlei Mißverständnissen und einem sehr dilettantenhaften Philosophieren erklärbare Verirrung, wenn man aus der auch in den menschlichen Handlungen mehr oder weniger erkennbaren Konstanz und Regelmäßigkeit im Großen Argumente gegen die menschliche Willensfreiheit und für einen mechanischen Fatalismus auch der psychischen Vorgänge ableiten wollte. Die Frage von der Freiheit gehört vor das Forum der Psychologie, Ethik, Metaphysik, aber schon innerhalb der Statistik selbst ist der thatsächliche Ausgangspunkt jener ganzen Beweisführung eine Erschleichung, nämlich die behauptete Konstanz in der Wiederkehr derselben menschlichen Handlungen, da vielmehr alle die Ziffern, auf die man sich beruft, schon jetzt und nach einer so kurzen Dauer so-

2) Vgl. Rümelin, Ueber den Begriff eines socialen Gesetzes in der Z. f. St.W. 24 (1868), 1 ff.; ders., Ueber Gesetze in der Geschichte in dessen „Reden und Aufsätze". Neue Folge. 1881. S. 118 ff. auch in dessen „Reden und Aufsätze" Bd. I, S.

cialer Massenbeobachtung keine Stabilität, sondern von Volk zu Volk, von Jahrzehnt zu Jahrzehnt stetige, rück- oder fortschrittliche Veränderungen aufzeigen und die gesellschaftlichen Zustände als etwas ganz im Fluß der Geschichte Stehendes, ohne Annahme einer Willensfreiheit und stetigen Wechselwirkung des individuellen und socialen Lebens gar nicht Denkbares erkennen lassen.

Die sociale Statistik ist eine in sich abgeschlossene Disziplin, sie hat einen reichhaltigen und wohlabgegrenzten Stoff; diesen zu einem lebendigen, nicht auf subjektiven Eindrücken, sondern auf den Ergebnissen methodischer Massenbeobachtung beruhenden Bild der modernen Gesellschaft und des Völkerkulturlebens der Gegenwart zu gestalten, ist eine ebenso schwierige als auch dankbare Aufgabe. Sie eignet sich für ein Hand- oder Lehrbuch, das jedem, der den Zeiterscheinungen mit Interesse und Verständnis folgt, wertvolle Dienste leistet, sowie zum Gegenstand akademischer Vorlesungen, welche im besonderen für alle diejenigen, die sich dem staatlichen Verwaltungsdienst zu widmen beabsichtigen, die Bedeutung eines fruchtbaren propädeutischen Fachs haben müßten.

3. Die politische Statistik.

§ 10. Die sociale Statistik befaßt zwar den größten und wichtigsten Teil von demjenigen in sich, was durch methodische Massenbeobachtung ermittelt wird, aber doch bei weitem nicht Alles. Das was hiervon den Naturwissenschaften angehört, wie der Meteorologie, Physiologie, Pathologie, Therapie ꝛc., macht wenig Schwierigkeiten; es bildet in keiner Weise einen besonderen Wissenszweig für sich, sondern ist dem betreffenden Fach zuzuteilen. Dagegen gibt es noch ein umfassendes Gebiet von Thatsachen statistischer Natur, das weder den Natur- noch den Gesellschaftswissenschaften angehört und seine besondere Würdigung und Einreihung an seinen richtigen Platz erfordert. Es ist die staatliche oder politische Statistik mit ihren Bestandteilen: der Finanz-, der Militär-, Justiz-, Verwaltungsstatistik mit ihren mancherlei Unterabteilungen, wie Zoll-, Rekrutierungs-, Kriminal-, Armen-, Schul-, Medizinal-, kirchlicher Statistik und so weiter. Es sind lauter Gegenstände der amtlichen, insbesondere der departementalen Statistik.

Der Staat als solcher hat zu der statistischen Methode kein Verhältnis; denn er ist, wie schon oben erwähnt worden, kein Kollektiv- oder Gruppenbegriff, sondern ein in die lebendige Spitze eines obersten souveränen Willens auslaufendes Eigenwesen, ein System von Institutionen und Ordnungen, das gesellschaftliche Herrschaftsinstitut, dessen Merkmale nicht durch Massenbeobachtung, sondern aus historischen Urkunden, Gesetzen, Einrichtungen erkannt werden. Die eigentliche Beschreibung eines Staats ist sein Staatsrecht. Wollte man auch eine Darstellung der deutschen Reichsverfassung, Wehrordnung, Justizorganisation, des französischen Gemeinderechts, des russischen Mir, des englischen Parlamentarismus ꝛc. Statistik nennen, weil man es vor hundert Jahren so genannt hat, und doch den Ausdruck auch für die Untersuchungen über Sterbetafeln, Geburtsziffern, Ernteerträgnisse, Akte des Privatlebens aller Art daneben festhalten, so müßte entweder die unerträglichste Verwirrung des wissenschaftlichen und populären Sprachgebrauchs eintreten oder die alte und unfruchtbare Kontroverse über den Begriff der Statistik mit all ihren kläglichen Künstlichkeiten wieder erwachen.

Allein wenn auch der Staat selbst nur im Staatsrecht beschrieben wird, so erstreckt sich doch seine Thätigkeit auf eine Menge verschiedener Gebiete und zerfällt in relativ gesonderte Departements, welche eine bunte Vielheit von Verhältnissen zu ordnen haben und es ergibt sich daraus eine Mannigfaltigkeit seiner Funktionen und ihrer Anwendungsfälle, die der statistischen Methode zugänglich sind und deren Kenntnis zum vollen Verständnis des gesamten Staatslebens nützlich und unentbehrlich ist.

Hier greifen nun aber die socialen und politischen Elemente und Gesichtspunkte aufs

vielfältigste in einander. Die Zölle, die Steuern überhaupt und ihre Erträgnisse haben eine doppelte Bedeutung; sie sind charakteristisch für das Volk, seinen Handel, seinen Reichtum, seine Konsumtion, aber ebenso in anderer Richtung auch für den Staat, seine Finanzen, seine Machtstellung; den Rekrutierungsergebnissen entnimmt der Socialstatistiker die Gesamtstärke der männlichen Jahresklassen, den Prozentsatz der Untüchtigen, der Ungeschulten; die Zahl und Art der Delikte, der Angeklagten, Verurteilten, der Strafgefangenen ist ihm ein Beitrag zur Moralstatistik; das Armenwesen, das Schulwesen, die Aufnahme der Geisteskranken, der Unfälle, der Selbstmorde, des Postverkehrs 2c. liefert ihm Symptome zur Kenntnis der Volkszustände, während alles das für die Staatsleitung unter ganz andere Gesichtspunkte tritt. Für diese fragt es sich immer nur: was kann und soll geschehen? für die sociale Statistik, was ist das Thatsächliche und Charakteristische?

Diese und ähnliche Data der politischen Statistik, die um staatlicher Zwecke willen erhoben werden, jedoch zugleich der Gesellschafts- oder Volkskunde mittelbar Dienste leisten, können nun aber nicht zusammen zu einer besonderen Disziplin verknüpft und geordnet werden, wie die socialen Thatsachen, sondern sie bilden nur neben vielem Andern ein ergänzendes Glied einer andern und umfassenderen Wissenschaft. Es ist dies die Staatenkunde oder Staatenbeschreibung, die einst Statistik hieß, aber durch den Gang und die Macht des Sprachgebrauchs genötigt wurde, diesen Namen wieder abzutreten. Die Staatenkunde selbst aber hat genau innerhalb der Staatswissenschaften die Stellung, welche die sociale Statistik innerhalb der Gesellschaftslehre einnimmt. Sie liefert den empirischen Stoff, aus welchem die Politik und ihre Zweige, die Finanzwissenschaft, die Verwaltungslehre, die Militär-, Justiz-, Kirchenpolitik 2c., ihre Theorieen ableiten und erweisen; sie ist zugleich ein praktisches Hilfswissen für jeden, der zu einer staatlichen Wirksamkeit berufen ist, wie für jeden denkenden Staatsbürger.

Die Staatenkunde ist ein weit umfangreicherer Wissenszweig als die sociale Statistik und befaßt daher ungleichartige Bestandteile als Hilfswissen; denn wiewohl ihr Schwerpunkt und Zentrum im Staatsrecht, in der Darlegung der Verfassung und der Organisation der öffentlichen Gewalt, sowie der wichtigsten Gesetze und Ordnungen liegt, so läßt sich doch kein Staatsleben schildern und verständlich machen, ohne auch von Land und Volk zu reden, ohne geographische, ethnographische, historische und socialstatistische Momente beizuziehen, ohne andererseits die Staatsmaschine selbst auch in ihrem Betrieb durch eben jene Data der politischen Statistik aufzuzeigen.

So gehört zur Staatenkunde neben der Hauptsache, dem Staatsrecht, ein ergänzender mannigfaltiger Wissensstoff, der teilweise auch in Zählungsergebnissen besteht und durch die Mittel der statistischen Methode geliefert wird.

Hier ist nun aber noch eine Eigentümlichkeit des populären und auch in der Wissenschaft zugelassenen Sprachgebrauchs zu beachten, ohne deren richtige Würdigung leicht wieder eine Verwirrung der Begriffsbestimmungen eintreten kann.

Es ist ja keineswegs alles Zählen und Addieren in der Welt eine statistische Thätigkeit. Wenn der Astronom eine Kometenbahn berechnet, der Geometer eine Ackerfläche mißt, der Kassier sein Geld zählt, der Geschäftsmann, der Hausvater seine Jahresbilanz zieht, so hat dies nichts mit Statistik zu thun, weil es sich nur um Konstatierung einzelner Dinge und Vorgänge nach ihren Maßverhältnissen handelt. Auch wenn der Finanzminister seinen Etat vorlegt, der Kriegsminister seinen Präsenzstand exigiert, treiben sie keine Statistik. Erst wenn solche Zahlen in Reih und Glied mit andern ihresgleichen gestellt und daraus Schlüsse gezogen werden, tritt der Pluralbegriff, die Voraussetzung aller statistischen Methode ein. Hiernach wäre es streng genommen keine statistische Notiz zu nennen, daß das Deutsche Reich 5409 Quadratmyriameter groß ist, im Jahr 1884—85 einen Ausgabenetat von 610 Mill. Mark, eine etatmäßige Friedenspräsenz des Reichsheers von 419236 Mann

und 95 Kriegsschiffe mit 592 Geschützen hatte zc., so wenig als wir es eine statistische Notiz nennen, daß der Thurm des Münsters in Straßburg 142, der Aetna 3310 Meter hoch ist, und daß es 235 Asteroiden gibt. Denn jenes sind auch nur Ergebnisse von Zählungen einzelner bestimmter Objekte. Hier hat sich nun aber der Sprachgebrauch dahin entschieden, alles das zur politischen Statistik zu rechnen, was in der Form von Zahlenangaben ein Merkmal des Staats, der öffentlichen Zustände enthält, auch wenn es nicht durch die statistische Methode, durch vergleichende Massenbeobachtung, sondern durch einfache Zählung und Addition gewonnen wurde. Es wäre pedantisch und fruchtlos, wenn man im Namen strenger Logik gegen diesen Sprachgebrauch Einrede erheben wollte, aber man muß sich dessen bewußt bleiben, daß wir in der Staatenkunde dem Begriff der Statistik einen etwas weiteren Sinn beilegen und jedes in Zahlenangaben bestehende charakterisierende Merkmal des Staatslebens darunter mitbefassen.

Die Staatenkunde gehört wie die sociale Statistik ihrem Grundcharakter nach zu den Geschichtswissenschaften, sie beschränkt sich aber auf die Gegenwart und nimmt das Historische nur so weit in sich auf, als es zum Verständnis der Gegenwart geboten ist. Ebenso wird sie sich aber auf das Staatenleben der europäischen Kulturvölker mit Einschluß von deren ehemaligen und jetzigen Kolonialgebieten zu beschränken und die Verhältnisse der unzivilisierten oder fremdartig zivilisierten Völker den Geographen, Ethnographen und Anthropologen zu überlassen haben.

Sie zerfällt naturgemäß in einen allgemeinen, vergleichenden, das Ganze des europäischen Staatensystems überblickenden, und in einen speziellen, die einzelnen Staaten für sich betrachtenden Teil. Jeder dieser beiden Abschnitte zerfällt wieder in eine Land und Volk behandelnde, die wichtigsten geographischen, ethnographischen, historischen, socialen Voraussetzungen des Staatslebens konstatierende Einleitung und in den die staatlichen Institutionen und Zustände schildernden Hauptteil.

Wir gelangen somit zu dem Schlußergebnis: die statistische Methode ist ein universelles Untersuchungsmittel für alle auf Beobachtung des empirisch Gegebenen gestützten Wissenszweige, soweit sich dieselben mit Gruppen- oder Pluralbegriffen zu befassen Veranlassung haben. Die Theorie dieser Methode ist ein Bestandteil der Logik; dasjenige aber, was bisher in mannigfach wechselnden und unklaren Formen als Wissenschaft der Statistik bezeichnet worden ist, löst sich in drei gesonderte Disziplinen auf, in eine technische Statistik methodologischen Charakters, welche auf Grundlage der von der Logik gegebenen Theorie den Gebrauch der statistischen Methode auf ihren verschiedenen Anwendungsgebieten und insbesondere für die durch die Natur einer Massenbeobachtung erforderliche amtliche Statistik lehrt, sodann in zwei beschreibende Wissenschaften, einmal die sociale Statistik, welche den Gesellschaftswissenschaften angehört und auf Grund der durch die statistische Methode festgestellten Thatsachen eine Biologie der modernen Gesellschaft, ein Bild des Kulturlebens der gesitteten Völker der Gegenwart liefert, sodann die politische Statistik als ein Hilfswissen und einen Bestandteil jener Staatenkunde, welche den früher geführten und an sich geschichtlich und etymologisch begründeten Namen der Statistik infolge der thatsächlichen Entwicklung des Sprachgebrauchs abzulegen und im gleichen Verhältnis zu den Staatswissenschaften, wie die sociale Statistik zu den Gesellschaftswissenschaften stehend, die staatlichen Ordnungen und Zustände der Gesellschaft der Gegenwart darzustellen hat.

III.

Die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern.

Eine vergleichende Darstellung der englischen, französischen und deutschen Behördenorganisation geben: L. v. Stein, die Verwaltungslehre, Teil I: Die vollziehende Gewalt, 2. Auflage, 3 Abteilungen, 1869; L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 3. Aufl. T. I, 1887; R. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, 1869; E. Meier, Das Verwaltungsrecht in v. Holtzendorff's Encyclopädie der Rechtswissenschaft, Bd. I, 4. Aufl. 1882 S. 1079 ff. Einen Ueberblick über die lokale Verwaltungsorganisation in England, Schottland, Irland, den australischen Kolonieen, Belgien und Holland, Frankreich, Rußland, Spanien und Deutschland enthalten die Cobden Club essays: Local government and taxation. Edited by J. W. Probyn. 1875. Vergl. darüber meine Besprechung in der kritischen Vierteljahresschrift, Bd. XVIII, S. 78 ff. Die Litteratur über die einzelnen Länder wird bei den betreffenden Abschnitten angegeben werden.

I. Einleitung.

§ 1. Staatsbehörden heißen diejenigen staatlichen Organe, welche zur Ausübung eines begrenzten Kreises staatlicher Befugnisse durch ein anderes Organ des Staates berufen werden. Den Gegensatz zu den Staatsbehörden bilden diejenigen staatlichen Organe, welche ihre Befugnisse als eigenes und selbständiges Recht besitzen (Monarch, Volksvertretung). Zum Begriff der Behörde gehört nicht, daß die Befugnisse den Charakter von Herrschaftsrechten haben [1]; auch diejenigen Organe, welchen die Verwaltung staatlicher Anstalten oder Vermögensrechte übertragen ist, sind zu den Behörden zu rechnen.

Die Befugnisse der Staatsbehörden liegen teils auf dem Gebiete der Justiz, teils auf dem der Verwaltung. Man unterscheidet daher Justiz- und Verwaltungsbehörden. Die Thätigkeit der letzteren erstreckt sich auf die verschiedensten Verwaltungsgebiete: die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, der inneren Angelegenheiten, des Heerwesens und der Finanzen. Gegenstand der nachfolgenden Darstellung ist die Behördenorganisation für die Verwaltung der inneren Angelegenheiten. Die Begrenzung auf diese kann jedoch nicht streng eingehalten werden. Den für die Verwaltung der inneren Angelegenheiten bestehenden Behörden sind vielfach auch anderweite Verwaltungsgeschäfte, namentlich solche, welche auf den Gebieten der Militär- und Finanzverwaltung liegen, übertragen worden, so daß dieselben nicht bloß den Charakter von Behörden für die innere Verwaltung, sondern den allgemeiner Verwaltungsbehörden besitzen. Außerdem hängt die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung so eng mit der allgemeinen Behördenorganisation zusammen, daß es notwendig erscheint, in der Darstellung auch auf diese einzugehen.

Die Staatsbehörden sind teils Zentral-, teils Provinzial- und Lokalbehörden, je nachdem sich ihre Thätigkeit auf den ganzen Staat oder nur auf einen Teil desselben erstreckt. Eine Behördenorganisation, in welcher der Wirkungskreis aller Behörden, auch der obersten,

1) Dies behauptet Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 207, weil das Wesen des Staates im Herrschen bestehe. Dagegen ist jedoch einzuwenden, daß, wenn auch das Herrschen ein wesentlicher und notwendiger Beruf des Staates ist, die staatlichen Aufgaben sich mit der Ausübung von Herrschaftsrechten nicht erschöpfen.

Laband, der früher dieselbe Meinung vertrat, hat dieselbe in neuerer Zeit aufgegeben (Staatsrecht des deutschen Reichs, 2. Aufl. Bd. I. S. 338. Anm. 2).

immer nur eine einzelne Provinz umfaßt, bezeichnet man als Provinzialsystem. Dagegen heißt Realsystem diejenige Gliederung, in welcher die Verteilung der Geschäfte unter die höheren Stellen nach der materiellen Verschiedenheit derselben erfolgt.

Neben den Staatsbehörden werden auf dem Gebiete der Verwaltung auch die Kommunalbehörden thätig. Kommunalbehörden sind diejenigen Behörden, deren Bestellung nicht durch staatliche Organe erfolgt, sondern den Kommunalverbänden zusteht. Zu den Kommunalbehörden gehören sowohl die Gemeindebehörden als die Behörden der Kommunalverbände höherer Ordnung.

§ 2. Die Mitglieder der Behörden heißen Beamte. Eine Behörde kann aus einem oder mehreren Beamten bestehen. Im letzteren Falle ist sie entweder kollegialisch oder bureaumäßig organisiert. Eine kollegiale Organisation liegt vor, wenn die Beschlüsse vermittelst einer Abstimmung der Mitglieder, also durch Majorität gefaßt werden. Eine bureaumäßige Organisation ist da vorhanden, wo die Entscheidung lediglich dem Chef zusteht, während die andern Mitglieder nur als dessen Gehilfen fungieren.

In denjenigen Ländern, in welchen eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht[2]), ist der Gegensatz von Verwaltungsbehörden im engeren Sinne, denen die Erledigung der reinen Verwaltungssachen oder Beschlußsachen, und von Verwaltungsgerichten, denen die Entscheidung der Verwaltungsstreitsachen zusteht, entwickelt.

Die Verwaltungsbehörden haben das Recht, die von ihnen ausgehenden Anordnungen und Verfügungen nötigenfalls unter Anwendung von Zwang durchzusetzen. Zu diesem Zwecke bedürfen sie eines Exekutivpersonals, dem die Zwangsvollstreckung der Verwaltungsverfügungen obliegt.

II. Die Behördenorganisation Englands.

Von den englischen Werken über englisches öffentliches Recht giebt Blackstone, Commentaries on English law, nur wenige Notizen über die Gestaltung der Verwaltungsämter in Buch I, Cap. 5, 9, 11, 12. Auch die neueren Herausgeber des Werkes sind darüber nicht hinausgekommen. Dasselbe gilt von Homersham Cox, The institutions of the English government, 1863; deutsch von Kühne unter dem Titel: Die Staatseinrichtungen Englands, 1867, Buch III, Kap. 4—9. Die staatlichen Centralverwaltungsbehörden finden eine eingehendere Behandlung bei Todd, On parliamentary government in England. 2 vol, 1867 u. 1869; deutsch von Aßmann unter dem Titel: Ueber die parlamentarische Regierung in England, 2 Bde., 1869 u. 1871, Bd. II, Kap. 2—5 (2. Aufl. des englischen Werkes 1889). Das in der englischen Lokalverwaltung gebräuchliche Handbuch ist Burn, Justice of the peace and parish officer, 30th edit. by J. B. Maule, 5 vol, 1869. Eine kritische Behandlung der Institutionen der englischen Lokalregierung enthält J. Toulmain-Smith, Local selfgovernment and centralisation, 1851, und The parish, 1857. Neuere Schriften über Verwaltungsorganisation sind: H. D. Traill, Central government. 1881; M. D. Chalmers, Local government. 1883. Für die historische Entwicklung der englischen Behördenorganisation im Mittelalter ist namentlich W. Stubbs, The constitutional history of England in its origin and development (3 vol., 1874—78) zu nennen. — Die besten Arbeiten über englische Verwaltungsorganisation rühren von Deutschen her. Die erste deutsche Bearbeitung des Gegenstandes ist: L. Freiherr v. Vinke, Darstellung der inneren Verwaltung Großbritanniens, herausgegeben von B. G. Niebuhr, 1815, ein für seine Zeit ausgezeichnetes Werk, das jetzt allerdings veraltet ist. Alle andern Arbeiten auf diesem Gebiete überragt die Bearbeitung des englischen Verwaltungsrechtes von R. Gneist in den Werken: Englische Verfassungsgeschichte, 1882. Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart, 3. Aufl., 2 Bde., 1883 u. 1884 und Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte, 3. Aufl., 1871. Die nachfolgende kurze Uebersicht über die englische Verwaltungsorganisation beruht im Wesentlichen auf den Darstellungen dieser Werke, auf welche namentlich auch für die genauere Angabe der in Frage kommenden Gesetze verwiesen werden muß. Nur einige neuere Gesetze, namentlich solche, welche in den letzten Auflagen Gneist's noch keine Berücksichtigung gefunden haben, sind in der folgenden Darstellung zitiert worden. Einzelne Bemerkungen über die englische Verwaltungsorganisation auch bei L. Bucher, Der Parlamentarismus, wie er ist, 2. Aufl., 1881, S. 176 ff. Vergl. außerdem v. Noorden, Zur Litteratur und Geschichte des englischen Selfgovernment in v. Sybel's historischer Zeitschrift, Bd. XIII, S. 1 ff. Die Verwaltungsorganisation auf dem Gebiet

2) Vgl. darüber meine Abhandlung über Grundbegriffe, Wesen und Aufgabe der Verwaltungslehre im vorliegenden Bande dieses Handbuches S. 795 ff.

der Armenpflege behandelt K. G. Kries, Die englische Armenpflege, herausgegeben von K. Freiherr v. Richthofen, 1863, S. 48 ff. Aschrott, Das englische Armenwesen in seiner historischen Entwickelung und in seiner heutigen Gestalt, 1886 (Schmoller, F., Bd. V, Heft 4). Bornhak, Die neuere Verwaltungsreform in England, in den preußischen Jahrb. Bd. 63 S. 64 ff. Ueber die kommunale Behördenorganisation in England vergl. auch v. Reitzenstein im Handb. Bd. III F.W. Abh. XI § 8, 9 S. 632 ff.[3]) — Von französischen Arbeiten über englische Verwaltung sind zu nennen: Ch. de Franqueville, Les institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre, 2. éd., 1864, S. 351 ff.; P. Leroy-Beaulieu. L'administration locale en France et en Angleterre (ohne Jahreszahl; stammt aus dem Anfang der siebziger Jahre); E. Glasson, Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre comparées aux institutions de la France. Tome I—VI. 1882—83.

I. Die geschichtliche Entwicklung der Behördenorganisation.

§ 3. In der angelsächsischen Periode erschien als Inhaber der staatlichen Gewalt der König, welchem eine beratende Versammlung der angelsächsischen Großen (witenagemote) zur Seite stand. Für die lokale Verwaltung gliederte sich das Reich in Grafschaften (shires) und Hundertschaften (hundreds). Als königliche Beamte innerhalb derselben fungierten der Ealdorman (Earl) und der Shirgerefa. Ersterer war Beamter der Reichsregierung; er besaß, obwohl er sein Amt aus den Händen des Königs erhielt, doch eine verfassungsmäßig feststehende, auch dem Könige gegenüber unabhängige Gewalt. Letzterer dagegen war ursprünglich königlicher Gutsverwalter und befand sich in völliger Abhängigkeit vom Könige. Die Grafschaftsversammlungen (shirgemote) und Hundertschaftsversammlungen (hundredgemote) erledigten namentlich Rechtsstreitigkeiten. Die Hundertschaften zerfielen in Ortschaften oder Zehntschaften (tithings). Diese Gliederung war jedoch durch die großen Gutsbezirke, deren Besitzern Gerichtsbarkeit (saca et soca) zustand, vielfach durchbrochen. Durch die Ansiedlung Besitzloser auf fremdem Lande, sowie durch die Entstehung bewaffneter Gefolgschaften hatten sich bereits alle Ansätze gebildet, welche zur Entwicklung der Grundherrlichkeit und des Lehnswesens führen konnten.

§ 4. Den Lehnsstaat brachte jedoch erst die normännische Eroberung. Das englische Lehnswesen weist aber bemerkenswerte Unterschiede vom kontinentalen auf. Die Besitzungen der königlichen Vasallen lagen in verschiedenen Grafschaften zerstreut, und jeder Unterthan, auch der Aftervasalle und Hintersasse mußte dem Könige unmittelbar den Treueid leisten. Dadurch wurde die Bildung der großen Lehnsherrschaften und die Verbindung der Hoheitsrechte mit dem Lehnsbesitz verhindert. Die Regierung des Landes blieb in den Händen des Königs. Dieser führte ein streng persönliches Regiment. Er wurde in Ausübung seiner Befugnisse unterstützt durch seine Hofbeamten (justitiarius, Seneschall, Kämmerer, Kanzler, Schatzmeister 2c.), deren Aemter jedoch in dieser Periode noch nicht zu einer festen Gestaltung gelangten. Nur für die Finanz-, insbesondere für die Domänenverwaltung hatte sich das Schatzamt (exchequer) als stehende Behörde mit bestimmtem Personal und Geschäftsformen ausgebildet. Daneben entwickelte sich aus denjenigen Personen, welche der König zur Ausübung seiner Gerichtsbarkeit als Kommissare in die Grafschaften sandte, ein richterliches Kollegium am Hofe (bancum). Die Hauptbezirke der lokalen Verwaltung bleiben die Grafschaften. Das Amt des Earl verschwindet; seine Würde wird ein bloßer Titel. An die Spitze der Grafschaftsverwaltung tritt nunmehr der normännische vicecomes; für dessen Amt sich die angesächsische Bezeichnung Shirgerefa (sheriff) erhält. Die Grafschafts- und Hundertschaftsgerichte bleiben bestehen; zum Zweck der Abhaltung der letzteren bereist der Sheriff die einzelnen Hundertschaften seiner Grafschaft (turnus vicecomitis, sheriff's turn). Dem Sheriff steht ferner die Erhebung der Abgaben zu, welche er gewöhnlich in Pacht nimmt. In den Ortschaften besteht meist grundherrliche Gerichts-

3) Die Behandlung der kommunalen Behördenorganisation konnte als Grundlage für die Darstellung des kommunalen Finanzwesens nicht wohl entbehrt werden. Ebenso wenig durfte sie aber in der allgemeinen Abhandlung über Behördenorganisation fehlen. Daher erklärt sich die Behandlung an zwei verschiedenen Stellen des Handbuchs.

barkeit. Aus Burgen mit anschließenden Häusern entstehen die Städte (burghs, cities). Sie zeichnen sich dadurch aus, daß sie die Abgaben in Selbstpacht haben (firma burgi) und ein eigenes Gericht (court-leet) besitzen. Der court-leet fungierte gleichzeitig als Gemeindeversammlung und Gemeindegericht.

§ 5. Durch die magna charta wurde zuerst eine gesetzliche Beschränkung der Verwaltungsbefugnisse des Königs geschaffen. Im Anschluß daran entwickelte sich die parlamentarische Verfassung. Es entstand zunächst das magnum consilium der großen Barone, später das house of commons, welches die Vertreter der Kommunalverbände, Grafschaften und Städte, umfaßte. Damit war die rein persönliche Regierung des Königs unmöglich geworden. Es bildete sich der beständige Rat (continual oder permanent council), eine kollegialisch organisierte höchste Behörde für die gesamte Landesverwaltung. Ständige Mitglieder desselben waren der Lordkanzler als Vorstand der königlichen Kanzlei und Großsiegelbewahrer des Reiches mit seinem Gehilfen, dem master of the rolls, die Hauptmitglieder der Reichsgerichte, der Vorstand des Schatzamtes (treasurer oder chancellor of the exchequer), der Privatsiegelbewahrer des Königs (Lord privy seal), die Hauptbeamten des königlichen Hofhaltes und der Erzbischof von Canterbury; an sie schloßen sich andere vom König speziell berufene Personen an. Auch die Reichsgerichte erhielten eine festere Gestaltung; es entwickelten sich die drei koordinierten Gerichtshöfe: King's bench für Strafsachen und Ausübung der Justizhoheit, court of common pleas für Zivilprozesse, court of exchequer als Finanzgerichtshof. Aus dem Personal dieser Gerichte wurden die reisenden Richter genommen, welche in den einzelnen Grafschaften unter Zuziehung einer Jury Recht sprachen. Eine ergänzende Jurisdiktion in solchen Fällen, wo das strenge Recht mit der aequitas in Konflikt geriet, übte der Lordkanzler aus. Der Schwerpunkt der lokalen Verwaltung lag auch fernerhin in den Grafschaften. Hier entwickelten sich aber unter dem Einfluß der Polizeigesetzgebung des vierzehnten Jahrhunderts neue Aemter, zunächst das Amt des Coroner, sodann im Jahre 1360 das wichtige Amt der Friedensrichter, welches nunmehr das Hauptamt der Grafschaft wurde. Die Friedensrichter erhielten die Polizeigewalt und übten als Kollegium unter Zuziehung einer Jury die Strafgerichtsbarkeit, konkurrierend mit den reisenden Richtern der Reichsgerichte, aus. Unter den Friedensrichtern stand der Dorfschulze (constable). Gegenüber den circuit-courts der reisenden Richter und den Friedensrichtern verlor die Gerichtsbarkeit des Sheriffs an Bedeutung; es blieb ihm nur Zivilgerichtsbarkeit in Streitigkeiten bis zum Werte von 40 Schilling, im übrigen wurde er ein bloßer Vollstreckungsbeamter der Reichsgerichte. Auch die grundherrliche Gerichtsbarkeit, sowie die Hunderschafts- und Grafschaftsversammlungen kamen in Verfall, nur für die Parlamentswahlen und die Wahl des Coroner bewahrten letztere noch eine Bedeutung. In den Städten geriet der court-leet ebenfalls in Verfall, die firma burgi ging in die parlamentarische Bewilligung über. Für die Ausübung der Polizei- und Strafgewalt erhielten die Städte in der Regel eine eigene Friedenskommission, die Verwaltung der übrigen städtischen Angelegenheiten geriet in die Hände eines Stadtrates (town-council).

§ 6. Unter den Tudors blieb der beständige Rat, jetzt in der Regel geheimer Rat (privy council) genannt, der Sitz der obersten Landesverwaltung. In ihm treten neben den früheren Beamten einzelne neue auf, insbesondere des Königs Sekretär (the King's secretary), ursprünglich der Privatsekretär des Königs, welcher an die Stelle des zu einem hohen Staatsbeamten gewordenen Lord privy seal tritt und das königliche Handsiegel führt. Später erscheint er unter dem Titel Staatssekretär (principal secretary of estate) in der Stellung eines Staatsministers. Die Stuarts begannen die Geschäfte statt im geheimen Rat, in dessen kollegialer Organisation und in dessen Geschäftsformen sie ein Hindernis für ihre absolutistischen Pläne fanden, in einem aus Vertrauten des Königs bestehenden Ausschuß, dem Kabinet, zu erledigen. Auf dem Gebiete der Lokalverwaltung ist das be-

deutendste Ereignis dieser Periode die unter der Königin Elisabeth zum Abschluß gelangende Organisation des Kirchspiels (parish). Das Kirchspiel hatte im Mittelalter zunächst kirchlichen Zwecken gedient. Allmählich wurde es auch zur Erledigung staatlicher Geschäfte herangezogen. Namentlich legte man ihm seit der Reformation die Last der Armenpflege auf, da die bisherigen Organe derselben, die Klöster, aufgehoben waren. Neben der Kirchensteuer (church-rate) wurde nun noch eine besondere Armensteuer (poor-rate) erhoben, welche zur Grundlage der ganzen Kommunalbesteuerung geworden ist. Die Organe des Kirchspiels waren der Pfarrer (rector oder vicar), zwei Kirchenvorsteher (church-wardens) und die Kirchspielsversammlung (vestry); jetzt kamen noch die beiden Armenaufseher (overseers of the poor) dazu. Dem Kirchspiel wurden später noch andere Lasten, insbesondere die Wegelast aufgelegt und dafür das Amt des Wegeaufsehers (surveyor of the highways) geschaffen. In den Grafschaften nahm das Amt der Friedensrichter stetig an Bedeutung zu. Die Friedensrichter wurden die obere Instanz der Kirchspielsverwaltung, ihnen stand namentlich die Ernennung der Armenaufseher und Wegeaufseher zu. Sie erhielten ferner eine summarische Jurisdiktion in kleineren Straffällen, welche sie ohne Zuziehung einer Jury ausübten, und die Voruntersuchung in allen Straffällen. Die Organisation der Grafschaftsmiliz führte zu der Errichtung des Amtes eines Oberbefehlshabers derselben, des Lord-lieutenant, welches in der Regel mit dem Amte des Vorsitzenden der Friedensrichter (custos rotulorum) verbunden wurde. Die Städte erhielten sich als besondere Bezirke für die Zwecke der Rechtspflege und Polizeiverwaltung; das Armenwesen und der Wegebau war auch hier Sache der Kirchspiele, so daß sich innerhalb der städtischen Bezirke Stadt- und Kirchspielsverfassung durchkreuzten.

§ 7. In der Periode, welche von der Thronbesteigung Wilhelms von Oranien bis zur ersten Reformbill reicht, ging die Leitung der oberen Regierungsgeschäfte vollständig auf das Kabinet über, neben welchem der geheime Rat nur noch eine formale Bedeutung bewahrte. Das Kabinet bildete sich aber aus einem Organ des königlichen Willens thatsächlich zu einem Ausschuß der Parlamentshäuser um, aus den Führern derjenigen Partei bestehend, die im Unterhause die Majorität besitzt (parlamentarische Regierung). Das Amt des Schatzmeisters wurde in eine Kommission aufgelöst. Die Funktionen des Staatssekretärs verteilten sich unter verschiedene Beamte, so daß an Stelle des einen mehrere Staatssekretäre traten. An die Spitze des Kabinets trat der Premierminister, der gewöhnlich das Amt des ersten Lords des Schatzes bekleidet, jedoch auch ein anderes Verwaltungsressort übernehmen kann. Die Lokalverwaltung blieb im wesentlichen dieselbe; sie beruhte auf Grafschaften und Kirchspielen. Innerhalb derselben hatte sich diejenige Einrichtung der Verwaltung entwickelt, welche die Engländer als Selfgovernment zu bezeichnen pflegen. Die besitzenden Klassen verwalteten die Grafschafts- und Kirchspielämter als Ehrenämter, die höheren Stände die Grafschafts-, die mittleren Klassen die Kirchspielsämter. Im Parlamente waren ebenfalls ausschließlich die höheren Stände vertreten. Dadurch war eine Harmonie im ganzen Staatsleben hergestellt; die Verfassung hatte einen streng aristokratischen Charakter. Die herrschende Aristokratie aber, so glänzende Resultate sie auf gewissen Gebieten des Staatslebens aufzuweisen vermochte, hatte doch ihre Pflichten gegenüber der ärmeren Bevölkerung, insbesondere gegenüber den arbeitenden Klassen, stark vernachlässigt. Dies gab zu einer Reformbewegung Veranlassung.

Durch die Reformbill vom Jahre 1832 wurden die Wahlrechte zum Parlament nicht unerheblich erweitert. An dieselbe schloß sich eine sociale Reformgesetzgebung an, welche sich namentlich auf dem Gebiete des Armenwesens, Wegewesens, Gesundheitswesens und Schulwesens bewegte. Sie hat eine wesentliche Umgestaltung der englischen Verwaltung zur Folge gehabt. Die ältere Gestaltung der englischen Verwaltung beruhte auf der Selbstthätigkeit der Ehrenbeamten und hatte einen streng aristokratischen Charakter. Die

Grafschaftsämter befanden sich in den Händen der größeren Grundbesitzer. Diese widmeten einen erheblichen Teil ihrer Zeit und Arbeitskraft den öffentlichen Angelegenheiten, waren aber auch geneigt, die socialen Interessen des eigenen Standes bei Erledigung der Geschäfte stark in den Vordergrund zu stellen. Die neueren Einrichtungen sollten in erster Linie den Interessen der arbeitenden Klassen dienen, ihre Hauptbedeutung erlangten sie in dicht bevölkerten Fabrikdistrikten. Es zeigte sich aber sehr bald die Unmöglichkeit, die industriellen Kreise in umfassendem Maße zu öffentlicher Thätigkeit heranzuziehen. Die Leistungen derselben für die neuen Verwaltungsaufgaben bestanden wesentlich in der Zahlung von Steuern. Die Steuerzahler verlangten nun nach einer Repräsentation. So gelangte man dazu, in den Verbänden, welche für die neuen Verwaltungszwecke gebildet wurden, gewählte Körperschaften, sogenannte boards (Räte), einzusetzen. Diese hatten beschließende und steuerbewilligende Funktionen. Die Ausführung der Beschlüsse wurde dagegen in die Hände besoldeter Beamten gelegt. Da letztere einer Kontrolle bedurften, die boards aber nicht recht geeignet waren, eine solche auszuüben, so entwickelte sich ein System kontrollierender Staatsbeamten und oberaufsehender Zentralbehörden.

Die neuere englische Auffassung findet das Wesen der Selbstverwaltung daher wesentlich in Wahlbefugnissen. Das System der Verwaltung durch gewählte Körperschaften ist durch die Städteordnungen von 1835 und 1882 in den Städten durchgeführt und durch das Gesetz über die Lokalverwaltung von 1888 auf die Grafschaften ausgedehnt worden. Letzteres Gesetz überträgt einen bedeutenden Teil der bisher den Friedensrichtern zustehenden Befugnisse auf gewählte Grafschaftsräte. Daneben hat die Ausbreitung des besoldeten Beamtentums weitere Fortschritte gemacht. Insbesondere sind in vielen Städten und Fabrikdistrikten besoldete Friedensrichter angestellt und es ist eine besoldete Polizeimannschaft für das ganze Land geschaffen worden. Die Entwicklung der staatlichen Kommunalaufsicht hat ihren Abschluß in der 1871 erfolgten Errichtung des local government board gefunden.

Die Herstellung der neueren Einrichtungen ist nicht nach einem einheitlichen von vorn herein feststehenden Plane in Angriff genommen; sie sind nach einander und stets nur mit Rücksicht auf die unmittelbarsten praktischen Bedürfnisse geschaffen worden. Für jeden einzelnen Verwaltungszweck wurden besondere Verbände, sog. Verwaltungsgemeinden mit eigenen Organen gebildet. So entstand zunächst ein wirres Durcheinander von Bezirken und Kompetenzen. In der neueren Gesetzgebung macht sich das Bestreben bemerkbar, etwas mehr Klarheit und Einfachheit in diese Verhältnisse zu bringen. Den Städten, welche ursprünglich nur Bezirke für Polizei- und Gerichtsverwaltung waren, sind allmählich auch die Funktionen der Gesundheitsverwaltung, Baupolizei und die Fürsorge für die Schulen übertragen worden; ein Teil derselben ist zu eigenen Grafschaften entwickelt, andere sind in angemessener Weise den Grafschaften eingegliedert worden. Auf dem Lande hat man die Gesundheitsverwaltung, Baupolizei und den Wegebau möglichst mit der Armenverwaltung zu verbinden gesucht. Trotzdem bietet auch heute noch die englische Verwaltungsorganisation ein Bild dar, welches für den kontinentalen Beschauer nur sehr schwer zu übersehen ist.

2. Die Zentralverwaltung.

§ 8. Der englischen Zentralverwaltung fehlt durchaus die systematische Gliederung, welche das Ministerialsystem des Kontinents aufweist. Der gesetzliche Sitz der Staatsregierung ist noch immer der geheime Rat, der aus etwa 200 Personen besteht, zu dessen Sitzungen aber nur die speziell geladenen Mitglieder erscheinen. Materiell liegt die Entscheidung aller Angelegenheiten im Kabinet, welches sich aus den leitenden Staatsmännern der herrschenden Parlamentspartei zusammensetzt. Die Zahl der Kabinetsmitglieder ist keine fest geschlossene, sondern richtet sich nach Bedürfnis. Regelmäßig sind im Kabinet die Chefs der bedeutenderen Verwaltungsdepartements, der erste Lord des Schatzes, der Schatzkanzler,

der Lordkanzler, der erste Lord der Admiralität und die Staatssekretäre vertreten, daneben einige Minister ohne Portefeuille, wie der Lord President of the privy council und der Lord privy Seal, und hervorragende Parlamentsmitglieder, welche an der Spitze von Aemtern zweiten Ranges stehen. Im Kabinet werden alle Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung beraten. Die Beschlüsse desselben bedürfen zum Teil der formellen Bestätigung durch den geheimen Rat.

Im Anschluß an den geheimen Rat haben sich einzelne Behörden entwickelt, welche formell als Ausschüsse desselben erscheinen, materiell aber den Charakter selbständiger Verwaltungsdepartements besitzen. Die bedeutendsten dieser Abteilungen sind die Justizabteilung (judicial committee of the privy council) und die Unterrichtsabteilung (committee of the privy council for education), an deren Spitze ein Vizepräsident steht, welcher der thatsächlich funktionierende Beamte ist und die schottische Unterabteilung, welche den Staatssekretär für Schottland als Vizepräsident unterstellt ist.

Die bedeutendste und einflußreichste Behörde ist das Schatzamt oder Finanzministerium (treasury). Das Amt des Lordschatzmeisters ist im achtzehnten Jahrhundert in eine Kommission aufgelöst worden, welche sich aus folgenden Personen zusammensetzt: 1) dem ersten Lord des Schatzes (first Lord of the treasury). Er gehört dem Schatzamt nur nominell an und nimmt, sofern er nicht gleichzeitig das Amt des Schatzkanzlers bekleidet, an den Sitzungen desselben nicht Teil, sondern steht in der Regel als Premierminister an der Spitze des Kabinets und vermittelt den Verkehr zwischen diesem und der Krone; 2) dem Schatzkanzler (chancellor of the exchequer). Er ist der eigentliche Finanzminister und hat namentlich die Aufgabe, die finanziellen Maßregeln der Regierung gegenüber dem Parlamente zu vertreten; 3) einigen junior Lords, in der Regel 3, welche den Schatzkanzler bei der Verwaltung und im Parlamente zu unterstützen haben. Die regelmäßigen Geschäfte der Finanzverwaltung werden von drei Untersekretären, zwei parlamentarischen und einem permanenten, besorgt.

Der Lordkanzler fungiert gleichzeitig als Vorsitzender des Oberhauses, als Justizminister für die Civiljustiz und als richterlicher Beamter. In letzterer Eigenschaft stand er früher an der Spitze des einen Zweiges der Justiz, der sogen. Kanzlei- oder Billigkeitsgerichtsbarkeit (chancery- oder equity-jurisdiction). Nachdem durch ein Gesetz aus dem Jahre 1873 die früheren Gerichte des common law mit den Billigkeitsgerichten in zwei Gerichte, das Obergericht (high court) und das Appellationsgericht (court of appeal) verschmolzen sind, ist dem Lordkanzler nur noch der Vorsitz in der Kanzleiabteilung (chancery-division) des Obergerichtes und in dem Appellationsgerichte geblieben.

Die Teilung des Staatssekretariats in verschiedene Zweige hat zu der Entstehung von fünf Staatssekretären für die Departements des Innern, d. h. Polizei und Strafjustiz, des Auswärtigen, des Krieges, der Kolonieen und Indiens Veranlassung gegeben. Die frühere Einheitlichkeit des Amtes äußert jedoch noch insofern ihre Nachwirkungen, als die Staatssekretäre in gewissen Beziehungen als eine Person angesehen werden und einzelne Geschäfte gemeinsam erledigen. Von den Staatssekretären soll stets einer in der Hauptstadt und einer bei dem Könige, bezw. der Königin sein. Als Unterdepartement des Staatssekretariats des Innern besteht das Staatssekretariats für Irland. Durch ein neueres Gesetz (48 u. 49 Vict. c. 61) ist ein besonderer Staatssekretär für Schottland eingesetzt worden.

Die Verwaltung der Marineangelegenheiten liegt in den Händen des Admiralitätskollegiums (Lords of the admiralty), einer Behörde, welche aus der Auflösung des Amtes des Großadmirals (Lord high admiral) in eine Kommission hervorgegangen ist. An der Spitze derselben steht der erste Lord der Admiralität (first Lord of the admiralty), neben und unter welchem mehrere junior Lords fungieren.

Unter dem Namen parliamentary boards werden verschiedene Behörden zusammengefaßt, welche im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts durch Parlamentsbeschlüsse und Parlamentsakte geschaffen worden sind. Die bedeutendsten derselben sind das Handelsamt (board of trade) die Kommunalaufsichtsbehörde (local government board) und das landwirtschaftliche Amt (board of agriculture). Das Handelsamt war ursprünglich eine Abteilung des geheimen Rates, hat sich aber später von demselben losgelöst und zu einer selbständigen Behörde ausgebildet. Das local government board ist aus dem Bedürfnis staatlicher Aufsicht über die Kommunalverwaltung neueren Systems hervorgegangen. Die modernen Kommunaleinrichtungen hatten zuerst auf dem Gebiete des Armenwesens ihre Verwirklichung gefunden. Zur Aufsicht über die gesamte kommunale Armenverwaltung war eine Staatsbehörde, das Armenamt (poor law board) eingesetzt worden. Für die staatliche Aufsicht auf dem Gebiete des Gesundheitswesens, auf welchem bald darauf ähnliche Einrichtungen wie auf dem des Armenwesens geschaffen wurden, bestand ursprünglich ein Zentralgesundheitsamt (general board of health). Später wurde dasselbe aufgehoben und die Aufsichtsbefugnisse dem Staatssekretär des Innern und dem geheimen Rate übertragen. An Stelle aller dieser Organe ist seit dem Jahre 1871 das local government board getreten, an dessen Spitze ein Präsident steht, dem aber außer diesem noch mehrere andere höhere Staatsbeamte angehören. Das landwirtschaftliche Amt ist ähnlich wie das Handelsamt vom geheimen Rate losgelöst worden (52 u. 53 Vict. c. 30).

§ 9. Die Zentralbehörden sind auch in England meist bureaumäßig organisiert. Die Entscheidung liegt beim Chef, die kollegialische Verhandlung ist eine bloße Formalität. Die Beamten haben durchweg den Charakter besoldeter Berufsbeamten. Die leitenden Stellen, d. h. die der Behördenchefs und ihrer Vertreter (Unterstaatssekretäre), befinden sich teils in den Händen politischer Beamten, d. h. solcher, welche mit dem Kabinet zu wechseln pflegen, teils in denen permanenter Beamten. Die permanenten Behördenchefs und die höheren Beamten unter den Chefs, die sog. staff officers, bilden die höheren Beamten des permanenten Dienstes; sie werden durch den politischen Chef angestellt. Die niederen Beamten des permanenten Dienstes, das Bureaupersonal, die sogen. clerks, werden von dem politischen Chef oder vom Schatzamt mit Rücksicht auf die Patronage der Parteiführer und Parlamentsmitglieder ernannt. Für diese Stellen sind seit 1855 Konkurrenzprüfungen eingeführt worden. Alle Beamte des permanenten Dienstes können vom Chef jederzeit entlassen werden, wenn auch von dieser Befugnis thatsächlich nur sehr selten Gebrauch gemacht wird.

3. Die Grafschaftsverwaltung.

§ 10. Die älteren englischen Grafschaften haben den Charakter von staatlichen Verwaltungsbezirken für Polizei, Strafgerichtsbarkeit, Miliz und Steuerwesen. Die Einteilung in Hundertschaften hat sich bis in die neuere Zeit erhalten. Es ist jedoch in diesem Jahrhundert eine neue Abgrenzung der Hundertschaften eingetreten und die jetzt wesentlich für Zwecke der Polizeiverwaltung bestimmten Bezirke führen den Namen division.

Die Beamten der Grafschaft sind:

1) Der Sheriff. Er gilt zwar noch immer als der erste Beamte der Grafschaft, hat aber seine frühere Bedeutung fast völlig verloren. Seine Geschäfte beschränken sich auf die Leitung der Wahlen, Vornahme von Ladungen und Exekutionen. Diese Geschäfte werden größtenteils von einem Untersheriff, der in der Regel ein Anwalt ist, besorgt [4]).

2) Der Coroner, welcher bei ungewöhnlichen Todesfällen und bei Todesfällen im Gefängnis unter Zuziehung einer Jury die Totenschau abzuhalten hat (coroner's inquest) [5]).

3) Die Friedensrichter (justices of peace). Ihre Zahl beläuft sich in der einzelnen Grafschaft oft auf mehrere Hundert; doch übt nur ein kleiner Teil der Friedensrichter die Funktionen wirklich aus. Diese werden den bloßen Titularfriedensrichtern als aktive Friedensrichter (acting magistrates) gegenübergestellt.

Der Amtsbereich jedes Friedensrichters umfaßt regelmäßig die ganze Grafschaft, nur ausnahmsweise Unterbezirke derselben. Innerhalb eines solchen Amtsbezirkes besitzen alle Friedensrichter konkurrierende Gewalt. Die Friedensrichter erledigen ihre Geschäfte zum Teil einzeln, zum Teil zu zweien in sogen. petty sessions, zum Teil in special sessions, d. h. Sitzungen, zu welchen alle Friedensrichter einer division geladen werden müssen. Die Verteilung der Geschäfte unter diese Organe beruht auf einer schwer zu übersehenden Reihe von Einzelbestimmungen. Die einzelnen Friedensrichter und die petty sessions haben ein umfangreiches Polizeidecernat, eine Strafgerichtsbarkeit bei geringeren Vergehen und die Voruntersuchung bei schwereren Verbrechen, welche zur Aburteilung vor die Assisen oder Quartalsitzungen gehören. Den special sessions steht die Ernennung und Bestätigung verschiedener Beamten, sowie die Erteilung gewisser Gewerbekonzessionen zu. Die Gesamtheit der Friedensrichter vereinigt sich jährlich zu vier General- oder Quartalsitzungen (general quarter sessions). In ihnen werden mittlere Straffälle unter Zuziehung einer Jury abgeurteilt; sie fungieren als Beschwerde- und Appellationsinstanz für die Entscheidungen der einzelnen Friedensrichter und der kleinen Bezirkssitzungen; sie erledigten früher außerdem gewisse Geschäfte der Grafschaftspolizeiverwaltung und schrieben die Grafschaftssteuer aus.

4) Der Lord-Lieutenant, der Oberbefehlshaber der Grafschaftsmiliz. Sein Amt ist meist mit dem des custos rotulorum d. h. des Leiters der friedensrichterlichen Geschäfte verbunden.

4) Die Rechtsverhältnisse des Amtes sind neu geordnet durch the sheriffs act von 1887 (50 u. 51 Vict. c. 55).

5) Auch über das Amt des coroner ist ein neues Gesetz, the coroners act (50 u. 51 Vict. c. 71) erlassen.

Alle diese Personen haben den Charakter staatlicher Beamten. Sie erlangen ihre Aemter durch Ernennung seitens der Krone. Nur der Coroner wurde früher von der Grafschaftsversammlung und wird jetzt vom Grafschaftsrat gewählt. Zum Sheriff und Coroner sollen nur größere Grundbesitzer der Grafschaft bestellt werden. Für das Friedensrichteramt ist ein Census vorgeschrieben, zu Friedensrichtern können nur solche Personen ernannt werden, welche entweder aus Grundbesitz ein jährliches Einkommen von 100 £ beziehen oder ein Haus bewohnen, welches mit 100 £ jährlichem Mietswert zur Wohnungssteuer eingeschätzt ist[6]). In Städten und stark bevölkerten Fabrikdistrikten sind im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts vielfach besoldete Friedensrichter (stipendiary magistrates) angestellt worden.

§ 11. Neben den älteren Grafschaften sind durch die local government act von 1888 (51 u. 52 Vict. c. 41) neue Grafschaften, die sogenannten Verwaltungsgrafschaften (administrative counties) getreten. Die Bezirke derselben fallen zum Teil mit den älteren Grafschaften zusammen; einzelne der älteren Grafschaften sind für die Verwaltungszwecke in mehrere Verwaltungsgrafschaften geteilt worden. Außerdem ist einer Reihe von Städten die Eigenschaft einer besonderen Verwaltungsgrafschaft beigelegt worden.

Das Hauptorgan der Verwaltungsgrafschaft ist der Grafschaftsrat (county council). Er besteht aus Mitgliedern, welche von den Grafschaftsangehörigen auf drei Jahre gewählt werden und ist in ähnlicher Weise organisiert, wie die Stadträte. An der Spitze steht ein von dem Rate auf je ein Jahr gewählter Vorsitzender, dessen Stellung der des städtischen Mayor entspricht und der von Amtswegen Friedensrichter der Grafschaft ist. Einen Ausschuß des Grafschaftsrates bilden die Grafschaftsratsherrn (county aldermen), welche vom Grafschaftsrat aus seiner Mitte und anderen Wählbaren auf sechs Jahre gewählt werden.

Auf den Grafschaftsrat sind die Verwaltungs- und finanziellen Befugnisse der Quartalsitzungen der Friedensrichter übergegangen, namentlich die Steuerbewilligung, die Beschlußfassung über die Verwendung der Grafschaftseinkünfte, die Aufnahme von Anleihen, die Rechnungsprüfung, die Gewerbekonzessionen, die Sorge für die Grafschaftsgebäude, der Wege- und Brückenbau, die Verwaltung der Irrenanstalten, die Erziehungsanstalten für jugendliche Verbrecher und verwahrloste Kinder, die Anstellung von Grafschaftsbeamten, sowie eine Reihe von anderen gesetzlich näher bestimmten Angelegenheiten. Außerdem hat der Grafschaftsrat einige Funktionen der special und petty sessions erhalten, insbesondere die Erteilung der Theaterkonzessionen und die Befugnisse, welche der örtlichen Obrigkeit nach dem Sprengstoffgesetz von 1875 zustehen. Der Grafschaftsrat besitzt auch das Recht Statuten (bye-laws) zu errichten. Alle dem Grafschaftsrat nicht übertragenen Funktionen sind die Quartalsitzungen der Friedensrichter verblieben, namentlich die richterlichen Geschäfte, überhaupt diejenigen Befugnisse, welche als Ausfluß der Friedensbewahrung erscheinen und die Berufungen in Steuerangelegenheiten. Der Grafschaftsrat kann seine Befugnisse mit Ausnahme der Steuerbewilligung und der Aufnahme der Anleihen auf Ausschüsse oder Distriktsräte, die Befugnisse in Bezug auf Theaterkonzessionen und Sprengstoffe auch auf die petty sessions der Friedensrichter übertragen. Ein gemischter Ausschuß, der sich zur Hälfte aus von den Quartalsitzungen gewählten Friedensrichtern, zur andern Hälfte aus Mitgliedern des Grafschaftsrates, welche diesen aus seiner Mitte bestellt, zusammensetzt, beschließt über die Angelegenheiten der Polizeimannschaft, der Grafschaftsklerks, sowie über andere Gegenstände von gemeinsamem Interesse.

Eine Scheidung von Justiz und Verwaltung bestand in der älteren englischen Grafschaftsverfassung überhaupt nicht. Die Friedensrichter vereinigten in ihren Händen polizeiliche Funktionen und Strafjustiz. Die neuere Organisation nähert sich einer solchen Scheidung. Der Grafschaftsrat soll wesentlich auf dem Gebiete der Verwaltung, die Friedensrichter auf dem der Justiz thätig sein. Aber es ist dieser Gesichtspunkt nur bei der Verteilung der Geschäfte zwischen Grafschaftsrat und Quartalsitzungen einigermaßen durchgeführt. Die einzelnen Friedensrichter, sowie die petty und special sessions üben auch heute noch sowohl Justiz- als Verwaltungsfunktionen aus.

§ 12. Eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich in der englischen Grafschafsverwaltung nicht entwickelt. Die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse und die Entscheidung der dabei auftretenden Rechtsfragen liegt in derselben Hand. Die Friedensrichter sind von der jeweiligen Ministerialverwaltung durchaus unabhängig, es bestehen auf dem Gebiete der friedensrichterlichen Verwaltung keinerlei Aufsichtsbefugnisse und

6) Letztere Bestimmung beruht auf stat. 38 u. 39 Vict. c. 54.

Regulativgewalten der Zentralbehörden. Die Berufung von den einzelnen Friedensrichtern und den kleinen Bezirkssitzungen geht an die Quartalsitzungen. Im übrigen liegt die Kontrolle über die Beobachtung der gesetzlichen Vorschriften in den Händen der Reichsgerichte, jetzt des Obergerichtes (high court). Die Rechtskontrolle wird aber nicht in den gewöhnlichen Formen des Zivilprozesses, sondern durch außerordentliche Verfügungen, sogen. writs, ausgeübt. Die bedeutendsten dieser writs sind das writ of Mandamus, durch welches ein Beamter angehalten wird, eine Amtshandlung vorzunehmen, und das writ of Certoriari, durch welches eine Sache von den unteren Behörden abberufen und zur Entscheidung der Rechtsgültigkeit an das Obergericht gezogen wird. An die Stelle des Certoriari ist jedoch in neuerer Zeit vielfach die Einholung der Rechtsentscheidung des Obergerichtes auf Grund einer Akteneinsendung (special case) getreten, welche entweder auf Grund eines Beschlusses der Quartalsitzungen oder kraft einer Vereinbarung der Parteien mit Genehmigung eines Reichsrichters oder auf Antrag einer Partei mit Genehmigung der Quartalsitzungen erfolgt. Uebrigens hat die Gesetzgebung schon seit dem achtzehnten Jahrhundert das Anwendungsgebiet des Certoriari außerordentlich eingeschränkt, und die Ausschließung desselben ist in den Verwaltungsgesetzen des neunzehnten Jahrhunderts fast zur Regel geworden. Die Entscheidung über Befugnisse und Pflichten der Grafschaftsräte und der gemischten Ausschüsse erfolgt in streitigen Fällen durch das Obergericht im Wege summarischen Verfahrens. Die Grafschaftsräte sind aber auch der Aufsicht und der Regulativen des local government board unterworfen.

4. Die Kirchspielsverwaltung.

§ 13. Das Kirchspiel war seit den Zeiten der Königin Elisabeth das Organ der Armenpflege geworden. An diese Verwaltungsfunktion hatten sich andere, namentlich die Sorge für den Wegebau, angesetzt. So nahm das Kirchspiel, welches mehrere Orte und Gutsbezirke zu einer Einheit zusammenfaßte, in dem englischen Staatsorganismus eine ähnliche Stellung ein, wie sie die Ortsgemeinde in der kontinentalen Verfassung besitzt.

Als Organe der Kirchspiele fungierten der Pfarrer (rector oder vicar) und die beiden gewählten Kirchenvorsteher (church-wardens) für die kirchlichen Angelegenheiten, die beiden von den Friedensrichtern ernannten Armenaufseher (overseers of the poor) für die Armenverwaltung und der ebenfalls ernannte Wegeaufseher (surveyor of the highways) für den Wegebau. Die Kirchspiels-Gemeindeversammlung (vestry) setzte sich aus allen steuerzahlenden Einwohnern des Kirchspiels zusammen; doch trat im Laufe der Zeit an die Stelle der Gemeindeversammlung (open vestry) vielfach ein Gemeindeausschuß (select vestry). Die vestry hatte die für kirchliche Zwecke bestimmte Kirchensteuer (church-rate) zu bewilligen, während die weit bedeutendere Armen- und Wegesteuer von den Armen- und Wegeaufsehern unter Aufsicht der Friedensrichter ausgeschrieben wurde. In den ersten Jahrzehnten des gegenwärtigen Jahrhunderts sind durch mehrere Parlamentsakte Versuche zur Herstellung einer Repräsentation der Steuerzahler in den Kirchspielen gemacht worden, sie haben jedoch, da die Einrichtungen in vielen Kirchspielen nicht eingeführt sind, nur geringen Erfolg gehabt. Dagegen hat die Gesetzgebung aus der Zeit nach der Reformbill das Kirchspiel allmählich seiner Funktionen entkleidet und auf den Gebieten der Armen-, Gesundheits- und Wegeverwaltung neue Verbände geschaffen. Seit dieser Zeit ist das Kirchspiel zu einer Unterabteilung für die Armen- und Wegeverwaltung herabgesunken.

5. Die Verwaltung des Armen-, Gesundheits-, Wege- und Schulwesens.

§ 14. Die neuere Verwaltungsorganisation nimmt ihren Ausgangspunkt von dem Gebiete der Armenverwaltung. Das Armengesetz von 1834 ordnete die Bildung besonderer Armenverbände (poor law unions), welche mehrere Kirchspiele umfassen sollten,

durch Verfügungen des Zentralarmenamtes (poor law board) an. Innerhalb dieser Verbände blieben die Kirchspiele als Unterabteilungen bestehen, welchen die Unterhaltung ihrer Armen oblag und welche zu den gemeinsamen Kosten des Armenverbandes (Bau und Unterhaltung der Arbeitshäuser, Besoldung der Beamten ꝛc.) nach Verhältnis ihrer Bevölkerung beitrugen. Seit 1865 ist aber die ganze Armenlast gemeinsame Angelegenheit des Armenverbandes geworden. Mehrere Armenverbände können für gewisse Angelegenheiten der Armenpflege zu Distrikten vereinigt werden. In jedem Armenverbande fungiert ein Armenrat (board of guardians), der sich aus den aktiven Friedensrichtern des Bezirkes und einer Reihe von Personen zusammensetzt, welche von den nach sechs Steuerklassen abgestuften Steuerzahlern gewählt werden. Ihm steht die Beschlußfassung in allen wesentlichen Angelegenheiten, besonders über den Neubau von Arbeitshäusern, über die Aufnahme in dieselben, über die Gewährung von Armenunterstützungen, sowie die Anstellung der besoldeten Beamten des Armenverbandes zu. Die Ausführung seiner Beschlüsse geschieht aber durch diese besoldeten Beamten, welche auch auf die Beschlußfassungen naturgemäß von wesentlichem Einfluß sind und bei denen der Schwerpunkt der Armenverwaltung liegt. Die Armenaufseher der Kirchspiele sind auf die Ausschreibung und Erhebung der Armensteuer beschränkt; auch ihr Amt ist in den bevölkerten Kirchspielen aus einem Ehrenamte vielfach zu einem besoldeten Berufsamte geworden. Als das Zentralorgan der Armenverwaltung erscheint das local government board. Im stehen ausgedehnte Regulativgewalten zu und es übt die Kontrolle über die Armenverbände durch reisende Aufsichtsbeamte (inspectors) und Rechnungsrevisoren (district-auditors) aus.

An die Verwaltung des Armenwesens schließt sich die des Gesundheitswesens und der Baupolizei an. Seit dem Jahre 1847 hat eine umfassende Gesetzgebung sich die Sorge für Bau, Trockenlegung und Reinlichhaltung von Straßen und Häusern, sowie für Beschaffung von Wasser und die Ueberwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln zum Ziel gesetzt und für diese Zwecke besondere Organisationen geschaffen. Auch hierfür bestehen gewählte Körperschaften. Nach der public health act von 1875 zerfällt England mit Ausnahme der Metropolis in städtische und ländliche Sanitätsdistrikte (urban and rural sanitary districts). Erstere bestehen aus den inkorporierten Städten und solchen Ortschaften, in welchen die Einrichtungen der Gesundheitsverwaltung schon früher durch Lokalakte oder Beschlüsse der Steuerzahler eingeführt waren. Als Organ der Gesundheitsverwaltung fungiert in den inkorporierten Städten der Stadtrat (council), in den andern Ortschaften ein besonderer lokaler Gesundheitsrat (board of improvement commissioners, local board of health). In den ländlichen Sanitätsdistrikten, d. h. in allen denjenigen zu einem Armenverbande gehörigen Ortschaften, in welchen solche besondere Organe nicht vorhanden sind, übt der Armenrat die Befugnisse der Gesundheitsverwaltung aus. Die erwähnten Körperschaften beschließen über die im Interesse der Gesundheits- und Baupolizei erforderlichen Einrichtungen und stellen besoldete Beamte an, welchen die Ausführung ihrer Anordnungen obliegt. Die staatliche Aufsicht übt das local government board teils selbst, teils durch von ihm bestellte Inspektoren aus. Durch die local government act von 1888 ist auch den Grafschaftsräten die Befugnis, besoldete Gesundheitsbeamte anzustellen, und eine gewisse Aufsicht über die Gesundheitsverwaltung eingeräumt worden.

Für die Wegeverwaltung sind besondere aus mehreren Kirchspielen bestehende Wegeverbände (districts) gebildet worden. Innerhalb derselben bestehen ebenfalls Räte (district-boards, highway-boards), welche sich aus den aktiven Friedensrichtern des Bezirkes und gewählten Vertretern der einzelnen Kirchspiele (way-wardens) zusammensetzen. Die ländlichen Sanitätsdistrikte sollen möglichst auch zu Wegeverbänden gemacht werden und da wo beide Bezirke zusammenfallen, kann das Organ der Gesundheitsverwaltung, also der Armenrat, auch die Funktionen des Wegerates übernehmen. Die Räte beschließen über die Vor-

nahme der Arbeiten und stellen zur Ausführung derselben einen besoldeten Wegeaufseher (district-surveyor), sowie andere besoldete Beamte an. Das Amt des Kirchspielswegeaufsehers ist damit verschwunden, seine Funktionen sind teils auf den district-surveyor, teils auf die way-wardens übergegangen. Eine administrative Aufsicht der Zentralbehörden hat sich auf diesem Gebiete noch nicht ausgebildet, vielmehr ist im wesentlichen die friedensrichterliche Kontrolle bestehen geblieben.

Aehnliche Einrichtungen hat die Gesetzgebung der letzten anderthalb Jahrzehnte endlich auf dem Gebiete des Schulwesens geschaffen. Die einzelnen Kirchspiele, die Städte und die Metropolis sollen besondere Schuldistrikte bilden, die Unterrichtsabteilung des geheimen Rats hat jedoch das Recht, mehrere Kirchspiele und Städte zu einem Schuldistrikt zusammenzulegen. Diesen Schuldistrikten liegt die Sorge für das Elementarschulwesen ob. Das Organ der Schulverwaltung ist der gewählte Schulrat (school-board). Ihm steht die Beschlußfassung über alle wichtigeren Angelegenheiten der Schulverwaltung, insbesondere das Recht, das Schulgeld für einzelne Kinder zu erlassen oder auch mit Genehmigung der Unterrichtsabteilung des geheimen Rates für eine ganze Schule aufzuheben, sowie die Anstellung der besoldeten Beamten und Lehrer zu. Die Aufsicht führt die Unterrichtsabteilung des geheimen Rates durch Inspektoren.

c. Die Stadtverwaltung.

Die Verfassung der Städte (boroughs) beruhte bis in das gegenwärtige Jahrhundert hinein auf besonderen Inkorporationscharten, welche die einzelnen Städte erhalten hatten. Die inkorporierten Städte hießen municipal boroughs. Für sie wurde im Jahre 1835 eine allgemeine Städteordnung (the municipal corporations act) erlassen, welche durch spätere Gesetze mannigfach abgeändert und im Jahre 1882 durch eine anderweite Ordnung ersetzt worden ist.

Nach diesem Gesetze bestehen in den Städten folgende Organe, deren Thätigkeit sich namentlich auf dem Gebiete der städtischen Vermögensverwaltung bewegt: 1) der Stadtrat (council), welcher die entscheidende Autorität für Akte der städtischen Vermögensverwaltung ist und welchem das Recht städtische Statuten (bye-laws) zu erlassen zusteht. Er setzt sich zusammen aus Bürgermeister, Ratsherrn und Stadträten. Letztere werden von den Bürgern auf drei Jahre gewählt. 2) die Ratsherren (aldermen), die aber kein regierendes Magistratskollegium, sondern ein Ausschuß des Stadtrates sind, welcher von diesem aus seiner Mitte und andern Wählbaren auf sechs Jahre gewählt wird; 3) der Bürgermeister (mayor), Vorsitzender des Stadtrates und Chef der städtischen Verwaltung, von Stadtrat und Ratsherren auf ein Jahr aus ihrer Mitte oder anderen befähigten Bürgern gewählt. — Neben diesen Organen kommen noch einige andere Repräsentanten der Bürgerschaft vor: die gewählten assessors, welche den Bürgermeister bei Leitung der Wahlen und Entscheidung der Reklamationen über Wahllisten unterstützen, und die auditors, denen die Prüfung der städtischen Rechnungen obliegt. Von letzteren werden zwei von den Bürgern gewählt, einer vom Bürgermeister ernannt. Endlich ist eine Reihe besoldeter Beamten, namentlich der Stadtschreiber (town-clerk) und der Schatzmeister (treasurer) vorhanden.

Abweichungen von dieser Verfassung bestehen in der City of London, deren Organisation eine Verbindung von Gilden- und Stadtverfassung darstellt. Die City besteht aus 91 Gewerbe- und Handelsgilden (companies). Das Bürgerrecht wird durch Aufnahme in eine dieser Gilden erworben. Die meisten Gilden haben einen Gildenausschuß (livery), die Aufnahme in diesen erfolgt gegen Zahlung des Eintrittsgeldes in der Regel ohne Schwierigkeit. Einige Funktionen werden von sämtlichen Bürgern (freemen) ausgeübt, namentlich die Wahl der councillors und aldermen, andere von denjenigen Personen, welche die Eigenschaft eines Bürgers (freeman) und des Mitgliedes eines Gildenausschusses (liveryman) in sich vereinigen. Sie bilden den sogenannten court of common hall, welcher jährlich zwei Kandidaten zum Amt des Lord Mayor präsentiert, aus denen die aldermen einen wählen, und welchem die Ernennung einiger anderweiten Beamten zusteht.

Die staatlichen Aufsichtsrechte über die städtische Vermögensverwaltung beschränken sich auf die Genehmigung der Veräußerungen und Verpfändungen von Grundeigentum, welche dem Schatzamt zusteht. Die Aufrechterhaltung der für diese Vermögensverwaltung bestehenden gesetzlichen Vorschriften liegt den Friedensrichtern und Reichsgerichten ob. Die städtischen Statuten können durch königliche im geheimen Rat beratene Anordnung außer Kraft gesetzt werden.

Die Städte sind keine vollständigen Kommunalwesen, welche alle Funktionen der örtlichen Verwaltung in sich vereinigen. Sie waren ursprünglich nur besondere Bezirke für die Gerichts-, Polizei- und Finanzverwaltung. Später sind ihnen Funktionen auf dem Gebiete des Gesundheitswesens, der Baupolizei und der Schulverwaltung übertragen worden. In neuester Zeit haben einige größere Städte den Charakter besonderer Verwaltungsgrafschaften erhalten.

Auf dem Gebiete der Gerichts- und Polizeiverwaltung besitzen die Städte Polizeigewalt, Strafgerichtsbarkeit und Voruntersuchung in demselben Umfange, wie die einzelnen Friedensrichter und die kleinen Bezirkssitzungen; der im Amte befindliche Mayor und der Mayor des vorigen Amtsjahres sind ex officio Friedensrichter der Stadt. Den meisten Städten ist eine besondere Friedenskommission verliehen, d. h. neben dem Mayor und seinem Amtsvorgänger werden noch andere städtische Bürger zu Friedensrichtern ernannt; vielfach ist man aber zu dem System besoldeter Friedensrichter übergegangen. Die Städte können auch eigene Quartalsitzungen haben; in diesem Falle wird ein besoldeter Stadtrichter (recorder) und ein städtischer Coroner angestellt. Einzelne Städte bilden eine Grafschaft für sich, so daß sie auch einen eigenen Sheriff und eine besondere Stadtmiliz besitzen. Die friedensrichterliche Thätigkeit in Polizei- und Strafsachen unterliegt in den Städten denselben Rechtskontrollen, welche für die friedensrichterliche Verwaltung in den Grafschaften bestehen.

Auf dem Gebiete der Gesundheitspflege und Baupolizei stehen dem Stadtrat diejenigen Befugnisse zu, welche sonst der lokale Gesundheitsrat besitzt. Für die Verwaltung des städtischen Schulwesens wird dagegen ein besonderer städtischer Schulrat gewählt. Dagegen bildet das Armenwesen keinen Gegenstand der städtischen Verwaltung, sondern wird unabhängig von dieser durch die Armenverbände ausgeübt.

In die Verwaltungsgrafschaften sind die Städte in folgender Weise eingegliedert. Die Städte von mindestens 50 000 Einwohnern und diejenigen, welche schon früher eigene Grafschaften bildeten, haben den Charakter besonderer Verwaltungsgrafschaften erhalten. Die Funktionen des Grafschaftsrates werden hier vom Stadtrat ausgeübt. Die Städte von mindestens 10 000 Einwohnern bilden zwar einen Bestandteil der Verwaltungsgrafschaften, doch sollen, sofern sie eigene Quartalsitzungen haben, die Befugnisse des Stadtrates durch die Funktionen des Grafschaftsrates nicht beschränkt werden. Dagegen gehen die Verwaltungs- und Finanzgeschäfte der städtischen Friedensrichter in demselben Umfange, wie dies bei den Grafschaftsfriedensrichtern der Fall ist, auf den Grafschaftsrat über. In Städten unter 10 000 Einwohnern sind einzelne Befugnisse der Stadträte auf die Grafschaftsräte übertragen worden.

§ 16. Die sogen. **Metropolis**, d. h. die Stadt London, setzte sich aus der City of London, die eine eigene Grafschaft bildete, und einer Reihe von Städten und Kirchspielen zusammen, welche den Grafschaften Middlesex, Surrey und Kent angehörten. Die Gesetzgebung des gegenwärtigen Jahrhunderts hat für die Hauptstadt zunächst eine Reihe gemeinsamer Einrichtungen geschaffen, die local government act von 1888 derselben den Charakter einer eigenen Grafschaft für Justiz- und Verwaltungszwecke beigelegt.

Zunächst formierte man einen Umkreis von sieben englischen Meilen um Charing Croß, der aber später Erweiterungen erfahren hat, zu einem eigenen hauptstädtischen Polizeibezirk. In diesem Bezirke wurde zuerst eine besoldete, militärisch organisierte Polizeimannschaft eingerichtet, deren Leitung einer besonderen hauptstädtischen Polizeibehörde (metropolitan police-office) zusteht. Später wurden für die Hauptstadt gemeinsame Institutionen auf dem Gebiete der Armenpflege, des Gesundheits- und Bauwesens und des Schulwesens geschaffen und als Centralbehörde für gewisse Funktionen der Gesundheitspflege und des Bauwesens eine hauptstädtische Baubehörde (metropolitan board of works) eingesetzt. Infolge der neueren Schulgesetzgebung ist ein hauptstädtischer Schulrat (metropolitan school board) errichtet worden. Nach der local government act von 1888 bildet die Hauptstadt die Verwaltungsgrafschaft London mit einem Grafschaftsrat, dem auch die Befugnisse der hauptstädtischen Baubehörde übertragen sind. Sie ist aber auch für die Zwecke der Gerichtsbarkeit als Grafschaft London mit eigener Friedenskommission, Quartalsitzungen und Sheriff konstituiert worden. Nur die City of London bleibt in Bezug auf die letzteren Angelegenheiten so lange als besondere Grafschaft bestehen, bis sie selbst zu der Vereinigung mit der Grafschaft London ihre Zustimmung gibt. Ebenso sind diejenigen

Verwaltungsbefugnisse, welche in Städten über 10000 Einwohner der Stadtrat auszuüben hat, der städtischen Organen der City vorbehalten und nicht auf den Grafschaftsrat der Verwaltungsgrafschaft London übergegangen.

7. Das Exekutivpersonal.

§ 17. Die exekutiven Polizeibeamten Englands sind die constables.

Auch ihre Aemter wurden früher als Ehrenämter von Personen verwaltet, welche aus dieser Thätigkeit keinen Lebensberuf machten. Es bestanden petty constables für die einzelnen Ortschaften und high constables für die Hundertschaften, welche eine Mittelinstanz zwischen den Friedensrichtern und den petty constables bildeten. Die Ernennung dieser Beamten, welche ursprünglich durch die Gerichtsversammlungen erfolgte, war allmählich auf die Friedensrichter übergegangen.

Die mittelalterlichen Einrichtungen des Konstableramtes waren für einfache Verhältnisse berechnet und genügten daher den Bedürfnissen der neueren Zeit, insbesondere der Städte und Fabrikdistrikte nicht mehr. Namentlich in London war infolge der Mangelhaftigkeit des exekutiven Polizeipersonals ein Zustand völliger Unsicherheit eingetreten. Dies gab zu einer Reform des Polizeiwesens Veranlassung, welche schließlich zu der Einrichtung einer besoldeten, militärisch organisierten Polizeimannschaft geführt hat. Zunächst wurde eine solche für den hauptstädtischen Polizeibezirk errichtet. Es folgte die Ausdehnung derselben auf die inkorporierten Städte. Später wurde den Ortschaften freigestellt, kraft eines Beschlusses der Steuerzahler, den Grafschaften, kraft eines Beschlusses der Quartalsitzungen eine gleiche Einrichtung einzuführen. Das schließliche Resultat dieser Entwicklung war die zwangsweise Durchführung derselben für das ganze Land im Jahre 1856. Es besteht demnach jetzt ein militärisch organisiertes Polizeikorps, welches dem Staatssekretär des Innern untergeordnet ist.

III. Die Behördenorganisation Frankreichs.

Für die geschichtliche Entwicklung der französischen Behördenorganisation sind zu vergleichen: L. A. Warnkönig, Th. A. Warnkönig und L. Stein, Französische Staats- und Rechtsgeschichte, 3 Bde, 1846—48; Schäffner, Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs, 4 Bde., 2. Ausg., 1859; Pardessus, Essai historique sur l'organisation judiciaire et l'administration de la justice depuis Hugues Capet jusqu'à Louis XII, 1851; A. de Tocqueville, L'ancien régime et la révolution, 1856; Anschütz, Ueberblick über die Geschichte der altfranzösischen Gerichtsverfassung in der Zeitschrift für Rechtsgeschichte, Bd. V, S. 256 ff. E. Monnet, histoire de l'administration provinciale, departementale et communale, 1885. — Das heutige Recht, zum Teil mit Berücksichtigung der historischen Entwickelung, stellen dar: M. F. Lafferrère, Cours de droit public et administratif, 5. éd., Tome I und II, 1860; M. Th. Ducrocq, Cours de droit administratif, 4. éd. par Thorin, Tome I. u. II, 1874; A. Batbie, Traité théorique et pratique de droit public et administratif, Tome I—VII; davon ist der erste Band unter dem besonderen Titel: Précis du cours de droit public et administratif, 4. éd., 1876, Bd. II—VII. 2. éd., 1885 erschienen; G. Dufour, Traité général de droit administratif, appliqué 3. éd., Tome I—VIII, 1868—70; J. B. Simonet, Traité élémentaire de droit public et administratit, 1885. P. Leroy-Beaulieu, L'administration local en France et en Angleterre; M. Block, Dictionnaire de l'administration française, 2. éd., 1877, mit jährlich erscheinenden suppléments annuels; R. Dareste, La justice administrative en France, 1862; Ducrocq, études sur la loi municipale du 5 avril 1884; 1886. Lebon, Das Staatsrecht der französischen Republik in Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts. O. Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechtes, 1886. E. Löning, Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hartmann's Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechtes, Bd. V, S. 337 ff., Bd. VI, S. 12 ff., 181 ff., 308 ff. Ueber die kommunale Behördenorganisation in Frankreich vergl. auch v. Reitzenstein im Handb. Bd. III. F.W. XI § 10, 11 S. 634. (Vgl. Anm. 3. S. 825.)

1. Die geschichtliche Entwicklung der Behördenorganisation.

§ 18. Die Einrichtungen des mittelalterlichen Frankreichs und Deutschlands finden ihre Grundlage in der Verfassung des Frankenreiches. Im Frankenreiche konzentrierte sich alle staatliche Gewalt in der Person des Königs. Er führte die Geschäfte der Reichsverwaltung mit Hilfe seiner Hofbeamten; ihm zur Seite standen beratende Versammlungen der weltlichen und geistlichen Großen. Für die Zwecke der lokalen Verwaltung war das Reich in Grafschaften oder Gaue (comitatus, pagi) geteilt, an deren Spitze ein Graf stand, welcher die gesamte Regierungsgewalt in sich vereinigte. Die Grafschaften zerfielen in

Hundertschaften (centenae, vicariae), innerhalb deren ein Hunderschaftsbeamter (centenarius oder vicarius) fungierte. Das Gericht wurde unter dem Vorsitz des Grafen oder des Centenars an den Malstätten der einzelnen Hundertschaften abgehalten, wobei Genossen der Hundertschaft als Urteilsfinder fungierten.

Die einfache Gliederung des fränkischen Reiches wurde durch die Entstehung des Lehnswesens durchbrochen. Das Wesen des Lehnsstaates besteht in einer Verbindung der Hoheitsrechte und öffentlichen Pflichten mit Grundbesitz. Die großen Grundbesitzer erhielten allmählich eine Reihe von obrigkeitlichen Befugnissen, deren Ausübung bisher den königlichen Beamten zugestanden hatte, insbesondere das Aufgebot und die Gerichtsbarkeit über die auf ihrem Lande angesiedelten Leute. Sie besaßen diese Befugnisse als eigenes und privates Recht. Gleichzeitig waren sie durch das Verhältnis der Vasallität dem Könige gegenüber zu Treue und Kriegsdiensten verbunden. So schoben sich zwischen den König und die Unterthanen kleine erbliche Herrscher ein. Diese Entwicklung hatte bereits im Frankenreiche begonnen und nach Auflösung desselben sich fortgesetzt, so daß sie in Frankreich etwa zu der Zeit, als die Capetinger den französischen Thron bestiegen, vollendet war. Gerade in Frankreich fand der Lehnsstaat seine konsequenteste Ausbildung. Das ganze Land zerfiel in Grundherrschaften, welche teils dem Könige, teils dem Adel, teils der Geistlichkeit gehörten. Erst seit den Kreuzzügen bildete sich neben diesen Grundherrschaften ein neues Element in den Städten aus.

Die lokale Verwaltung und Gerichtsbarkeit stand den einzelnen Grundherren innerhalb ihrer Grundherrschaften zu. In den königlichen Herrschaften übte der König diese Befugnisse durch seine Beamten, die prévôts und baillis oder sénéchaux aus. Die prévôts (praepositi) waren Wirtschaftsbeamte (villici), denen die Verwaltung der königlichen Domänen, sowie die Gerichts- und Polizeigewalt auf denselben zustand. Die baillis (ballivi) oder sénéchaux fungierten als Aufsichtsorgane über den prévôts und übten die höhere Gerichtsbarkeit aus. Auf den Grundherrschaften der geistlichen und weltlichen Großen waren ähnliche Beamte vorhanden. Die Städte erlangten durch Privilegien der Könige und Grundherrn, welche sie meist im Wege des Kaufes erwarben, eigene Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Die allgemeinen Angelegenheiten des Reiches erledigte der König nach Beratung mit seinen Räten, sowie mit den weltlichen und geistlichen Vasallen. Zu diesem Zwecke wurden häufig Hoftage (curiae regis, parlamenta) gehalten, eine Einrichtung, welche an die Reichsversammlungen des fränkischen Reiches anknüpft. Aus diesen Hoftagen, die sowohl zur Beratung und Beschlußfassung über die allgemeinen Reichsangelegenheiten als zur Ausübung der königlichen Gerichtsbarkeit dienten, sind drei verschiedene Institutionen hervorgegangen: 1) die Generalstände (états généraux), d. h. periodisch zusammentretende Versammlungen von Vertretern der drei herrschenden Stände, Geistlichkeit, Adel und Städte, zum Zweck der Steuerbewilligung und Beratung der allgemeinen Reichsangelegenheiten; 2) der Staatsrat (consilium regis, conseil privé), eine ständige, kollegialisch organisierte Behörde, in welcher seit Philipp dem Schönen der Schwerpunkt der Reichsregierung liegt; 3) das Parlament, ein ständiger oberster Gerichtshof in Paris, der sich seit dem dreizehnten Jahrhundert definitiv von dem Staatsrat lostrennt.

§ 19. Die Herstellung eines einheitlichen Staatswesens in Frankreich erfolgte dadurch, daß die Könige die großen Vasallen, welche als Zwischenglieder zwischen ihnen und den Unterthanen standen, beseitigten und ihre Besitzungen mit den Ländern der Krone vereinigten. Die großen Lehnsherrschaften waren seit dieser Zeit bloße Provinzen des Reiches. Innerhalb derselben hatten sich vielfach besondere Ständeversammlungen und oberste Gerichtshöfe entwickelt. Die ersteren ließen die Könige als Provinzialstände fortbestehen, letztere wurden nach dem Muster des Parlamentes von Paris reorganisiert und nahmen seit

dieser Zeit ebenfalls den Namen Parlamente an. Jedoch behauptete ihnen gegenüber das Parlament von Paris einen überwiegenden Einfluß.

Der Schwerpunkt der Zentralregierung lag nunmehr im Staatsrat, welcher aus den höchsten Staatsbeamten — Staatsministern und Staatssekretären —, dreißig Staatsräten (conseillers d'état) und sogen. maîtres des requêtes bestand, deren Zahl allmählich von 8 bis 80 stieg. Letztere waren jüngere Beamte, denen die Prüfung der Eingaben und die Berichterstattung oblag und aus denen sich allmählich eine Art Staatsräte zweiter Klasse entwickelte. Der Staatsrat war aber nicht bloß höchstes Verwaltungsorgan, sondern übte auch die oberste Rechtssprechung in Verwaltungssachen aus. Durch die Errichtung ordentlicher Gerichtshöfe, insbesondere der Parlamente, war die Jurisdiktion des Königs nicht beseitigt worden. Dieser behielt kraft seiner Gerichtsherrlichkeit das Recht, alle Sachen abzuberufen. Die Abberufung konnte aber entweder während eines schwebenden Prozesses oder so ausgeübt werden, daß von vornherein durch königliche Verordnungen einzelne Gegenstände der Kompetenz der ordentlichen Gerichte entzogen und andern Behörden überwiesen wurden. Da nun die Parlamente in den Fällen, wo die Bedürfnisse der Verwaltung mit den Rechten der privilegierten Stände in Konflikt gerieten, sich meist auf die Seite der letzteren stellten und das Königtum wegen der unabhängigen Stellung derselben nicht im stande war, auf ihre Entschließungen Einfluß zu üben, so benutzten die Könige ihr Abberufungsrecht, um die Jurisdiktion in Verwaltungssachen besonderen Verwaltungsorganen zu übertragen. Auf diese Weise entstand eine umfassende Rechtssprechung des Staatsrates, sowie einzelner Spezialbehörden, namentlich des Rechnungshofes (chambre des comptes) und des Steuerhofes (cour des aides).

In den einzelnen Teilen des Landes fehlte es an einer geordneten kommunalen Organisation vollständig. Als daher die Bedürfnisse der Finanz- und Polizeiverwaltung ein kräftigeres Eingreifen forderten, blieb nichts übrig, als die ganze Thätigkeit den Händen staatlicher Beamten anzuvertrauen. Die Erheber der Steuern waren ursprünglich von den Generalständen gewählt worden und zwar sowohl die Oberbeamten (généraux des aides) als auch die Unterbeamten (élus); die Könige wußten jedoch die Ernennung derselben sehr bald an sich zu bringen. Nachdem die élus königliche und infolge der permanenten taille ständige Beamte geworden waren, wurde ihnen auch die Rechtssprechung in Steuersachen in erster Instanz übertragen, während sie in höherer Instanz dem aus den généraux hervorgegangenen, schon früher erwähnten cour des aides zustand. Nur in denjenigen Ländern, in welchen Provinzialstände existierten (pays d'états im Gegensatz zu den pays d'élection), erfolgte die Erhebung der Steuern durch Beamte dieser Stände, während die Rechtssprechung in erster Instanz den ordentlichen Gerichten oblag. Im sechzehnten Jahrhundert wurde das ganze Reich in Finanzbezirke, sogen. généralités geteilt. Für die Verwaltung der Domänen setzte man kollegialisch organisierte Behörden (bureaux des finances) ein, denen gleichzeitig die Rechtssprechung in Domänensachen zustand. Ihnen wurden die élections untergeordnet. Zur Beaufsichtigung aller dieser Organe schickte man seit dem sechzehnten Jahrhundert einzelne aus den maîtres des requêtes des Staatsrates als commissaires départis in die Provinzen, wo sie sogen. Umritte (chévauchées) hielten. Unter Richelieu gestalteten sich die Kommissare zu Beamten um, welche ihren ständigen Sitz in den Bezirken hatten. Sie führten seit dieser Zeit den Namen Intendanten (intendants de justice, police et des finances et commissaires départis dans les généralités du royaume pour l'exécution des ordres du roi) und vereinigten in ihrer Person die ganze Regierungsgewalt. Insbesondere besaßen sie eine ausgedehnte Gerichtsbarkeit in Verwaltungssachen, während die Kompetenz der alten Finanzbehörden zu ihren Gunsten mehr und mehr beschränkt wurden. Durchaus vom Könige abhängig wurden sie die Hauptstützen der absoluten Monarchie. Zu ihrer Unterstützung ernannten sie Gehilfen, sudélégués. Diese besaßen aber keine selbständige

Entscheidungsgewalt, sondern waren Mandatare der Intendanten, an welche sie zu berichten und deren Befehle sie zu vollstrecken hatten.

§ 20. So war in Frankreich schon zu den Zeiten des ancien régime eine zentralisierte und bureaukratische Verwaltung und eine besondere Jurisdiktion in Verwaltungsangelegenheiten entstanden. Die Versuche Ludwigs XVI., den staatlichen Beamten gewählte Räte zur Seite zu setzen, die an der Verwaltung Teil nehmen sollten, hatten keinen Erfolg; sie scheiterten namentlich an der Entwöhnung der Bevölkerung von politischer Thätigkeit. Dagegen unternahm die Revolution einen vollständigen Bruch mit den Traditionen des ancien régime. Der Staatsrat wurde beseitigt; die obere Leitung aller Verwaltungszweige Ministern anvertraut, welche sich unter dem Vorsitze des Königs zu einem Rate vereinigten, der zwar den Namen Staatsrat fortsetzte, in seiner Organisation und Stellung aber von dem alten Staatsrat völlig verschieden war. An die Stelle des Ministerrates traten später der Konvent und seine Ausschüsse, dann das Direktorium. Für die Zwecke der lokalen Verwaltung wurde das Land ohne jede Berücksichtigung historischen Zusammenhanges nach einem gleichartigen und einfachen System in Departements, Distrikte, Kantone und Munizipalitäten geteilt. Innerhalb der Departements, Distrikte und Munizipalitäten sollten die Verwaltungsfunktionen von gewählten Körperschaften ausgeübt werden. Durch die Verfassung vom 5 fructidor des Jahres III., die sogen. Direktorialverfassung, wurden die Distrikte gänzlich unterdrückt: die Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohner sollten keinen Gemeinderat, sondern nur einen agent municipal und einen adjoint haben, die Gesamtheit der agents eines Kantons aber zu der municipalité de canton vereinigt werden. Die Verwaltung durch gewählte Kollegien erwies sich jedoch als ganz unausführbar. Durch die Thätigkeit der staatlichen Beamten, insbesondere der Intendanten, war der Lokalgeist ertötet, die Bevölkerung der politischen Thätigkeit entfremdet worden. Auf dem Lande fehlten die geeigneten Elemente, da Adel und Geistlichkeit infolge der socialen Umgestaltung allen Einfluß verloren hatten, die Bourgeoisie der ländlichen Bevölkerung stets fremd gegenüber gestanden hatte, die niederen Stände zur Uebernahme der Funktionen nicht im stande waren. Es entstanden daher zum Teil geradezu anarchische Zustände. Nicht nur der Konvent sah sich veranlaßt, Kommissare in die Provinzen zu senden, auch unter dem Direktorium wurden bei den Departements- und Munizipalverwaltungen staatliche Kommissare angestellt. — Eine besondere Verwaltungsjurisdiktion bestand in dieser Zeit nicht. Da man aber die Rechtssprechung in Verwaltungssachen auch nicht den ordentlichen Gerichten übertragen wollte, teils wegen des Grundsatzes der Gewaltenteilung, teils wegen eines gewissen Mißtrauens, das man gegen die ordentlichen Gerichte deshalb hegte, weil sie sich früher häufig auf die Seite der bevorrechtigten Stände gestellt hatten, so wurde dieselbe den Verwaltungsorganen als ein Bestandteil ihrer Verwaltungsbefugnisse belassen.

§ 21. Der Reorganisator der französischen Verwaltung ist Napoleon I. Er kehrte in der Verfassung vom 23 frimaire und dem Gesetz vom 28 pluviôse des Jahres VIII in allen wesentlichen Punkten zu den Einrichtungen des ancien régime zurück. Nach Wiederherstellung der Distrikte unter dem Namen Arrondissements und Beseitigung der Unterschiede zwischen Gemeinden über und unter 5000 Einwohner führte er eine einfache systematische Organisation ein. Die gewählten Körperschaften wurden aufgehoben und an die Spitze jedes Verwaltungsbezirkes ein vom Staate ernannter und abhängiger Einzelbeamter gestellt, der alle Verwaltungsfunktionen in sich vereinigt: im Departement der Präfekt, im Arrondissement der Souspräfekt, in der Gemeinde der Maire. In dem Präfekten lebte der alte Intendant, in dem Souspräfekten der subdélégué wieder auf. Den regierenden Einzelbeamten traten auf allen Stufen der Verwaltung Räte (conseils) zur Seite, welche aus Bewohnern des Bezirkes von der Regierung ernannt wurden, aber lediglich beratende und vermögensverwaltende Funktionen besaßen. Dem Grundgedanken der Organisation gab der

Berichterstatter über das Gesetz vom 28 pluviôse des Jahres VIII mit den Worten Ausdruck: Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs. Auch in der Zentralverwaltung knüpfte Napoleon an die Traditionen des ancien régime an, indem er den Staatsrat wiederherstellte. Er richtete endlich auch wieder eine besondere Verwaltungsjurisdiktion ein, als deren Organe in den einzelnen Departements die Präfekturräte, im Zentrum des Staates der Staatsrat fungieren sollte.

An dieser Verwaltungsorganisation sind später einzelne Aenderungen vorgenommen worden. Insbesondere hat die Gesetzgebung der 30er Jahre an die Stelle der Ernennung der conseils durch die Regierung die Wahl derselben durch die Bevölkerung gesetzt. Das Wahlrecht wurde zunächst durch einen Zensus beschränkt, seit 1848 ist für die Wahlen das allgemeine Stimmrecht eingeführt worden. Nachdem die jetzige Republik den betreffenden Kollegien politische Befugnisse, namentlich das Recht zum Senat zu wählen, verliehen hat, sind die Wahlen mehr und mehr zum Gegenstand politischer Agitationen geworden. Die Gesetzgebung der Republik zeigt das ernste Bestreben, die Rechte der kommunalen Körperschaften zu erweitern und ihnen eine selbständigere Stellung einzuräumen. Nichtsdestoweniger ist die Napoleonische Verwaltungsorganisation in ihren Grundzügen bis zum heutigen Tage bestehen geblieben. Sie hat alle Verfassungsänderungen überdauert, welche seit der Zeit ihrer Einführung in Frankreich eingetreten sind.

2. Die Zentralverwaltung.

§ 22. Alle Verwaltungsbefugnisse konzentrieren sich in den Händen des Staatsoberhauptes, jetzt des Präsidenten der Republik. Er ist Chef der vollziehenden Gewalt. Unter ihm werden die einzelnen Verwaltungszweige von verantwortlichen Ministern verwaltet. Die Abgrenzung der Ministerialdepartements erfolgt auf dem Verordnungsweg und hat im Laufe der Zeiten sehr gewechselt. Die Organisation der einzelnen Ministerien ist streng bureaumäßig, die in denselben angestellten Beamten sind sämtlich Berufsbeamte. Zur Beratung und Beschlußfassung über allgemeine Angelegenheiten vereinigen sich die Minister zu einem Ministerrate.

Das zweite Organ der Zentralverwaltung ist der Staatsrat. Die jetzigen Bestimmungen über die Organisation desselben beruhen auf den Gesetzen vom 24. Mai 1872, 1. August 1874, 13. Juli 1879, 1. Juli 1887.

Danach besteht der Staatsrat aus 32 Staatsräten im ordentlichen Dienst, 18 Staatsräten im außerordentlichen Dienst, 30 maîtres des requêtes und 36 Auditoren: 12 erster und 24 zweiter Klasse. Die Staatsräte und maîtres des requêtes werden vom Präsidenten der Republik ernannt [7]). Eine besondere Vorbildung für diese Stellen wird nicht erfordert, nur ein bestimmtes Alter. Die Staatsräte im außerordentlichen Dienste werden aus aktiven Verwaltungsbeamten genommen, während die Stellung eines Staatsrates im ordentlichen Dienste und eines maître des requêtes mit der Bekleidung eines Staatsamtes oder der Stellung als Direktor einer vom Staat privilegierten oder subventionierten Gesellschaft unvereinbar ist. Doch kann ein Teil derselben vorübergehend mit der Wahrnehmung öffentlicher Funktionen betraut werden. Die Staatsräte im außerordentlichen Dienste behalten ihre Stelle so lang, als sie das betreffende Staatsamt bekleiden. Die Staatsräte im ordentlichen Dienste und die maître des requêtes können durch Dekret des Präsidenten abberufen werden. Die Auditoren zweiter Klasse werden auf Grund einer Konkurrenzprüfung ernannt, über welche ein Regulativ das Nähere zu bestimmen hat. Die Auditoren erster Klasse wurden früher ebenfalls auf Grund einer Konkurrenzprüfung ernannt, zu welcher nur Auditoren zweiter Klasse zugelassen werden durften. Durch das Gesetz vom 13. Juli 1879 ist dieselbe beseitigt, die Ernennung der Auditoren erster Klasse erfolgt nunmehr durch den Präsidenten der Republik aus Auditoren zweiter Klasse und früheren Auditoren. Auch die Auditoren erster Klasse können vorübergehend zu öffentlichen Funktionen berufen werden. Der Staatsrat zerfällt in 5 Sektionen: eine Sektion für Gesetzgebung, eine Sektion für Verwaltungsjurisdiktion (section du contentieux) und drei Sektionen für Verwaltung, unter welche

7) Das Gesetz vom 24. Mai 1872 Art. 3 bestimmte, daß die Staatsräte im ordentlichen Dienst von der Nationalversammlung gewählt werden sollten. Diese Vorschrift ist durch Art. 4 des Gesetzes über die Organisation der öffentlichen Gewalten vom 25. Febr. 1875 wieder aufgehoben worden.

die Geschäfte auf dem Verordnungswege verteilt werden. Die Verhandlungen finden entweder im Plenum (assemblée générale) oder in den Sektionen statt. Den Vorsitz im Plenum führt der Siegelbewahrer (Justizminister), in seiner Abwesenheit ein Vizepräsident. Die Sektionen haben besondere Präsidenten. Doch kann an ihrer Stelle auch der Siegelbewahrer den Vorsitz übernehmen; nur in der section du contentieux ist dies nicht gestattet. Wenn der Siegelbewahrer im Plenum oder in einer Sektion den Vorsitz führt, so hat er auch entscheidende Stimme. Die andern Minister haben nur im Plenum einen Sitz und entscheidende Stimme lediglich bei Angelegenheiten ihres Ressorts. Die Staatsräte im ordentlichen Dienste besitzen entscheidende Stimme im Plenum und den Sektionen. Die Staatsräte im außerordentlichen Dienste haben entscheidende Stimme nur in Angelegenheiten des ministeriellen Departements, dem sie angehören, sonst nur beratende Stimme; die maîtres des requêtes haben in denjenigen Angelegenheiten, in welchen sie mit Referaten betraut sind, entscheidende, sonst beratende Stimme; die Auditoren haben überhaupt nur in denjenigen Angelegenheiten Stimme, in welchen sie Berichterstatter sind und zwar in den Sektionen entscheidende, im Plenum beratende.

Die Funktionen des Staatsrats sind die Abgabe von Gutachten über Gesetze und allgemeine Verwaltungsmaßregeln und die Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Von letzterer wird später die Rede sein.

5. Die Lokalverwaltung.

§ 23. Allgemeiner Charakter der Lokalverwaltung. Für die Zwecke der lokalen Verwaltung ist Frankreich in Departements, Arrondissements und Gemeinden eingeteilt. Die Departements und Gemeinden haben den Charakter von Korporationen, welche Vermögen erwerben können; dagegen sind die Arrondissements bloße Verwaltungsbezirke. Als Mittelglied zwischen dem Arrondissement und der Gemeinde besteht der Kanton. Dieser hat jedoch keinerlei Organisation; an seiner Spitze steht nicht einmal ein Beamter; er dient nur als administrative Einteilung für gewisse Verwaltungszwecke, z. B. Aushebung, Wahlen zu den General- und Arrondissementsräten rc.

An der Spitze eines jeden dieser Bezirke steht ein Einzelbeamter: der Präfekt im Departement, der Souspräfekt im Arrondissement, der Maire in der Gemeinde. Diese Beamten wurden nach der Napoleonischen Verwaltungsgesetzgebung sämtlich von staatlichen Organen ernannt; ihre Aemter waren also reine Staatsämter. An diesem Grundsatz ist hinsichtlich der Präfekten und Souspräfekten stets festgehalten worden. In Bezug auf die Maires haben dagegen die Einrichtungen zwischen Wahl und Ernennung gewechselt. Augenblicklich besteht wieder das System der Wahl durch den Munizipalrat, so daß also das Amt nicht den Charakter eines staatlichen, sondern den eines kommunalen Amtes besitzt. Präfekt und Souspräfekt sind besoldete Berufsbeamte, während der Maire sein Amt als unbesoldetes Ehrenamt neben andern Berufsgeschäften verwaltet, also ein Element der Selbstverwaltung repräsentiert. Eine besondere Vorbildung wird für keines der genannten Aemter erfordert. Die betreffenden Beamten können von der Regierung jederzeit frei entlassen werden. Der Maire und Souspräfekt sind dem Präfekten, der Präfekt dem Minister unbedingt untergeordnet. Das französische Verwaltungssystem beruht daher auf dem Grundsatze strengster Zentralisation; durch dasselbe ist jene schrankenlose Macht der Zentralgewalt begründet worden, welche unter allen Regierungsformen die charakteristische Eigentümlichkeit des französischen Staatslebens gebildet hat.

Den Einzelbeamten stehen auf allen Stufen der Verwaltung als kommunale Elemente gewählte Räte (conseils) zur Seite: dem Präfekten der Generalrat, dem Souspräfekten der Arrondissementsrat, dem Maire der Munizipalrat. Sie haben jedoch an der aktiven Staatsverwaltung, insbesondere an der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse, so gut wie keinen Anteil; ihre Funktionen beschränken sich im wesentlichen auf Beratung und Vermögensverwaltung. Zur Unterstützung des Präfekten dient außerdem der Präfekturrat.

§ 24. Die Departementsverwaltung. Als Organe der Departementsverwaltung fungieren:

1. Der Präfekt. Er ist Agent der vollziehenden Gewalt im Departement und gleichzeitig Repräsentant des letzteren in seiner Eigenschaft als Vermögenssubjekt. Er vertritt sowohl den Staat als das Departement beim Abschluß von Rechtsgeschäften und in Rechtsstreitigkeiten. Bei Prozessen zwischen dem Staate und dem Departement liegt dem Präfekten die Vertretung ds Staates ob. Der Präfekt des Departements fungiert zugleich als Souspräfekt des Arrondissements der Hauptstadt. Die Ernennung des Präfekten steht dem Staatsoberhaupt zu. Bei jeder Präfektur ist ein Generalsekretär angestellt, der den Präfekten in Verhinderungsfällen vertritt, Chef der Kanzlei des Präfekten ist und dem einzelne Befugnisse des Präfekten delegiert werden können.

2. Der Präfekturrat (conseil de préfecture). Er besteht aus 3—4 (im Seine-Departement aus 9) Mitgliedern, welche den Charakter von besoldeten Staatsbeamten haben und vom Staatsoberhaupt ernannt werden. Er bildet den Rat des Präfekten, dessen Gutachten dieser in allen Angelegenheiten vernehmen kann, in gewissen Angelegenheiten vernehmen muß. Er fungiert außerdem als Verwaltungsgericht erster Instanz.

3. Der Generalrat ((conseil général), die Vertretung der Bevölkerung des Departements.

Die Mitglieder desselben wurden nach dem Gesetze vom 28 pluviôse des Jahres VIII vom Staatsoberhaupt ernannt. An die Stelle der Ernennung ist seit dem Jahre 1833 das System der Wahl getreten und seit 1848 erfolgt diese Wahl durch allgemeines Stimmrecht. Die jetzt maßgebenden Bestimmungen über die Organisation und Stellung der Generalräte beruhen im wesentlichen auf dem Gesetze vom 10. August 1871, welches durch Gesetz vom 31. März 1886 eine kleine Modifikation erfahren hat. Der Generalrat tagt unter dem Vorsitz eines von ihm gewählten Präsidenten; der Präfekt hat Zutritt zu den Sitzungen und muß auf Verlangen jederzeit gehört werden. Dem Präsidenten der Republik steht die Befugnis zu, die Generalräte aufzulösen; diese Maßregel darf sich aber stets nur auf einen einzelnen Generalrat erstrecken, muß motiviert werden und zwar mit Gründen, welche den Verhältnissen des speziellen Generalrates entnommen sind. In diesem Falle haben die Neuwahlen und der Zusammentritt des neugewählten Generalrates zu gesetzlich vorgeschriebener Zeit stattzufinden.

Dem Generalrat stehen folgende Funktionen zu: 1) Auf dem Gebiete der Steuerverwaltung hat er die direkten Staatssteuern auf die Arrondissements zu verteilen, die Zuschläge zu den Staatssteuern für Departementszwecke (centimes additionnels und centimes extraordinaires) zu bewilligen, Reklamationen der Arrondissements und der Gemeinden wegen der Steuerverteilung zu entscheiden und das Maximum der außerordentlichen Zuschläge zu bestimmen, welche die Munizipalräte für außerordentliche Ausgaben der Gemeinden bewilligen dürfen. 2) Der Generalrat besitzt eine Reihe anderweiter Vermögensbefugnisse, welche vorzugsweise auf dem Gebiete der departementalen Vermögens- und Anstaltsverwaltung liegen. Durch das Gesetz vom 10. August 1871 sind dieselben zwar wesentlich vermehrt worden, es ist aber auch durch dieses dem Generalrat eine Mitwirkung auf dem Gebiete der obrigkeitlichen Verwaltung nicht eingeräumt worden. Die Beschlüsse des Generalrats bedurften früher der Bestätigung des Staatsoberhauptes oder des Präfekten, jetzt ist eine solche nur in wenigen Fällen erforderlich. Dagegen können die Beschlüsse durch Dekret des Staatsoberhauptes oder des Präfekten aufgehoben werden. 3) Der Generalrat hat das Recht, Gutachten abzugeben oder Wünsche zu äußern.

4. Die Departementalkommission, ein aus 4—7 Mitgliedern bestehender Ausschuß des Generalrates, der von diesem jährlich gewählt wird. Er tagt unter dem Vorsitz seines ältesten Mitgliedes. Der Präfekt hat das Recht, anwesend zu sein und gehört zu werden. Die Verwaltungsbefugnisse der Departementalkommission liegen ebenfalls wesentlich auf dem Gebiete der departementalen Vermögensverwaltung. Bei Prozessen zwischen dem Staat und dem Departement wird letzteres durch ein Mitglied der Departementalkommission vertreten,

§ 25. Die Arrondissementsverwaltung. Die Organe der Arrondissementsverwaltung sind:

1. Der Souspräfekt. Er steht an der Spitze der Arrondissementsverwaltung, hat

aber keine selbständige Amtsgewalt, sondern ist nur ein Organ des Präfekten. Die Ernennung steht dem Staatsoberhaupt zu.

2. Der Arrondissementsrat (conseil d'arrondissement). Er wird von den Angehörigen des Arrondissements und zwar durch allgemeines Stimmrecht gewählt. Eine entscheidende Stimme besitzt er nur bei der Verteilung der direkten Steuern auf die Gemeinden; im übrigen hat er lediglich das Recht, Gutachten abzugeben und Wünsche auszusprechen.

§ 26. Die Gemeindeverwaltung. Die französische Gesetzgebung kennt keinen Unterschied zwischen Städten und Landgemeinden; es besteht eine durchaus gleichartige Verfassung für alle Gemeinden. Maßgebend ist jetzt das Gesetz vom 5. April 1884. Als Organe der Gemeindeverwaltung erscheinen:

1. Der Maire. Er ist zugleich Agent der vollziehenden Gewalt und Vertreter der Gemeinde als Vermögenssubjekt. In ersterer Eigenschaft hat er die Regierungsgewalt in der Gemeinde nach den Vorschriften des Präfekten auszuüben. In letzterer Eigenschaft stehen ihm verschiedene Befugnisse auf dem Gebiete der kommunalen Vermögensverwaltung, insbesondere der Vorsitz im Munizipalrat und die Ausführung der Beschlüsse desselben zu. Der Maire wurde ursprünglich von der Regierung ernannt und zwar nach den verschiedenen Gesetzgebungen, welche in dieser Beziehung einander gefolgt sind, entweder ohne Beschränkung oder so, daß nur Mitglieder des Munizipalrates zu dem Amte berufen werden durften. In den Jahren 1848 und 1871 trat an die Stelle der Ernennung die Wahl durch den Munizipalrat, wurde jedoch bald wieder beseitigt. Seit dem Gesetze vom 12. August 1876 besteht aber wieder das System der Wahl. Der Munizipalrat wählt den Maire aus seiner Mitte. In den Hauptstädten der Departements, Arrondissements und Kantone sollte nach dem Gesetz vom 12. Aug. 1876 der Präsident der Republik den Maire aus den Mitgliedern des Munizipalrates ernennen. Durch die Gesetze vom 28. März 1882 und 5. April 1884 ist das Wahlrecht aber auch auf diese ausgedehnt worden. Die Zeit der Amtsdauer beträgt 4 Jahre. Die Maires können während ihrer Amtsdauer durch Dekret des Präfekten suspendiert, durch Dekret des Präsidenten der Republik ihrer Stelle enthoben werden.

2. Die Adjunkten (adjoints). Je nach der Größe der Gemeinden sind in denselben entweder einer oder mehrere Adjunkten vorhanden. Sie fungieren als Gehilfen und in Verhinderungsfällen als Vertreter des Maire. Ihre Ernennung erfolgt nach denselben Grundsätzen wie die des Maire und sie unterliegen ebenso wie dieser einer Absetzung durch die Regierung.

3. Der Munizipalrat (conseil municipal), welcher aus 10—36 Mitgliedern besteht. Ursprünglich wurde der Munizipalrat ebenso wie der Generalrat durch Ernennung gebildet. Im Jahre 1831 ist an deren Stelle die Wahl getreten, seit 1848 erfolgen die Wahlen nach allgemeinem Stimmrecht. Die neuesten Bestimmungen über die Wahl finden sich in dem Gesetze vom 5. April 1884. Die Wahlperiode beträgt vier Jahre. Die Munizipalräte können während der Dauer der Wahlperiode aufgelöst werden; in diesem Falle tritt bis zum Vollzug der Neuwahlen an ihre Stelle eine vom Staatsoberhaupt ernannte aus 3—7 Mitgliedern bestehende Spezialdelegation, die aber nur sehr beschränkte Funktionen besitzt. Dem Munizipalrat steht die Bewilligung der Gemeindeabgaben unter Oberaufsicht des Generalrates und die Verwaltung des Gemeindevermögens zu. Es bedürfen jedoch die in letzterer Beziehung gefaßten Beschlüsse einer Bestätigung der vorgesetzten Autorität, in der Regel des Präfekten. Außerdem hat der Munizipalrat das Recht, Gutachten abzugeben und Wünsche zu äußern.

Eine abweichende Gemeindeverfassung besteht in Paris und Lyon. In Paris sind die Verwaltungsbefugnisse zwischen dem Seinepräfekten und dem Polizeipräfekten geteilt. Ersterer steht an der Spitze der Vermögens- und Anstaltsverwaltung und versieht gewissermaßen die Stelle eines Maire der Stadt Paris. Die sogen. Maires, welche an der Spitze der zwanzig Arrondissements stehen, in welche Paris zerfällt, haben nur einzelne untergeordnete Funktionen wahrzunehmen. Die obrigkeitlichen Befugnisse, insbesondere die Ausübung der Polizeigewalt, stehen dem Polizeipräfekten zu. Der Munizipalrat von Paris setzt sich nach dem Gesetze vom

14. April 1871 aus 80 Mitgliedern zusammen, von denen jedes der 20 Arrondissements 4 wählt. Er tagt unter einem eigenen Präsidenten. Der Seinepräfekt und der Polizeipräfekt haben zu den Sitzungen Zutritt und müssen auf Verlangen jederzeit gehört werden. Der Generalrat des Seinedepartements besteht nach den Gesetzen vom 16. Sept. 1871 und 21. Mai 1873 aus dem Munizipalrat von Paris und 8 Mitgliedern, welche in den Arrondissements Sceaux und St. Denis gewählt werden. Eine Departementalkommission existiert dort nicht. In der Stadt Lyon standen auf Grund des Gesetzes vom 4. April 1873 dem Rhonepräfekten dieselben Befugnisse zu, welche in Paris der Seinepräfekt und der Polizeipräfekt ausüben. Seit dem Gesetz vom 21. April 1881 steht dagegen wieder ein Maire an der Spitze der städtischen Verwaltung, dem Rhonepräfekten ist nur die Ausübung der Polizei geblieben. Die Stadt zerfällt in sechs Arrondissements, an deren Spitze sich Adjunkten in einer ähnlichen Stellung wie die Pariser Maires befinden.

4. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit (contentieux administratif).

§ 27. Dem Grundsatze der Gewaltenteilung, auf welchem die neueren französischen Verfassungen beruhen, entsprechend ist den ordentlichen Gerichten jede Rechtsprechung in Verwaltungssachen entzogen. Für die Rechtsprechung in Verwaltungsstreitigkeiten bestehen besondere Verwaltungsgerichte. Uebrigens umfaßt die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht bloß solche Angelegenheiten, in welchen es sich um die Ausübung von Hoheitsrechten handelt, sondern auch fiskalische Streitigkeiten und Strafsachen, welche in Deutschland zur Kompetenz der ordentlichen Gerichte gehören.

Als ordentliche Verwaltungsgerichte erster Instanz fungieren die Präfekturräte. Diese besitzen zwar keine allgemeine Kompetenz in Verwaltungsstreitsachen, sondern nur diejenigen Jurisdiktionsbefugnisse, welche ihnen durch spezielle gesetzliche Vorschriften zugewiesen sind. Aber ihre Kompetenz erstreckt sich fast durch das ganze Gebiet der Verwaltung. Eine prinzipielle Formulierung ihrer Zuständigkeit ist nicht möglich; die Feststellung ihres Wirkungskreises läßt sich nur auf Grund einer speziellen Darstellung der einzelnen Verwaltungsgebiete geben [8]). Der Präfekturrat tagt unter dem Vorsitz des Präfekten. Die Mitglieder desselben werden vom Präsidenten der Republik ernannt; sie müssen 25 Jahre alt und entweder Licentiaten der Rechte oder 10 Jahre im Staatsdienst, als Maire oder Generalrat thätig gewesen sein. Sie sind frei entlaßbar. Garantien richterlicher Unabhängigkeit besitzen sie daher nicht. Auch bieten die Vorschriften über ihre Qualifikation keine unbedingte Gewähr, daß sie in den zu ihrer Entscheidung kommenden Fragen über die nötige Sachkenntnis und Erfahrung verfügen. Sie bestehen in der Regel aus jüngeren Beamten, welche die Absicht haben Karriere zu machen und durchaus von der zeitigen Ministerialverwaltung abhängig sind.

Das oberste Verwaltungsgericht ist der Staatsrat. Derselbe besitzt in dieser Eigenschaft eine dreifache Kompetenz. Zunächst entscheidet er die Berufungen von den Präfekturräten. Sodann hat er eine Reihe von ihm speziell zugewiesenen Verwaltungsstreitsachen in erster und letzter Instanz zu erledigen. Endlich ist er Kassationshof für alle Entscheidungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden, indem er dieselben wegen Ueberschreitung der Amtsgewalt (excès de pouvoir) aufheben kann. Die letztere Befugnis, welche sich während der Restauration und Julimonarchie in der Praxis ausgebildet und seitdem in unbestrittener Uebung bestanden hatte, ist dem Staatsrat durch Art. 9 des Gesetzes vom 24. Mai 1872 ausdrücklich beigelegt worden.

Bis zum Jahre 1872 war der Staatsrat in allen Verwaltungsstreitsachen auf die Abgabe eines Gutachtens beschränkt; die Entscheidung erfolgte formell durch das Staatsoberhaupt, wenn auch thatsächlich nicht von dem Votum des Staatsrates abgegangen wurde. Nur in der Zeit von 1849 bis 1852 besaß er die Stellung eines definitiv entscheidenden Verwaltungsgerichtshofes, und diese ist ihm durch das Gesetz vom 24. Mai 1872 zurückgegeben worden. Die zur Entscheidung des Staatsrates gelangenden Angelegenheiten werden in der section du contentieux vorbereitet, die Entscheidung erfolgt in öffentlicher Versammlung (assemblée publique statuant aux contentieux), welche sich aus der section du contentieux und acht Staatsräten im ordentlichen Dienste zusammensetzt. Den Vorsitz führt der Vizepräsident des Staatsrates, im Falle seiner Verhinderung der Präsident der section du contentieux. Sachen, für welche

8) Einen guten Ueberblick gibt Löning a. a. O. Bd. VI, S. 13 ff.

kein Advokat bestellt ist, werden von der Sektion entschieden, wenn nicht der Regierungskommissar oder ein Mitglied der Sektion verlangt, daß sie vor die öffentliche Versammlung gebracht werden. Wenn übrigens der Staatsrat durch die neuere Gesetzgebung zu einem definitiv entscheidenden Verwaltungsgerichtshofe geworden ist, so bietet doch auch er die Garantieen einer unparteiischen Rechtsprechung nicht dar, da seine Mitglieder sich wegen der Möglichkeit der Abberufung in viel zu großer Abhängigkeit von der jeweiligen Regierung befinden.

Als Vertreter des Staates fungiert bei den Verhandlungen vor den Präfekturräten der Generalsekretär der Präfektur, bei den Verhandlungen vor dem Staatsrat einer der mit dieser Funktion betrauten maîtres des requêtes.

5. Das Exekutivpersonal.

§ 28. Das exekutive Polizeipersonal Frankreichs besteht teils aus ortspolizeilichen, teils aus staatspolizeilichen Beamten.

Das Ortspolizeipersonal wird auf Kosten der Gemeinden unterhalten. In den Gemeinden mit mehr als 40 000 Einwohnern wird die Organisation des Polizeikorps durch ein nach Anhörung des Staatsrates erlassenes Dekret des Präsidenten der Republik geregelt. Die Ernennung des Polizeipersonals erfolgt durch den Maire unter Bestätigung des Präfekten oder Souspräfekten (Gesetz vom 5. April 1884).

Die staatliche Polizeimacht wird durch die Gendarmerie repräsentiert. Sie bildet ein militärisch organisiertes Korps, dessen Verfassung jetzt auf den Dekreten vom 1. März 1854 und 24. April 1858 beruht. Sie dient sowohl den Zwecken der gerichtlichen als denen der Verwaltungspolizei. In ersterer Beziehung ist sie dem Justizminister, in letzterer dem Minister des Innern untergeordnet, während sie hinsichtlich der Oekonomie und Disziplin dem Kriegsminister untersteht.

IV. Die Behördenorganisation Deutschlands.

Ueber die Geschichte der deutschen Behördenorganisation sind abgesehen von den Lehr- und Handbüchern des deutschen Staatsrechts und der deutschen Rechtsgeschichte zu vergleichen: A. Stölzel, Die Entwicklung des gelehrten Richtertums in deutschen Territorien, 2 Bde., 1872. Lamprecht, Deutsches Wirtschaftsleben im Mittelalter, Bd. I. 1885, S. 1357 ff. Die umfassendste Behandlung hat bis jetzt die Geschichte der preußischen Verwaltungsorganisation gefunden. Die bedeutendsten Arbeiten auf diesem Gebiete sind: Kühns, Geschichte der Gerichtsverfassung in der Mark Brandenburg, 2 Bde., 1867; Isaacsohn, Geschichte des preußischen Beamtentums, 3 Bde., 1874 bis 1884; C. Twesten, Der preußische Beamtenstand in den Preußischen Jahrbüchern, Bd. XVIII, S. 1 ff., 109 ff.; G. Schmoller, Der preußische Beamtenstand unter Friedrich Wilhelm I. in den Preußischen Jahrbüchern, Bd. XXVI, S. 148 ff., 253 ff., 538 ff.; G. Schmoller, Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I. in der Zeitschrift für preußische Geschichte und Landeskunde, Jahrg. VIII, S. 521 ff., X, S. 257 ff., 537 ff., XI, S. 513 ff., XII, S. 353 ff., 425 ff.; E. Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein u. Hardenberg, 1881. C. Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechtes, 3 Bde, 1884—86. Stölzel, Brandenburg-Preußens Rechtsverfassung und Rechtsverwaltung, 2 Bde., 1888. Vgl. auch v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl., Bd. III, 1883, S. 49 ff.; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht, Bd. I, 2. Aufl., 1888, S. 225 ff. Für die Entwicklung der bayerischen Verwaltungsorganisation sind namentlich zu nennen: Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Bayerns, Bd. I, 1889, Seydel, Bayerisches Staatsrecht Bd. I, 1884, S. 37 ff. — Den heutigen Zustand der Verwaltungsorganisation in den Einzelstaaten stellen dar: Mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 2. Aufl., 1885, S. 291 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, Bd. I, 1881, S. 295 ff., 408 ff.; v. Rönne a. a. O., S. 68 ff.; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht, Bd. I, S. 238 ff., 436 ff.; K. v. Stengel, Die Organisation der preußischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen, 1884. Ders., Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichtsbehörden, 1884. Pözl, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechtes, 5. Aufl., 1877, S. 245 ff. Ders., Lehrbuch des bayerischen Verwaltungsrechtes, 3. Aufl., 1871, S. 7 ff.; Seydel a. a. O. Bd. II, S. 260 ff. R. Mohl, Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., 1840, Bd. II, S. 8 ff.; v. Sarwey, Staatsrecht des Königreiches Württemberg, 1883, Bd. II, S. 320 ff.; Leuthold, Königlich sächsisches Verwaltungsrecht, 1878, S. 108 ff.; v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, 1880, S. 209 ff. Ueber die Organisation der Reichsverwaltung ist zu vergleichen: L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Bd. I, 1876, S. 289 ff.; P. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, 2. Aufl., 1888, S. 337 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Staatrechtes,

S. 377 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsr., Bd. II, S. 88 ff. Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, 1880, S. 192 ff. — Hinsichtlich der näheren Nachweisungen über die Gesetzgebung verweise ich auf mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. Ueber die kommunale Behördenorganisation in Deutschland vergl. auch v. Reitzenstein im Hdb. Band III. F.W. Abh. XI. § 18, 19 S. 639 ff. (vergl. die Anm. 3. S. 825).

1. Die geschichtliche Entwicklung der deutschen Behördenorganisation.

§ 29. Als das Frankenreich in Ost- und Westfrankenreich auseinanderfiel, bestanden in Deutschland und Frankreich durchaus gleichartige Zustände. Die weitere Entwicklung nahm aber in beiden Ländern einen geradezu entgegengesetzten Verlauf. Während es in Frankreich den Königen gelang, der großen Vasallen Herr zu werden und die ganze Staatsverwaltung von einem Zentralpunkte aus zu leiten, verlor das deutsche Königtum stetig an Bedeutung, während die großen Vasallen immer mehr Hoheitsrechte in ihrer Hand vereinigten. Mit dem dreizehnten Jahrhundert war die Ausbildung der Landeshoheit entschieden und seit dieser Zeit lag der Schwerpunkt des politischen Lebens nicht mehr in dem Reiche, sondern in den einzelnen Territorien.

Es hat demnach auch die Geschichte der Behördenorganisation nicht an das Reich, sondern an die Länder anzuknüpfen. Im Frankenreiche hatten für die lokale Verwaltung die Aemter des Grafen und des Centenars bestanden. Die Befugnisse der Grafen waren auf die Landesherren übergegangen. In den größeren Territorien befanden sich jedoch die Landesherren nicht in der Lage, diese Befugnisse selbst auszuüben, sie begnügten sich, für die einzelnen Grafschaften, aus welchen sich ihr Territorium zusammensetzte, je einen Grafen zu bestellen. In den geistlichen Fürstentümern vertrat der bischöfliche Vogt die Stelle des Grafen. In den Hundertschaften oder Centen blieb das Amt des Centenars (Centgraf, Gograf, Schultheiß) bestehen; eine ähnliche Stellung wie die Zent- und Gografen im mittleren und westlichen Deutschland nahmen die Vögte in der Mark Brandenburg ein. Graf und Centenar übten die gesamte Regierungsgewalt in ihrem Bezirke, namentlich die Gerichtsbarkeit aus.

Der Zusammenhang der Grafschaften und Centen wurde dadurch unterbrochen, daß die Landesherren den in ihrem Territorium angesessenen Grundherren die niedere Gerichtsbarkeit über ihre abhängigen Leute übertrugen oder, soweit dieselben sie thatsächlich schon besaßen, bestätigten. Auch die Landstädte erwarben allmählich eigene Verwaltung und Gerichtsbarkeit. So entstand im Laufe des Mittelalters für die Zwecke der lokalen Verwaltung eine Dreiteilung der landesherrlichen Territorien. Auf den Domänen des Landesherrn wurde die Verwaltung durch einen Beamten des Landesherrn (Amtmann, Droste, Pfleger) geführt, der zugleich auch einzelne Landeshoheitsrechte in den übrigen Teilen des Landes auszuüben hatte, namentlich mit der Aufrechterhaltung des Landfriedens betraut war. Die Städte regierten sich selbst durch den Stadtrat. In den Besitzungen der Ritterschaft und der landsässigen Prälaten bestand Patrimonialpolizei und Patrimonialgerichtsbarkeit der Gutsherren.

Die Zentralverwaltung führte während des Mittelalters der Landesherr selbst mit Unterstützung einiger Hofbeamten. Die Schreibereien besorgte ein Geistlicher. Aus dem Amte des Schreibers ging im fünfzehnten Jahrhundert das des Kanzlers hervor. Im Anschluß an dieses bildete sich am Ende des fünfzehnten oder im Anfang des sechzehnten Jahrhunderts eine kollegialisch organisierte Behörde, die Kanzlei oder der Hofrat, später die Regierung genannt, welche zur Unterstützung des Landesherrn in der Führung der Landesregierung bestimmt war. Gleichzeitig erfolgte eine Organisation der landesherrlichen Hofgerichte. Ursprünglich Gerichte für die Ritterschaft wurden sie allmählich auch zu Appellationsinstanzen für die unteren landesherrlichen Gerichte. Die Kanzleien oder Regierungen besaßen aber kraft landesherrlicher Delegation konkurrierende Gerichtsbarkeit mit den Hof-

gerichter und verdrängten in den meisten Territorien letztere vollständig. Nur da, wo die Hofgerichte früh den Charakter von ständigen und gelehrten Gerichtshöfen angenommen hatten, vermochten sie sich zu behaupten. Von den Kanzleien sonderten sich allmählich Spezialbehörden ab, so namentlich die Amts-, Hof- oder Domänenkammern für die Verwaltung der landesherrlichen Domänen und Einkünfte und die Konsistorien für die Ausübung der landesherrlichen Kirchengewalt. In der zweiten Hälfte des sechzehnten und im siebzehnten Jahrhundert entstanden die geheimen Räte, d. h. Kollegien für die Bearbeitung derjenigen Angelegenheiten, deren Erledigung dem Landesherrn persönlich vorbehalten war. Sie nahmen jedoch im Laufe der Zeit ebenfalls den Charakter von selbständigen Behörden an, welche ihre Geschäfte ohne persönliche Teilnahme des Landesherrn erledigten, und ihre ursprüngliche Funktion ging auf das landesherrliche Kabinet über. In denjenigen Territorien, in welchen die höchstinstanzliche Jurisdiktion der obersten Reichsgerichte beseitigt war, entstanden besondere Tribunale oder Oberappellationsgerichte.

Im brandenburgisch-preußischen Staate führte die seit mitte des siebzehnten Jahrhunderts eintretende Umgestaltung der Heeres- und Finanzverwaltung auch zu einer Neuorganisation der Behörden. Dieselbe knüpft an die Person des Kommissarius an, eines Beamten, der zuerst nur mit der Militärverwaltung und der Erhebung der für die Zwecke des Heeres zu verwendenden Steuern betraut war, in dessen Hände aber allmählich auch die Kreisfinanz- und die Polizeiverwaltung überging. Aus einer Verschmelzung dieses Amtes mit dem der ständischen Land- und Kreiskommissarien entwickelte sich das preußische Landratsamt. In höherer Instanz fungierten über den Kommissarien die Provinzialkommissariate und das Generalkommissariat. Friedrich Wilhelm I. vereinigte die Kommissariate mit den Amtskammern zu den Kriegs- und Domänenkammern. Diese waren Behörden für die gesamte Polizei-, Heeres- und Finanzverwaltung. Die Regierungen wurden nach ihrer Begründung auf die Ausübung der Gerichtsbarkeit und einzelner ihnen speziell überwiesenen Landeshoheitsrechte, z. B. des Aufsichtsrechtes über die Kirchen, beschränkt. So war in Preußen schon im vorigen Jahrhundert die Trennung der Justiz von der Verwaltung im wesentlichen durchgeführt.

Von den Gemeinden hatten die Städte seit dem Mittelalter eine selbständige Regierung behauptet. Die vielfachen Mißbräuche, welche sich in die städtische Verwaltung einschlichen, veranlaßten jedoch im achtzehnten Jahrhundert ein Einschreiten der landesherrlichen Obrigkeit, wodurch die Selbständigkeit der Stadtgemeinden wesentliche Einschränkungen erlitt. Die Landgemeinden waren schon während des Mittelalters durchaus unter den Einfluß der Grundherren gekommen und dieser Zustand dauerte im wesentlichen bis zum Anfang des gegenwärtigen Jahrhunderts fort.

§ 30. Im Laufe dieses Jahrhunderts ist in sämtlichen deutschen Staaten eine vollständige Neugestaltung der Behörden eingetreten. Die Trennung der Justiz und Verwaltung ist in allen Instanzen durchgeführt worden. An Stelle des kollegialen geheimen Rates sind die bureaumäßig organisierten Ministerien getreten. Die Provinzialbehörden haben eine neue Gestaltung erhalten. In der unteren Instanz ist die Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei beseitigt worden. Durch die Gemeindeordnungen haben die Gemeinden eine neue Verfassung erhalten, namentlich ist die Selbstverwaltung in denselben von neuem belebt worden. Epochemachend hat in dieser Beziehung die preußische Städteordnung vom 19. Nov. 1808 gewirkt.

Eine neue Reformbewegung hat mit den sechziger Jahren dieses Jahrhunderts begonnen, bis jetzt aber ihren völligen Abschluß noch nicht gefunden. Sie geht im wesentlichen auf zwei Ziele hinaus: Die Verbreitung der Selbstverwaltung auch in den größeren Bezirken des Staates (Kreisen, Provinzen) und die Herstellung einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die bedeutendsten Leistungen auf diesem Gebiete sind die

preußischen Reformgesetze. Diese beginnen mit der Kreisordnung vom 13. Dezbr. 1872, an welche sich die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875, das Gesetz über die Verwaltungsgerichte vom 3. Juli 1875 und das sogen. Kompetenzgesetz vom 26. Juli 1876 anschlossen. Hierzu kam später das Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880. Die Wirksamkeit dieser Gesetze erstreckte sich zunächst nur auf die östlichen Provinzen des Staates mit Ausnahme von Posen. Dieselben haben durch spätere Gesetze wesentliche Abänderungen erfahren: die Kreisordnung durch Gesetz vom 19. März 1881, die Provinzialordnung durch Gesetz vom 21. März 1881, das Gesetz über die Verwaltungsgerichte durch Gesetz vom 2. August 1880. An die Stelle des Gesetzes über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880 ist das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883, an die Stelle des Kompetenzgesetzes vom 26. Juli 1876 das Kompetenzgesetz vom 1. August 1883 getreten. Allmählich sind die Verwaltungsreformen auch auf die westlichen und neuen Provinzen ausgedehnt worden: auf Hannover durch Gesetze vom 6. und 7. Mai 1884, auf Hessen-Nassau durch Gesetze vom 7. und 8. Juni 1885, auf Westphalen durch Gesetze vom 31. Juli und 1. August 1886, auf die Rheinprovinz durch Gesetze vom 30. Mai und 1. Juni 1887, auf Schleswig-Holstein durch Gesetze vom 26. und 27. Mai 1888. Endlich haben sie durch Gesetz vom 19. Mai 1889 mit gewissen Modifikationen auch in der Provinz Posen Eingang gefunden.

Infolge der Gründung des Deutschen Reiches ist neben den Behörden der Einzelstaaten eine Reihe von Reichsbehörden entstanden.

Im Reichslande Elsaß-Lothringen ist die französische Verwaltungsorganisation zwar im wesentlichen bestehen geblieben, hat jedoch durch die deutsche Gesetzgebung bereits mannigfache Modifikationen erfahren.

2. Die Behördenorganisation des Deutschen Reiches.

1. Der Reichskanzler.

§ 31. Die gesamte Behördenorganisation des Reiches knüpft an das Amt des Reichskanzlers an. Zur Aufrechterhaltung der Einheitlichkeit in der Verwaltung und zur Vermittlung der Beziehungen zwischen den einzelnen Reichsbehörden dient nicht ein kollegialer Ministerrat, sondern die Person des leitenden Staatsmannes. Der Kanzler ist der höchste Verwaltungsbeamte des Reiches, allein mit dem Recht der verantwortlichen Kontrasignatur ausgestattet und Chef aller Reichsbehörden[9]). Die Ernennung des Reichskanzlers steht dem Kaiser zu.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers ist durch Reichsgesetz vom 17. März 1878 geregelt worden. Nach diesem können sowohl für die Kontrasignatur als die übrigen Obliegenheiten des Reichskanzlers durch kaiserliche Ernennung Stellvertreter bestellt werden. Die Stellvertretung des Reichskanzlers kann aber sowohl einem Generalstellvertreter übertragen werden, der für den ganzen Umfang der reichskanzlerischen Geschäfte fungiert, als auch Spezialstellvertretern, welche für einzelne Amtszweige bestellt sind. Eine solche Spezialstellvertretung ist jedoch nur bei denjenigen Amtszweigen möglich, welche sich in der unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden und darf nur den Vorständen der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden übertragen werden. Der Reichskanzler bleibt seinen Stellvertretern stets untergeordnet. Er kann ihnen Befehle erteilen und ist in der Lage, an ihrer Stelle jede Amthandlung selbst vorzunehmen.

2. Die Reichsbehörden.

§ 32. Da das deutsche Reich nur auf wenigen Gebieten eine unmittelbare Verwaltung besitzt, die Durchführung der Reichsgesetze vielmehr regelmäßig den Einzelstaaten überläßt und sich selbst nur die Aufsicht vorbehält, so sind die Reichsbehörden zum größten Teil

9) Die Eigenschaft des Reichskanzlers als Vorsitzender des Bundesrates kommt für unsere Darstellung nicht in Betracht.

reine Zentralbehörden. Nur auf denjenigen Gebieten, auf welche das Reich unmittelbare Verwaltungsbefugnisse ausübt, z. B. auf dem des Post- und Telegraphenwesens, besteht eine in die einzelnen Teile des Reiches hinein verzweigte Behördenorganisation.

Nach Gründung des Norddeutschen Bundes wurde eine Behörde für die Bearbeitung der dem Bundeskanzler überwiesenen Gegenstände der Bundesverwaltung errichtet. Sie führte den Namen Bundeskanzleramt, eine Bezeichnung, welche seit der Gründung des Reiches in Reichskanzleramt übergieng. Als zweite Reichsbehörde trat neben das Bundeskanzleramt das frühere preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, welches, nachdem es durch den Etat auf den Bund übernommen war, die Bezeichnung auswärtiges Amt des Norddeutschen Bundes, später des Deutschen Reiches erhielt. Neben diesen beiden Behörden traten allmählich noch andere auf: die kaiserliche Admiralität, welche ursprünglich Oberbefehl und Marineverwaltung vereinigt, im Jahre 1889 aber in das Oberkommando der Marine und das Reichsmarineamt getrennt worden ist, die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, das Reichseisenbahnamt, die Reichsbankbehörden. Es lösten sich ferner vom Reichskanzleramt im Laufe der Zeit einzelne Abteilungen los und wurden zu selbständigen Behörden, so das Generalpostamt und die Generaltelegraphendirektion, das Reichsjustizamt, das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen, das Reichsschatzamt. Generalpostamt und Generaltelegraphendirektion wurden unter dem Generalpostmeister zu einer Behörde vereinigt und später als Reichspostamt bezeichnet. Das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen ist infolge der Umgestaltung, welche die Verfassung Elsaß-Lothringens durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 erlitten hat, wieder aufgehoben und für die Verwaltung der ihm bisher untergebenen Reichsbahnen ein besonderes Reichsamt errichtet worden. So ist von dem Reichskanzleramt schließlich nur noch die sogenannte Zentralabteilung übrig geblieben, welche seit dem 1. Januar 1880 die Bezeichnung „Reichsamt des Innern“ angenommen hat.

§ 33. Die dem Reichskanzler untergeordneten Reichsbehörden, deren Vorstände meist den Titel Staatssekretär führen, sind demnach folgende:

1. Das Reichsamt des Innern. Es ist die Behörde für die Bearbeitung aller derjenigen Reichsangelegenheiten, für welche Spezialbehörden nicht vorhanden sind. — 2. Das auswärtige Amt des Deutschen Reiches für die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten. — 3. Das Reichsmarineamt für die Verwaltung der Kriegsmarine. — 4. Die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds. — 5. Das Reichseisenbahnamt für die Ausübung des dem Reiche zustehenden Aufsichtsrechtes über die Eisenbahnen. — 6. Die Reichsbankbehörden, nämlich das Reichsbankdirektorium für die Verwaltung der Reichsbank und das Reichsbankkuratorium für die Aufsicht über dieselbe. — 7. Das Reichspostamt für die obere Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens. Für die Verwaltungszweige besteht eine in die einzelnen Teile des Reiches hinein verzweigte Behördenorganisation: Oberpostdirektionen und Postämter, welche sowohl die Post- als die Telegraphenverwaltung besorgen. Letztere kommen übrigens, wo das Bedürfnis es erfordert, auch getrennt als Post- und Telegraphenämter vor. — 9. Das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen. — 10. Das Reichsschatzamt für die Finanzverwaltung des Reiches.

§ 34. Die vorgenannten Behörden befinden sich sämtlich in dem Verhältnis der Unterordnung zum Reichskanzler. Neben denselben existieren jedoch noch anderweite Behörden, welche die ihnen übertragenen Angelegenheiten nach eigenem Ermessen in kollegialischer Beschlußfassung ohne Einfluß des Reichskanzlers entscheiden. Es sind:

1. Das Bundesamt für Heimatwesen, eine Behörde zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten unter den Armenverbänden über die Unterstützung Hilfsbedürftiger. — 2. Das durch Richter verstärkte Eisenbahnamt für die Entscheidung von Beschwerden gegen Anordnungen und Verfügungen des Reichseisenbahnamtes, wenn behauptet wird, daß dieselben in den Gesetzen und rechtsgiltigen Vorschriften nicht begründet seien. — 3. Die Reichsrayonkommission, eine ständige Militärkommission zur Entscheidung von Rekursen in Rayonangelegenheiten. — 4. Das Reichspatentamt. — 5. Das Reichsoberseeamt, eine kollegiale Behörde, welche über die Beschwerden gegen solche Entscheidungen der Seeämter urteilt, welche einem Schiffer oder Steuermann die Befugnis zur Ausübung des Gewerbes entzogen oder einem hierauf gerichteten Antrage des Kommissars keine Folge gegeben haben. — 6. Die Reichskommission zur Entscheidung von Beschwerden, welche auf Grund der §§ 8 und 13 des Reichsgesetzes gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der

Sozialdemokratie vom 21. Oktober 1878 erhoben werden. — 7. Das Reichsversicherungsamt, die Behörde zur oberen Leitung der Unfall-, Invaliden- und Altersversicherung und zur Entscheidung gewisser auf diesem Gebiete vorkommender Rechtsstreitigkeiten.

Eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht in dem Deutschen Reiche bis jetzt nicht. Doch sind in den eben genannten Behörden Ansätze vorhanden, welche zur Entwicklung einer solchen führen können.

Das Reich bedient sich endlich zur Erledigung gewisser Verwaltungsgeschäfte einzelner preußischer Behörden, nämlich des preußischen Kriegsministeriums, der preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden und der preußischen Oberrechnungskammer.

3. Die Behördenorganisation der Einzelstaaten.

1. Die Zentralverwaltung.

§ 35. Die Zentralverwaltung der deutschen Einzelstaaten beruht auf den Ministerien. In allen Staaten bestehen mehrere Ministerien oder wenigstens mehrere Ministerialdepartements, unter welchen sich die Geschäfte nach der materiellen Verschiedenheit verteilen. Die fünf Hauptdepartements sind: auswärtige Angelegenheiten, innere Angelegenheiten, Justiz, Krieg und Finanzen. Doch haben die Kriegs- und auswärtigen Ministerien in den meisten deutschen Staaten aufgehört zu existieren. Dagegen sind von dem Ministerium des Innern in der Regel besondere Departements für kirchliche und Unterrichtsangelegenheiten, für Handel und Gewerbe, für öffentliche Arbeiten und Landwirtschaft abgezweigt worden [10]). Die Ministerien sind selbstverständlich ausschließlich mit besoldeten Berufsbeamten besetzt und rein bureaumäßig organisiert. Zur Aufrechterhaltung der Beziehungen zwischen den einzelnen Ministerien oder Ministerialdepartements, zur Beratung und Beschlußfassung über allgemeine Verwaltungsangelegenheiten dient ein kollegialisch organisierter Ministerrat (Staatsministerium).

Neben den Ministerien kommt in einzelnen Staaten noch ein Staatsrat [11]) vor, der aus den Prinzen des regierenden Hauses, den Ministern und andern hohen Staatsbeamten und gewissen vom Monarchen speziell berufenen Personen sich zusammensetzt. Die Staatsräte haben die Aufgabe, Gesetze und wichtigere Verwaltungsmaßregeln vorzuberaten; in einzelnen Angelegenheiten ist ihnen auch eine Befugnis zur Entscheidung beigelegt worden. Sie stammen größtenteils noch aus den Zeiten des absoluten Staates. Durch die Einführung konstitutioneller Verfassungen und die Errichtung oberster Verwaltungsgerichtshöfe ist ihre Bedeutung erheblich vermindert worden. Auch der in neuerer Zeit in Preußen gemachte Versuch, dem Staatsrat wieder eine größere Bedeutung und einen maßgebenderen Einfluß auf die Staatsangelegenheiten zu verschaffen, ist ohne wesentlichen Erfolg geblieben.

2. Allgemeiner Charakter der Lokalverwaltung.

§ 36. Die Bezirke der lokalen Verwaltung sind in Deutschland je nach der verschiedenen Größe der Staaten ganz außerordentlich verschieden. Während der preußische Staat in Provinzen, diese in Regierungsbezirke, die Regierungsbezirke in Kreise zerfallen und selbst zwischen Kreisen und Gemeinden sich meist noch eine weitere Gliederung in Amtsbezirke oder Aemter findet, besteht zwischen den Zentralbehörden und den Gemeinden in den Mittelstaaten eine zweifache, in den kleineren Staaten nur eine einfache Abstufung der Behörden.

Die lokale Verwaltung der deutschen Einzelstaaten charakterisiert sich als eine Mischung von Staats- und Kommunalverwaltung. Die unterste Stufe der Verwaltung bilden überall die Gemeinden, welche eine rein kommunale Organisation besitzen. Die

10) Eine Uebersicht über die Organisation der Ministerien in den deutschen Staaten findet sich in meinem Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes § 108, S. 292 Anm. 3.

11) Vergl. mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes a. a. O., S. 293 Anm. 4.

größeren Teile des Staates (Kreise, Bezirke, Provinzen) wurden bis in die neuere Zeit lediglich von Staatsbeamten regiert; soweit in denselben kommunale Vertretungen vorkamen, hatten sie nur die Stellung eines französischen conseil, sie waren auf die Verwaltung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Anstalten, auf die Abgabe von Gutachten und die Aeußerung von Wünschen beschränkt. Erst die neuere Reformgesetzgebung hat den Staatsbehörden neue Elemente zugeführt, welche von den kommunalen Vertretungen gewählt werden, und denselben eine Beteiligung bei der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse eingeräumt. In den Kreis-, Bezirks- und Provinzialausschüssen, Bezirks- und Provinzialräten sind Organe geschaffen worden, welche sich aus Staatsbeamten und solchen Personen zusammensetzen, die aus der Wahl der kommunalen Vertretungen hervorgehen; diesen stehen umfassende Entscheidungsbefugnisse auf dem Gebiete der obrigkeitlichen Verwaltung, insbesondere der Polizei zu.

Die Staatsbeamten, welche an der Spitze der Verwaltungsbezirke stehen und die Geschäfte der laufenden Verwaltung besorgen, sind fast ausschließlich besoldete Berufsbeamte. Nur ganz vereinzelt kommt es vor, daß derartige staatliche Beamte, wie z. B. die preußischen Landräte und Amtsvorsteher, ihre Aemter als Selbstverwaltungsämter verwalten. Die Berufsbeamten müssen eine wissenschaftliche Vorbildung genossen und einen Vorbereitungsdienst absolviert haben; sie besitzen eine rechtlich außerordentlich geschützte Stellung, da sie nach den meisten Gesetzgebungen ihres Amtes nur im gerichtlichen oder Disziplinarverfahren entsetzt werden können. Selbst da, wo dieser Grundsatz nicht gilt, wie in Bayern, kann die Versetzung der Beamten in Ruhestand nur gegen Gewährung der gesetzlich feststehenden Pension geschehen. Deutschland besitzt ohne allen Zweifel das beste Berufsbeamtentum, das in irgend einem Staate existiert. Dagegen haben die aus den Wahlen der kommunalen Vertretungen hervorgehenden Mitglieder der Kreis-, Bezirks- und Provinzialausschüsse, der Bezirks- und Provinzialräte den Charakter von Organen der Selbstverwaltung.

Die deutsche Kommunalverwaltung beruht im wesentlichen auf Selbstverwaltungsämtern. Die Mitglieder der Gemeindebehörden, die Vorsteher der kleineren Ortschaften verwalten ihre Aemter nicht als Berufsämter, sondern als Nebenbeschäftigung neben anderen Berufsgeschäften. Dasselbe gilt von den Mitgliedern der Kreis- und Provinzialvertretungen und derjenigen Ausschüsse, welche zur Erledigung rein kommunaler Angelegenheiten berufen sind. Die angeführten Aemter sind ferner fast ausnahmslos Ehrenämter. Nur den Gemeindevorstehern und ihren Gehilfen wird oft eine mäßige Besoldung ausgeworfen, die aber zur Bestreitung des Lebensunterhaltes der betreffenden Person auch nicht im entferntesten ausreichen würde. In den Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnungen ist den Angehörigen der Kommunalverbände, soweit ihnen nicht besondere Exkusationsgründe zur Seite stehen, die Verpflichtung zur Uebernahme von staatlichen und kommunalen Selbstverwaltungsämtern auferlegt. — Es kommen jedoch in der deutschen Kommunalverwaltung auch einzelne besoldete Berufsbeamte vor. Zu ihnen gehören namentlich die Bürgermeister und besoldeten Stadträte der größeren Städte, sowie diejenigen Personen, welche für die Verwaltung des Vermögens und der Anstalten der größeren Kommunalverbände angestellt sind (Landesdirektoren 2c.). Diese Beamten haben eine Stellung, welche der der besoldeten Staatsbeamten durchaus analog ist. Sie müssen zur Erlangung ihres Amtes meist die Qualifikation zum höheren Staatsdienst nachweisen, können von demselben während der Amtsdauer nur durch richterliches oder Disziplinarurteil entfernt werden und besitzen ähnliche Pensionsansprüche, wie sie den Staatsdienern zustehen

3. Die Gemeindeverwaltung.

§ 37. In Bezug auf die Organisation der Gemeindeverwaltung bestehen in Deutschland zwei Systeme neben einander, von denen man das eine, weil es zuerst in der

preußischen Städteverordnung vom 19. Nov. 1808 verwirklicht worden ist, als das preußische, das andere, weil es unter dem Einfluß der französischen Gesetzgebung seine Verbreitung erlangt hat, als das französische bezeichnen kann. Ersteres charakterisiert sich dadurch, daß die Verfassung für Städte und Landgemeinden eine verschiedene ist, indem in ersteren ein kollegialisch organisierter Magistrat, in letzteren ein Einzelbeamter an der Spitze der Verwaltung steht. Letzteres dagegen kennt nur eine Form der Gemeindeverfassung, welche sowohl in den Städten als in den Landgemeinden besteht. Die Verwaltung führt nach demselben ein dem französischen Maire entsprechender Einzelbeamter; ihm steht als beratende und kontrollierende Körperschaft ein Gemeinderat zur Seite [12]).

Das preußische System ist namentlich im Norden und Osten Deutschlands verbreitet. Es besteht in den östlichen Provinzen Preußens, den Provinzen Hannover, Westfalen und Schleswig-Holstein, dem Königreich Sachsen, in Braunschweig, Oldenburg, Lippe und Schaumburg-Lippe. Von mitteldeutschen Staaten hat das Herzogtum Sachsen-Koburg-Gotha, von süddeutschen Staaten das Königreich Bayern für die Provinzen diesseits des Rheins dasselbe angenommen. Nach diesem System bestehen in den Städten zwei Organe: ein kollegialisch organisierter Magistrat oder Stadtrat, der sich aus dem Bürgermeister, dessen Stellvertreter und einer Anzahl von Stadträten zusammensetzt, und das Kollegium der Stadtverordneten (städtischer Ausschuß, Bürgervorsteher). Der Magistrat hat die Geschäfte der städtischen Verwaltung zu führen; den Stadtverordneten steht das Recht der Kontrolle, die Zustimmung zur Aufstellung des städtischen Haushaltsetats, zu wichtigeren Akten der Vermögensverwaltung und zum Erlaß der Ortsstatuten zu. Die Stadtverordneten werden von der Bürgerschaft, die Magistratsmitglieder entweder von der Bürgerschaft oder von den Stadtverordneten, der Bürgermeister auch wohl durch ein aus dem Magistrat und Stadtverordneten gebildetes Kollegium gewählt. — In den Landgemeinden steht an der Spitze der Verwaltung ein Einzelbeamter, welcher den Titel Schulze oder Bürgermeister führt. Zu seiner Unterstützung und Vertretung sind einige Gehülfen vorhanden. Die Ausübung der Kontrolle und die Zustimmung zu wichtigeren Akten der Verwaltung liegt entweder der Gemeindeversammlung oder einem gewählten Gemeindeausschuß ob. Auch die Aemter des Gemeindevorstehers und seiner Gehülfen werden durch Wahl besetzt.

Das französische System herrscht im westlichen und mittleren Deutschland, nämlich in der preußischen Rheinprovinz, der bayerischen Pfalz, im Großherzogtum Hessen, in dem größten Teil der thüringischen Staaten, namentlich im Großherzogtum Sachsen-Weimar, den reußischen und schwarzburgischen Fürstentümern, ferner in dem Herzogtum Anhalt und dem Fürstentum Waldeck. Die Verwaltungsgeschäfte werden von einem Bürgermeister mit einem oder mehreren Beigeordneten geführt; neben ihm besteht ein gewählter Gemeinderat entweder unter dem Vorsitz des Bürgermeisters oder unter einem selbstgewählten Vorsitzenden, welcher die Befugnisse der Gemeindeverwaltung ausübt.

Eine vermittelnde Stellung zwischen beiden Systemen nehmen mehrere ebenfalls westdeutsche Staaten, nämlich das Königreich Württemberg, das Großherzogtum Baden, das ehemalige Kurfürstentum Hessen und das ehemalige Herzogtum Nassau ein. Sie haben eine gleichartige Verfassung für Stadt und Land, aber diese Verfassung nähert sich in ihrer Organisation mehr der städtischen als der ländlichen Verfassung. In Baden besteht zwar eine besondere Städteordnung für die größeren Städte und eine Gemeindeordnung für die kleineren Gemeinden; die Verfassung beider ist jedoch auch hier in ihren Grundzügen durchaus gleichartig. In diesen Ländern bestehen folgende Organe der Gemeinde: 1) der Gemeindevorsteher (Bürgermeister, Schultheiß) für alle Funktionen der Exekutive;

12) Ein Verzeichnis der in Deutschland geltenden Gemeindeordnungen enthält mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, § 110, S. 302 Anm. 18.

2) der Gemeinderat, welcher über wichtigere Angelegenheiten der Verwaltung zu beschließen hat; 3) der Gemeindeausschuß (Bürgerausschuß), dem die Befugnis zur Kontrolle, die Mitwirkung bei wichtigeren Akten der Vermögensverwaltung und beim Erlaß von Ortsstatuten zusteht. In kleinen Orten fungiert statt des Gemeindeausschusses die Gemeindeversammlung.

Neben den bisher erwähnten Gemeindeorganen kommen noch Ausschüsse und Deputationen zur Verwaltung gewisser Gemeindeanstalten und einzelner Spezialzweige des Gemeindewesens, z. B. des Armenwesens und Schulwesens, vor. Dieselben setzen sich aus Mitgliedern der Gemeindebehörden und anderen Gemeindebürgern zusammen. Mit der unmittelbaren Ausübung wichtiger Verwaltungsbefugnisse betraut, bilden sie eines der bedeutsamsten Elemente der Selbstverwaltung in der deutschen Gemeindeverfassung.

§ 38. In keinem Lande ist die Stellung der Ortsgemeinde eine so bedeutende wie in Deutschland. In ihr konzentrieren sich in unterster Instanz alle wichtigen Aufgaben der inneren Verwaltung. Die Ortspolizei wird — von einigen größeren Städten, wo besondere staatliche Polizeiverwaltungen bestehen, abgesehen — durch Gemeindebeamte ausgeübt. Den Gemeinden steht die Verwaltung des Schulwesens, namentlich des Elementarschulwesens zu. Auf den Gemeinden liegt ein großer Teil der Wegebaulast. Die Gemeinden sind das hauptsächlichste Organ der Armenpflege; sie haben die Leitung des Krankenversicherungswesens. Den Gemeinden liegt die Verteilung der Militärlasten und die Erhebung der Staatssteuern ob. Bei dem Umfang dieses Wirkungskreises und den daraus resultierenden wichtigen obrigkeitlichen Befugnissen tritt das Bedürfnis einer eingehenden staatlichen Aufsicht hervor. Die Ausübung derselben ist entweder den staatlichen Berufsbeamten oder den aus staatlichen Beamten und Elementen der Selbstverwaltung gebildeten Bezirks- oder Kreisausschüssen übertragen. Als Ausflüsse des Aufsichtsrechtes erscheinen die Annahme von Beschwerden gegen Verfügungen der Gemeindebehörden, die Genehmigung der Ortsstatuten und der wichtigeren Akte der Vermögensverwaltung, die Bestätigung der Gemeindebeamten, die Befugnis, äußersten Falles die Gemeindevertretung aufzulösen oder eine kommissarische Verwaltung der Gemeinde anzuordnen.

4. Die Kreis-, Bezirks- und Provinzialverwaltung.

§ 39. Während in der Gemeindeverwaltung lediglich kommunale Elemente thätig sind, überwiegt in der Kreis-, Bezirks- und Provinzialverwaltung das staatliche Beamtentum[13]). An der Spitze der kleineren Bezirke steht in der Regel ein Einzelbeamter, in den größeren Bezirken und Provinzen fungiert eine aus mehreren Beamten bestehende Behörde, welche entweder bureaumäßig oder kollegialisch organisiert ist. Die Regierung dieser Bezirke lediglich durch staatliche Berufsbeamte ohne jegliche Beteiligung von Elementen der Selbstverwaltung hat sich jedoch nur in wenigen kleinen Staaten, in den Herzogtümern Sachsen-Altenburg und Sachsen-Koburg-Gotha und im Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt erhalten.

In den meisten deutschen Staaten sind die Verwaltungsbezirke schon durch die Gesetzgebung aus den ersten Jahrzehnten des gegenwärtigen Jahrhunderts für Kommunalverbände erklärt worden. Innerhalb derselben fungierten kommunale Vertretungen und Ausschüsse, welche aus Wahlen hervorgingen und Elemente der Selbstverwaltung repräsentierten. Sie waren aber auf die Verwaltung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Anstalten beschränkt und hatten außerdem höchstens die Befugnis, Gutachten abzugeben und Wünsche zu äußern. Ihre Stellung erhob sich also nicht über die Bedeu-

13) Ueber die auf die Kreis-, Bezirks- und Provinzialverwaltung bezügliche Gesetzgebung der deutschen Staaten vergleiche mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, § 115 ff. S. 320 ff. Nachzutragen sind die S. 848 erwähnten neueren preußischen Gesetze.

tung eines französischen conseil. Die Ausübung der obrigkeitlichen Funktionen war staatlichen Behörden vorbehalten, welche sich lediglich aus staatlichen Berufsbeamten zusammensetzten. Man kann dieses System als das ältere System der deutschen Verwaltung bezeichnen.

Dagegen charakterisiert sich das neuere System durch die Beteiligung der Selbstverwaltungsorgane auch bei der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse, namentlich der Kommunalaufsicht, der Polizeiverwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Behörden, welche mit der Handhabung dieser Befugnisse betraut sind, haben den Charakter von Staatsbehörden. Sie bestehen aber nicht mehr ausschließlich aus Berufsbeamten, sondern haben erhebliche Elemente der Selbstverwaltung in sich aufgenommen. Letztere gehen in der Regel aus der Wahl kommunaler Vertretungen hervor; es kommen jedoch auch andere Formen der Bestellung vor. Die meisten dieser Bezirke haben zugleich den Charakter von Kommunalverbänden. In diesem Falle bestehen neben den Staatsbehörden Vertretungen und Ausschüsse, welche eine rein kommunale Organisation besitzen, deren Geschäftskreis sich aber auf die Verwaltung des Kommunalvermögens und der kommunalen Anstalten beschränkt.

§ 40. Das ältere System bestand bis zur Durchführung der neuen Reformgesetzgebung in Preußen. Das Hauptglied der lokalen Verwaltung bildete der Kreis, an der Spitze desselben stand der vom König ernannte Landrat, für dessen Amt den Kreisständen ein Präsentationsrecht zustand. Die gewählten Kreistage waren auf die Verwaltung des Kreisvermögens und der Kreisanstalten, die Abgabe von Gutachten, die Anbringung von Petitionen und Beschwerden beschränkt. Ueber den Kreisbehörden standen die kollegialisch organisierten Regierungen als Hauptbehörden für die allgemeine Landesverwaltung; sie waren rein staatliche Organe und setzten sich lediglich aus besoldeten Berufsbeamten zusammen. Die Oberpräsidenten der Provinzen fungierten als ständige Kommissarien des Ministeriums in den Provinzen, übten gewisse Aufsichtsbefugnisse aus und erledigten einzelne ihnen speziell zugewiesene Angelegenheiten. Den Oberpräsidenten waren Beamte zur Unterstützung beigegeben, doch hatten die Oberpräsidien eine rein bureaumäßige Organisation. Die Provinzialstände und die ihnen gleichstehenden Kommunalstände der Regierungsbezirke Cassel und Wiesbaden nahmen in der Provinz, bez. im Bezirke eine ähnliche Stellung ein wie die Kreisstände im Kreise; es stand ihnen die Verwaltung des Provinzialvermögens und der Provinzialanstalten, die Abgabe von Gutachten, die Anbringung von Petitionen und Beschwerden zu. Sie wählten aus ihrer Mitte einen Ausschuß und stellten für die Verwaltung des Provinzialvermögens und der Provinzialanstalten besoldete Beamte an. Eine ähnliche Verwaltungsorganisation besteht jetzt noch in Bayern, Württemberg und einer Reihe kleinerer Staaten.

Bayern zerfällt in Kreise mit kollegialisch organisierten Kreisregierungen und Distrikte mit Bezirksämtern. Als kommunale Vertretungen fungieren die Landräte und Distriktsräte mit ihren Ausschüssen. Württemberg wird in Kreise und Oberämter eingeteilt: erstere haben keine kommunale Organisation, in denselben bestehen nur die kollegialisch organisierten Kreisregierungen. Dagegen bilden die Oberämter Amtskorporationen, welche durch Amtsversammlungen vertreten werden. Von kleineren Staaten sind hier Oldenburg, Sachsen-Meiningen, Anhalt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Lippe und Schaumburg-Lippe zu nennen. Sie zerfallen in Kreise oder Aemter, an deren Spitze ein Staatsbeamter steht, innerhalb deren aber gleichzeitig kommunale Vertretungen (Kreistage, Amtsräte 2c.) vorkommen, welche beratende und vermögensverwaltende Befugnisse besitzen.

§ 41. Das neuere System der Verwaltung hat seine bedeutendste Ausbildung in Preußen gefunden und ist seit dem 1. April 1890 im ganzen Staate in Kraft getreten. Das Hauptglied der lokalen Verwaltung ist der Kreis geblieben. Die Kreise zerfallen in den östlichen Provinzen mit Ausnahme von Posen und in Schleswig-Holstein in Amtsbezirke, innerhalb deren die Amtsvorsteher die Funktionen der örtlichen Polizeiverwaltung wahrnehmen. In Hannover und Hessen-Nassau besteht diese Einrichtung nicht, doch kann

sie in Hannover auf Antrag des Provinziallandtages durch königliche Verordnung eingeführt werden. Die Kreise Westphalens zerfallen in Aemter, die der Rheinprovinz in Bügermeistereien. In Posen bestehen für die Zwecke der örtlichen Polizeiverwaltung Distrikte mit Distriktskommissarien. Als staatliches Organ der Kreisverwaltung fungiert der vom Könige ernannte Landrat; das frühere Präsentationsrecht der Kreistage bei der Besetzung des Amtes ist durch die neuere Gesetzgebung in ein bloßes Vorschlagsrecht verwandelt worden. In Posen existiert auch dieses nicht. Als kommunale Vertretung besteht der aus Wahlen der Großgrundbesitzer und höchstbesteuerten Gewerbetreibenden, der Städte und Landgemeinden hervorgegangene Kreistag, welcher über wichtigere Akte der Vermögensverwaltung Beschluß zu fassen, das Kreisstatut und den Kreishaushaltsetat festzustellen und Gutachten aller Art abzugeben hat. Aus dem Landrat und sechs vom Kreistage gewählten Mitgliedern setzt sich der Kreisausschuß zusammen; ihm steht die Verwaltung des Kreisvermögens nach Maßgabe der Beschlüsse des Kreistages und die Ausübung wichtiger obrigkeitlicher Befugnisse zu. In Posen ist für die Wahlen zum Kreistage das ältere, auf einer ständischen Gliederung beruhende Wahlsystem bestehen geblieben, die Mitglieder des Kreisausschusses werden nicht gewählt, sondern vom Oberpräsidenten ernannt. An die Stelle des Kreisausschusses tritt in den Städten, welche einen eigenen Kreis bilden, in den durch das Gesetz vorgesehenen Fällen der vom Magistrat oder der Gemeindevertretung gewählte Stadtausschuß. Für die Bezirks- und Provinzialverwaltung sind die Regierungen und Oberpräsidien bestehen geblieben; doch ist die Regierungsabteilung des Innern aufgelöst und an ihre Stelle der Regierungspräsident mit seinen Räten und Hilfsarbeitern getreten. Als kommunale Vertretung der Provinz fungiert der Provinziallandtag, dessen Mitglieder von den Kreistagen bez. den Magistraten und Stadtverordnetenversammlungen der einen eigenen Kreis bildenden Städte gewählt werden. In Posen sind auch in bezug auf die Bildung des Provinziallandtags die älteren Bestimmungen in Kraft geblieben. Die Zustimmung des Provinziallandtags ist zu wichtigeren Akten der Vermögensverwaltung und zum Erlaß von Provinzialstatuten erforderlich; er stellt die Provinzialetats auf, kontrolliert die Verwaltung des Provinzialvermögens, ist zur Abgabe von Gutachten befugt und besitzt ein Petitions- und Beschwerderecht. Der Provinziallandtag wählt den Provinzialausschuß, ein Kollegium für die Verwaltung des Provinzialvermögens und der provinziellen Anstalten. Zur Besorgung der laufenden Geschäfte wird ein besoldeter Beamter (Landesdirektor, Landeshauptmann) angestellt. In Hessen-Nassau sind auch nach Einführung der neuen Provinzialordnung die besonderen Kommunallandtage der Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden bestehen geblieben; sie werden für die gemeinsamen Angelegenheiten der Provinz zu einem Provinziallandtage vereinigt. Für die obrigkeitliche Verwaltung innerhalb der Regierungsbezirke und Provinzen bestanden nach der Gesetzgebung von 1875 drei Organe: der Bezirksrat, Provinzialrat und das Bezirksverwaltungsgericht. Durch die Gesetzgebung des Jahres 1883 sind Bezirksrat und Bezirksverwaltungsgericht zu einer einzigen Behörde unter der Bezeichnung Bezirksausschuß vereinigt worden. Der Provinzialrat, dessen Sprengel die ganze Provinz umfaßt, besteht aus dem Oberpräsidenten als Vorsitzenden, einem höheren Verwaltungsbeamten und fünf Mitgliedern, welche der Provinzialausschuß aus den zum Provinziallandtag wählbaren Provinzialangehörigen wählt. Der Bezirksausschuß, der für den Regierungsbezirk fungiert, setzt sich zusammen aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden und sechs Mitgliedern. Zwei dieser Mitglieder, von denen das eine zum Richteramte, das andere zum höheren Verwaltungsdienst befähigt sein muß, werden vom König ernannt, die übrigen vier vom Provinzialausschuß aus den Einwohnern des Regierungsbezirkes gewählt. Aus den ernannten Mitgliedern bestellt der König den Stellvertreter des Regierungspräsidenten mit der Bezeichnung Verwaltungsgerichtsdirektor. Letzterer führt namentlich auch dann den

Vorsitz, wenn über eine Beschwerde gegen den Regierungspräsidenten verhandelt wird. In Posen bedürfen die gewählten Mitglieder des Provinzialrates und Bezirksausschusses seiner Bestätigung. Die Stadt Berlin steht außerhalb des Bezirks- und Provinzialverbandes. An Stelle des Regierungspräsidenten tritt der Oberpräsident der Provinz Brandenburg, an Stelle des Provinzialrates teils der Oberpräsident, teils der zuständige Minister. Für Berlin fungiert ein besonderer Bezirksausschuß, für den der König einen eigenen Präsidenten ernennt und dessen gewählte Mitglieder durch Magistrat und Stadtverordnete bestellt werden.

Von andern deutschen Staaten haben das Königreich Sachsen, die Großherzogtümer Baden, Hessen und Sachsen-Weimar, das Herzogtum Braunschweig und die beiden reußischen Fürstentümer den Elementen der Selbstverwaltung eine umfassendere Beteiligung bei der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse eingeräumt.

Sachsen zerfällt in Kreishauptmannschaften und Amtshauptmannschaften mit Kreishauptleuten und Amtshauptleuten als staatlichen Verwaltungsbeamten. Jede Amtshauptmannschaft bildet einen Bezirksverband, in welchem als kommunale Vertretung eine Bezirksversammlung besteht. Aus den Wahlen der Bezirksversammlung geht der zur Ausübung obrigkeitlicher Verwaltung berufene Bezirksausschuß hervor. Ueber den Bezirksausschüssen besteht als höhere Instanz der Kreisausschuß, dessen Mitglieder von den einzelnen Bezirksversammlungen und den unmittelbaren Städten des Kreises abgeordnet werden. In Baden bilden die Bezirke mit Bezirksamtmännern die Grundlage der Verwaltung. Mehrere Bezirke sind zu einem Kommunalverbande unter dem Namen Kreis vereinigt. Der Kreis hat aber lediglich die Aufgabe, gewisse den Zwecken der Verwaltung dienende Anstalten zu errichten und zu administrieren, für die obrigkeitliche Verwaltung ist er ohne alle Bedeutung. Demgemäß sind auch die Kreisversammlung und der aus derselben hervorgehende Kreisausschuß auf Vermögensverwaltung und beratende Befugnisse beschränkt und ein besonderer Staatsverwaltungsbeamter besteht im Kreise überhaupt nicht; die Vertretung der Regierung gegenüber den kommunalen Organen des Kreises liegt dem Bezirksbeamten desjenigen Bezirkes ob, in welchem die Kreisverwaltung ihren Sitz hat. Dagegen bilden innerhalb der Bezirke ein wichtiges Glied der obrigkeitlichen Verwaltung die Bezirksräte, deren Mitglieder aus einer von der Kreisversammlung aufgestellten Liste vom Minister des Innern ernannt werden. In Hessen bestehen zur Seite der Provinzdirektoren und Kreisräte als der Staatsverwaltungsbeamten in den Provinzen und Kreisen Provinzialtage und Kreistage, aus deren Wahlen Provinzial- und Kreisausschüsse hervorgehen. In Braunschweig existieren ebenfalls Kreisversammlungen, welche aus ihrer Mitte einen Kreisausschuß wählen. Dagegen giebt es in den weimarischen Bezirken gar keine Bezirksversammlungen, sondern nur Bezirksausschüsse, welche von den zum Zweck der Landtagswahlen erwählten Wahlmännern gewählt werden. Die Einrichtung der Bezirksausschüsse ist im Fürstentum Reuß j. L. nachgeahmt worden, während das Fürstentum Reuß ä. L. überhaupt nur einen Verwaltungsbezirk bildet, in welchem ein Landrat und ein Landesausschuß Befugnisse der obrigkeitlichen Verwaltung ausüben.

5. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

§ 42. So lange in Deutschland besondere Verwaltungsbehörden bestehen, haben sie auch die Befugnis besessen, die im Bereiche ihrer Thätigkeit auftretenden Rechtsfragen zu entscheiden. Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit waren früher in einer Hand vereinigt. Erst die neuere Reformgesetzgebung hat dazu geführt, beides von einander zu trennen. Eine durch besondere Behörden auszuübende Verwaltungsgerichtsbarkeit ist schon im Jahre 1863 in Baden, in den Jahren 1875—1878 in Hessen, Preußen, Württemberg und Bayern eingeführt worden, in Preußen ist sie aber erst seit dem 1. April 1890 im ganzen Staate in Kraft getreten[14].

Die Organisation der Verwaltungsgerichte war ursprünglich in Preußen und den Mittelstaaten wesentlich verschieden gestaltet. In den Mittelstaaten fungierte von vorn herein nur ein oberster Verwaltungsgerichtshof, während in unterer und mittlerer Instanz die Entscheidung von Verwaltungssachen und Verwaltungsstreitsachen in einer Hand

14) Ueber die Gesetzgebung vergleiche mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, § 182, S. 539 ff. und mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I. § 9 S. 33 und 34 N. 11—15. Zu den an letzterer Stelle erwähnten Gesetzen ist später hinzugekommen das badische Gesetz, die Verwaltungsrechtspflege betr., vom 14. Juni 1884.

vereinigt blieb. In Preußen hatte dagegen die größere räumliche Ausdehnung des Staates zu einer Scheidung der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte schon in der mittleren Instanz geführt. Während der Kreisausschuß noch beide Arten von Geschäften, sowohl reine Verwaltungssachen, sogenannte Beschlußsachen, als Verwaltungsstreitsachen erledigte, fand schon in der Bezirks- und Provinzialinstanz eine Trennung statt. Die Beschlußsachen wurden vom Bezirksrat und Provinzialrat, die Verwaltungsstreitsachen, von dem Bezirksverwaltungsgericht entschieden. Ueber letzterem stand als höhere Instanz das Oberverwaltungsgericht. Durch die Gesetzgebung des Jahres 1883 ist jedoch auch Preußen zu dem mittelstaatlichen System übergegangen. Der Bezirksausschuß erledigt jetzt ebenso wie der Kreisausschuß sowohl Beschlußsachen als Verwaltungsstreitsachen und als Verwaltungsgericht im spezifischen Sinne fungiert jetzt nur noch das Oberverwaltungsgericht.

Die Kompetenz der Verwaltungsgerichte ist in den verschiedenen Staaten in sehr verschiedener Weise normiert. Zunächst besteht insofern ein Gegensatz zwischen Preußen und Baden einerseits und den übrigen Mittelstaaten andererseits, als die letzteren die Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf den Schutz subjektiver Rechte beschränken, während in Preußen und Baden der Entscheidung der Verwaltungsgerichte auch solche Fragen unterliegen, bei denen es sich gar nicht um subjektive Rechte, sondern lediglich um Aufrechterhaltung der Vorschriften des objektiven Rechtes handelt. Aber auch in denjenigen Angelegenheiten, bei welchen subjektive Rechte in Frage stehen, hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit einen sehr verschiedenen Umfang. Am engsten begrenzt erscheint sie in Hessen. Hier kommen zur Entscheidung des obersten Verwaltungsgerichtes regelmäßig nur solche Angelegenheiten, in welchen sich mehrere Private oder Gemeinden als Parteien gegenüberstehen; außerdem sind ihm einzelne anderweite Gegenstände durch spezielle gesetzliche Bestimmungen überwiesen. Die übrigen Staaten haben den Verwaltungsgerichten eine umfassende Kompetenz auch in solchen Streitigkeiten eingeräumt, wo das Individuum mit einem staatlichen Organe in Konflikt gerät. Auch Baden, dessen ursprüngliche Einrichtungen den hessischen sehr nahe standen, ist durch das Gesetz vom 14. Juni 1884 auf diesen Standpunkt getreten. Der Zweck der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in den genannten Ländern der, die individuelle Rechtssphäre gegenüber Eingriffen der Verwaltungsbeamten zu schützen. In Preußen, Bayern und Baden hat man dieses Ziel durch eine detaillierte Bestimmung der verwaltungsgerichtlichen Kompetenz, in Württemberg durch eine generelle Klausel zu erreichen gesucht. Hier ist dem Verwaltungsgerichtshof die Entscheidung über alle Beschwerden gegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden zugewiesen, welche auf Grund der Behauptung erhoben werden, die Verfügung sei rechtlich nicht begründet, durch dieselbe werde der Beschwerdeführer in einem Rechte verletzt oder mit einer ihm nicht obliegenden Verbindlichkeit belastet. Aehnliche Generalklauseln bestehen übrigens auch in Preußen und Baden für dasjenige Gebiet, welches für die Verwaltungsgerichtsbarkeit praktisch die größte Wichtigkeit hat, das Gebiet der Polizeiverfügungen. Fiskalische Streitigkeiten gehören in Deutschland zur Kompetenz der ordentlichen Gerichte.

Die obersten Verwaltungsgerichtshöfe sind durchweg lediglich mit Berufsbeamten besetzt. Die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Verwaltungsgerichte sind analog denen der Richter geordnet. Ihre rechtlich geschützte Stellung, ihre völlige Unabhängigkeit von der jeweiligen Regierung, ihre wissenschaftliche und praktische Vorbildung bieten die größte Gewähr für eine sachgemäße und unparteiische Entscheidung der einzelnen Streitsachen. Gerade in diesem Punkte unterscheidet sich die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit in der vorteilhaftesten Weise von der französischen.

6. Das Exekutivpersonal.

§ 43. Wie in Frankreich so besteht auch in Deutschland das exekutive Personal teils aus Gemeinde-, teils aus Staatsbeamten.

Für die einzelnen Orte sind Polizeidiener oder Schutzleute vorhanden, welche in größeren Orten häufig eine militärische Organisation erhalten haben. Da, wo den Gemeinden die Ortspolizei zusteht, wird das exekutive Polizeipersonal von den Gemeindeorganen angestellt. Ist in einem Orte staatliche Polizei vorhanden, so haben auch die exekutiven Polizeibeamten die Eigenschaft staatlicher Beamten.

Für die Vollstreckung der Befehle der Landespolizei, überhaupt für diejenige polizeiliche Thätigkeit, welche sich nicht auf den Bereich einer Ortschaft beschränkt, dienen die bewaffneten und militärisch organisierten Gendarmeriekorps. Die Gendarmen sind in Bezug auf ihre Wirksamkeit und Dienstleistung dem Ministerium des Innern und den Landespolizeibehörden, in Bezug auf Verfassung, Oekonomie und Disziplin ihren militärischen Vorgesetzten, bezw. den Kriegsministerien untergeordnet.

i. Die Behördenorganisation des Reichslandes Elsaß-Lothringen.

§ 44. 1. Die Zentralverwaltung. Die Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen steht dem Kaiser zu, in dessen Person sich namentlich auch alle Verwaltungsbefugnisse konzentrieren. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedurften früher der Kontrasignatur des Reichskanzlers. Der Reichskanzler stand an der Spitze der elsaß-lothringischen Verwaltung; zur Bearbeitung der ihm überwiesenen Angelegenheiten bediente er sich des Reichskanzleramtes für Elsaß-Lothringen. Als höchster Beamter innerhalb des Landes fungierte der Oberpräsident.

Durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 ist die obere Verwaltung Elsaß-Lothringens durchaus neu organisiert und der Sitz der Verwaltung nach Straßburg verlegt worden. An der Spitze der elsaß-lothringischen Verwaltung steht jetzt ein Statthalter.

Dieser hat eine Reihe von kaiserlichen Befugnissen, die ihm auf dem Verordnungswege übertragen werden, als Vertreter des Kaisers, außerdem aber gewisse oberste Verwaltungsfunktionen, welche früher dem Reichskanzler oder dem Oberpräsidenten zustanden, kraft seines Amtes auszuüben. In Bezug auf erstere ist er unverantwortlich, seine in Ausfluß derselben erlassenen Verfügungen bedürfen aber der Kontrasignatur des Staatssekretärs. Letztere übt er unter eigener Verantwortlichkeit ohne Kontrasignatur aus. Es steht ihm endlich die Kontrasignatur der kaiserlichen Verfügungen zu. Der Staatssekretär ist der höchste Beamte nach dem Statthalter und, soweit es sich nicht um die Ausübung kaiserlicher Befugnisse handelt, sein Vertreter im Fall der Verhinderung. Er steht an der Spitze des Ministeriums für Elsaß-Lothringen, welches in verschiedene Abteilungen mit Unterstaatssekretären zerfällt. Für die Begutachtung von Gesetzen und allgemeinen Verwaltungsmaßregeln besteht ein Staatsrat, welcher sich aus den höchsten Beamten des Reichslandes und einer Anzahl vom Kaiser ernannter Mitglieder zusammensetzt.

§ 45. 2. Die Lokalverwaltung. Für die Lokalverwaltung Elsaß-Lothringens ist im allgemeinen die französische Verwaltungsorganisation bestehen geblieben, sie hat jedoch durch die neuere deutsche Gesetzgebung, insbesondere das Gesetz, betr. die Einrichtung der Verwaltung, vom 30. Dezbr. 1871 nicht unwesentliche Modifikationen im Sinne der Dezentralisation erfahren. Das Land zerfällt in Bezirke, den französischen Departements, Kreise, den französischen Arrondissements entsprechend, Kantone und Gemeinden.

An der Spitze der Bezirke steht ein Bezirkspräsident, dessen Stellung im allgemeinen der eines französischen Präfekten entspricht, dem aber auch ein Teil der französischen Ministerialbefugnisse übertragen ist. Als kommunale Vertretung fungieren die Bezirkstage, denen alle diejenigen Rechte zustehen, welche die französischen Generalräte vor dem Gesetze vom 10. August 1871 besaßen.

Beamter des Kreises ist der Kreisdirektor. Er erscheint aber nicht wie der französische Souspräfekt als ein bloßes Organ des Bezirkspräsidenten, sondern besitzt eine selbständige Amtsgewalt. Durch die deutsche Gesetzgebung sind ihm viele Befugnisse übertragen, welche nach französischem Rechte dem Präfekten zustehen. Die Kreisvertretungen, deren Stellung der der französchen Arrondissementsräte entspricht, führen die Bezeichnung Kreistage.

Organe der Gemeindeverwaltung sind der Bürgermeister, die Beigeordneten und der Gemeinderat. Der Bürgermeister wird, entsprechend den Vorschriften des französischen Gesetzes vom 22. Juli 1870, in den Hauptstädten der Departements, Arrondissements und Kantone, sowie in Städten von 3000 Einwohnern und darüber durch den Kaiser, in allen anderen Gemeinden durch den Bezirkspräsidenten ernannt. Die frühere Beschränkung der Ernennung auf Mitglieder des Gemeinderates ist durch Gesetz vom 4. Juli 1887 beseitigt worden. Für die Gemeinderäte sind die französischen Bestimmungen in Kraft geblieben; im Falle der Auflösung kann nach neueren deutschen Vorschriften entweder eine Gemeindekommission eingesetzt oder es können die Befugnisse auf den Bürgermeister übertragen werden.

§ 46. 3. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Einrichtungen des französischen contentieux administratif sind in Elsaß-Lothringen bestehen geblieben. Es ist jedoch der Umfang desselben wesentlich beschränkt worden, indem die Streitigkeiten fiskalischer Natur bei Gelegenheit der Einführung der Reichsjustizgesetze meist den ordentlichen Gerichten übertragen worden sind. Die Stelle der Präfekturräte nehmen Bezirksräte ein, welche aus dem Bezirkspräsidenten und den ihm beigegebenen Räten, einschließlich des Steuerdirektors und des Oberforstmeisters bestehen. Als Rekursinstanz über denselben fungiert an Stelle des Staatsrates der kaiserliche Rat in Elsaß-Lothringen, dessen Mitglieder vom Kaiser ernannt werden. Er hat den Charakter eines definitiv entscheidenden Verwaltungs-

gerichtshofes. Für die Ausübung der anderen verwaltungsgerichtlichen Befugnisse des Staatsrates ist dagegen bis jetzt ein Organ nicht geschaffen worden.

§ 47. 4. Das Exekutivpersonal. Als Exekutivorgan besteht in den einzelnen Gemeinden ein örtliches Polizeipersonal, für dessen Verhältnisse die älteren französischen Gesetze in Kraft geblieben sind. Dem Zweck der Landespolizei dient das elsaß-lothringische Gendarmeriekorps, dessen Organisation auf dem Gesetze vom 20. Juni 1872 beruht.

V. Die Behördenorganisation Oesterreichs.

Ueber die bis vor kurzem äußerst vernachlässigte Geschichte der österreichischen Behördenorganisation ist in neuerer Zeit eine Reihe sehr schätzenswerter Arbeiten erschienen. Die wesentlichsten derselben sind: Luschin von Ebengreuth, Geschichte des älteren Gerichtswesens in Oesterreich ob und unter der Enns, 1879. S. Adler, Die Organisation der Centralverwaltung unter Kaiser Maximilian I, 1886. E. Rosenthal, Die Behördenorganisation Kaiser Ferdinands I. 1887. Fellner, Geschichte der österreichischen Centralverwaltung in den Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung Bd. VIII, S. 258 ff. Huber, Geschichte der österreichischen Verwaltungsorganisation, 1884. Freiherr von Hock, Der österreichische Staatsrat, fortgesetzt von Bidermann, 5 Hefte, 1868—79. Hinße, Der österreichische Staatsrat im 16. und 17. Jahrhundert in der Zeitschrift der Savignystiftung für Rechtsgeschichte, germanistische Abteilung Bd. VIII, S. 137 ff. Gumplowicz, Einleitung in das Staatsrecht, 1889. Die heutige Gestaltung der Behördenorganisation behandelt J. Ulbrich, Oesterreichisches Staatsrecht, 1889, S. 139 ff., 242 ff. Auf dieses Werk sei hinsichtlich der weiteren Litteratur und der in Betracht kommenden Gesetze hierdurch verwiesen. Ueber die kommunale Behördenorganisation in Oesterreich vergl. auch v. Reitzenstein im Handb. Band III. F.W. Abh. XI § 20, 21 S. 642 ff. (vergl. die Anm. 3 S. 825).

§ 48. 1. Geschichtliche Entwicklung. Während des Mittelalters unterschied sich die österreichische Behördenorganisation nicht wesentlich von der anderer deutscher Territorien. Die Reorganisatoren der österreichischen Verwaltung waren Maximilian I. und Ferdinand I. Die von ihnen geschaffenen Einrichtungen sind ein Vorbild für die meisten deutschen Länder geworden. Maximilian I. verfolgte bei seinen Verwaltungsreformen ein dreifaches Ziel. Er wollte einmal ständige Behörden mit kollegialer Organisation begründen, ferner die Finanzverwaltung von der allgemeinen Verwaltung loslösen und als einen besonderen Verwaltungszweig unter eigenen Behörden konstituieren, endlich Zentralbehörden für die gesamten österreichischen Erblande schaffen. Es war ihm aber nicht vergönnt, dauernde Einrichtungen herzustellen. Seine Pläne und Ideen gewannen erst unter Ferdinand I. feste Gestalt. Unter ihm entstanden folgende Zentralbehörden: 1) der Hofrat für die Angelegenheiten der Justiz und Verwaltung. Ursprünglich für Reich und Erblande bestimmt, hat derselbe allmählich den Charakter einer reinen Reichsbehörde angenommen. 2) Die Hofkammer als Organ der Finanzverwaltung, welche später auch die böhmische und ungarische Kammer ihrer Leitung unterworfen hat. 3) Der Hofkriegsrat für die Geschäfte der Militärverwaltung. 4) Der Geheime Rat als Zentralstelle für alle Verwaltungsressorts. Aus letzterem sonderte sich unter Leopold I. die geheime Konferenz als ein engerer Ausschuß ab. Zur Ausfertigung der von den Zentralbehörden gefaßten Beschlüsse diente die Hofkanzlei. Als Mittelbehörden für die einzelnen Länder fungierten Regierungen, denen die Justiz und allgemeine Landesverwaltung, und Rentkammern, denen die Finanzverwaltung übertragen war.

Eine einheitliche Gestaltung erhielt das österreichische Staatswesen und die österreichische Behördenorganisation unter Maria Theresia. Für die auswärtigen Angelegenheiten wurde eine besondere Behörde unter der Bezeichnung Haus-, Hof- und Staatskanzlei errichtet. Die Finanzverwaltung wurde, nachdem schon früher die böhmische und ungarische Hofkammer der österreichischen untergeordnet war, nunmehr für den ganzen Staat der reorganisierten Hofkammer übertragen. Den Zentralpunkt der inneren Verwaltung bildete für die deutsch-böhmischen Länder die böhmisch-österreichische Hofkanzlei, welche nach der

Erwerbung Galiziens auch die Bearbeitung der galizischen Angelegenheiten übernahm. Daneben bestanden die ungarische und die siebenbürgische Hofkanzlei. Außerdem wurde für die böhmisch-deutschen Lande eine oberste Justizstelle errichtet und so die Trennung der Justiz und Verwaltung wenigstens für die höchste Instanz durchgeführt. Als oberstes beratendes Organ fungierte der Staatsrat. Auch die bisher außerordentlich verschiedene lokale Organisation wurde unter Maria Theresia und Joseph II. nach einem einheitlichen und gleichartigen Plane gestaltet; an die Spitze der einzelnen Kronländer traten Landeschefs (Statthalter), als untere Verwaltungsorgane fungierten Kreisämter.

Diese Behördenorganisation blieb im wesentlichen bis zum Jahre 1848 bestehen. Erst die Bewegungen dieses Jahres und die sich daran knüpfenden Verfassungsänderungen veranlaßten eine Umgestaltung des bisherigen Behördenorganismus. An die Stelle der kollegialen Zentralbehörden traten Ministerien mit bureaumäßiger Organisation. Auch die Provinzial- und Lokalbehörden erhielten eine neue Gestalt. An die Spitze der Kronländer wurden auch fernerhin Statthalter gestellt; unter diesen fungierten Kreisbehörden als Mittelinstanz. Die untere Instanz bildeten die Bezirkshauptmannschaften. Die Organisation sollte auf dem Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung beruhen, doch wurde derselbe nicht streng durchgeführt, indem in unterer Instanz die Bezirkshauptmannschaften beide Funktionen in ihren Händen vereinigten. Die Mittelinstanz der Kreise wurde Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre in den einzelnen Kronländern wieder aufgehoben.

Die definitive Regelung der österreichischen Verfassungsverhältnisse im Jahre 1867 führte zunächst zu einer völligen Scheidung des Behördenorganismus für Ungarn und für das cisleithanische Oesterreich sowie zur Errichtung einzelner gemeinsamer Ministerien für den Gesamtstaat. Außerdem wurde der Grundsatz der Trennung der Justiz und Verwaltung nunmehr vollständig durchgeführt und seit 1875 eine Verwaltungsgerichtsbarkeit eingerichtet.

§ 49. 2. Die Zentralverwaltung. Organe der Zentralverwaltung für das cisleithanische Oesterreich sind die Ministerien, welche nach der Verschiedenheit der Verwaltungsgeschäfte in eine Reihe einzelner Departements zerfallen: Ministerium des Innern, Ministerium für Landesverteidigung, Ministerium für Kultus und Unterricht, Ackerbauministerium, Handelsministerium, Finanzministerium und Justizministerium. Zur Beratung und Erledigung allgemeiner Verwaltungsangelegenheiten vereinigen sich die Minister zu einem Ministerrat (Ministerkonferenz) unter dem Vorsitz des Kaisers oder des Ministerpräsidenten. — Als gemeinsame Behörden für die österreichisch-ungarische Monarchie fungieren das Ministerium des Aeußern und des kaiserlichen Hauses, das Kriegsministerium und das gemeinsame Finanzministerium.

§ 50. 3. Die Lokalverwaltung. Für die Ausübung der Funktionen der lokalen Verwaltung gliedert sich das cisleithanische Oesterreich in Kronländer, Bezirke und Gemeinden.

Die Gestaltung der Gemeindeverwaltung hat in Oesterreich eine ähnliche Entwicklung genommen wie im übrigen Deutschland. Während des Mittelalters war eine Scheidung in Städte und Landgemeinden eingetreten. Erstere hatten eine selbständige Verfassung und Verwaltung errungen, wurden jedoch schon seit dem sechzehnten, namentlich aber im achtzehnten Jahrhundert einer weitgehenden staatlichen Aufsicht unterworfen, welche ihre Selbständigkeit völlig vernichtete. Letztere waren in Hörigkeit versunken und vollständig unter den Einfluß der Grundherren gekommen. Erst seit dem Jahre 1849 begann die Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über die Gemeindeverfassung aufzustellen. Für die Organisation der Gemeindeverwaltung im cisleithanischen Oesterreich ist jetzt das Gesetz vom 5. März 1862 maßgebend. Dasselbe stellt aber nur gewisse allgemeine Grundsätze auf; die näheren Bestimmungen finden sich in den Gemeindeordnungen, welche in den ein-

zelnen Kronländern im Wege der Landesgesetzgebung erlassen sind. Einzelne größere Städte stehen jedoch nicht unter der Herrschaft dieser Gemeindeordnungen, ihre Verfassung ist durch besondere auf Landesgesetzen beruhende Statuten geregelt.

Die österreichische Gemeindeverfassung stimmt in ihren wesentlichen Grundzügen mit der deutschen Gemeindeverfassung überein. Auch die österreichischen Gemeinden haben eine rein kommunale Organisation, die Aemter besitzen meist den Charakter von Selbstverwaltungsämtern, der Wirkungskreis der Gemeinde umfaßt dieselben Gebiete, welche in Deutschland den Gegenstand der Gemeindethätigkeit bilden. Organe der Gemeinde sind der Gemeindevorsteher, dem Gemeinderäte als Gehilfen und Vertreter zur Seite stehen, für die Funktionen der Gemeindeverwaltung und der Gemeindeausschuß mit den gewöhnlichen Befugnissen der Gemeindevertretung. Die Mitglieder des Gemeindeausschusses werden von den stimmberechtigten Gemeindeangehörigen, der Gemeindevorsteher und die Gemeinderäte von dem Gemeindeausschuß gewählt. In den Städten mit besonderer statutarischer Verfassung führt der Chef der Verwaltung den Titel Bürgermeister. Ihm steht entweder eine Anzahl von Hilfsarbeitern und Referenten, welche seine Entscheidungen vorzubereiten haben, oder ein Kollegium zur Seite, an dessen Beschlußfassung er bei Akten der städtischen Verwaltung gebunden ist. Außerdem existiert eine städtische Vertretung, welche in einzelnen Orten aus ihrer Mitte noch wieder einen besonderen Ausschuß bildet. Die Bezeichnungen für diese Behörden sind außerordentlich verschieden: Magistrat, Stadtrat, Gemeinderat, Gemeindeausschuß, Stadtverordnetenkollegium. Nicht selten bedeutet derselbe Ausdruck in verschiedenen Städten etwas ganz Verschiedenes.

Auch die Kronländer und Bezirke sind als Kommunalverbände organisiert. Die Ausübung der obrigkeitlichen Befugnisse innerhalb derselben liegt jedoch lediglich in den Händen staatlicher Berufsbeamten. Eine umfassendere Heranziehung von Elementen der Selbstverwaltung zur Erledigung dieser Angelegenheiten war in Oesterreich schon wegen des scharfen Nationalitätengegensatzes ausgeschlossen. An der Spitze der Kronländer stehen die Landeschefs, welche den Titel Statthalter oder Landespräsident führen; die ihrer Leitung unterstellte Behörde heißt Statthalterei oder Landesregierung. In den Bezirken fungieren Bezirkshauptleute mit dem entsprechenden Hilfspersonal. Sowohl die Statthaltereien und Landesregierungen als die Bezirkshauptmannschaften sind rein bureaumäßig organisiert. An Stelle der Bezirkshauptmannschaften treten in einzelnen mit eigenen Statuten versehenen Städten die Kommunalämter (Bürgermeister, Magistrat 2c.). Doch bestehen hier für die Verwaltung der Polizei oft besondere staatliche Polizeidirektionen.

Als kommunale Vertretungen bestehen in den Bezirken die gewählten Bezirksvertretungen, in den Kronländern die Landtage. Aus den Wahlen der ersteren gehen die Bezirksausschüsse, aus denen der letzteren die Landesausschüsse hervor. Die genannten Organe haben jedoch keinerlei obrigkeitliche Verwaltungsbefugnisse auszuüben, ihre Thätigkeit beschränkt sich auf die Verwaltung des Vermögens und der Anstalten des betreffenden politischen Verbandes. Die Mitwirkung der Landtage bei der Landesgesetzgebung bleibt hier außer Betracht.

§ 51. 4. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht in Oesterrich seit dem Gesetze vom 22. Oktober 1875. Die Ausübung derselben ist einem Verwaltungsgerichtshof übertragen, welcher für das ganze cisleithanische Staatsgebiet fungiert. In den unteren Instanzen bleibt Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit in einer Hand vereinigt; der Verwaltungsgerichtshof bildet nur eine oberste Kassationsinstanz für die Verfügungen der Verwaltungsorgane. Er dient dem Zweck, den individuellen Rechtskreis der Staatsangehörigen gegenüber Eingriffen der Verwaltungsorgane zu schützen. Seine Zuständigkeit ist durch eine generelle Klausel geregelt; sie tritt dann ein, wenn jemand durch gesetzwidrige Verfügungen einer Verwaltungsbehörde in

seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Die Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes sind ebenso wie die der deutschen Verwaltungsgerichte Berufsbeamte und haben die rechtlich geschützte Stellung der Richter. — Neben dem Verwaltungsgerichtshof übt in gewissen Fällen auch das Reichsgericht eine Verwaltungsrechtssprechung aus, insofern denselben neben anderen Funktionen auch die Entscheidung über Beschwerden der Staatsbürger wegen Verletzung der ihnen durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte zusteht.

§ 52. 5. Das Exekutivpersonal. Als Exekutivorgane fungieren in den einzelnen Gemeinden die Gemeinde- oder Polizeidiener und die Sicherheitswachen, für die Zwecke der Landespolizei das Gendarmeriekorps. Dieses ist ein militärisch organisierter einheitlicher Körper, der in militärischer, ökonomischer und administrativer Beziehung unter dem Ministerium für Landesverteidigung steht.

IV.

Die Sicherheitspolizei.

1. Begriff und Einteilung der Sicherheitspolizei.

L. Stein, Die Verwaltungslehre, 4. Teil. 1867. H. Schulze, Preußisches Staatsrecht, 1877, §§ 215, 219. Ders., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts I. 1881, § 221 u. 225. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts I. 1883, § 46. E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1884, § 57. C. Bornhak, Preußisches Staatsrecht III, 1890, §§ 165, 168.

§ 1. Die Geschichte des Begriffes, der mit dem Worte Polizei sich verbindet, ist zugleich eine Geschichte der Auffassungen, welche in der Staatswissenschaft und in der Praxis hinsichtlich der staatlichen Verwaltungsaufgaben jeweils herrschten. Anfänglich die res politicae, das Gebiet der staatlichen Thätigkeit im Gegensatze zum kirchlichen Leben bezeichnend, schränkte sich der Ausdruck Polizei mit dem 16. Jahrhunderte auf jene staatlichen Angelegenheiten ein, die wir jetzt unter dem Namen innere Verwaltung zusammenfassen. Die erste Aufgabe, welche der aus den Fesseln des Mittelalters sich losringende Staat auf dem Gebiete der Verwaltung zu lösen vorfand, war die Herstellung allgemeiner Sicherheit als der unumgänglichen Vorbedingung einer eigentlich schöpferischen Thätigkeit. So legte in Deutschland der Reichsabschied von Worms 1495 durch Schaffung eines ewigen Landfriedens den Grund zu einer gesicherten Rechtsordnung, und es entfaltete sich dann, insbesondere in den Reichspolizeiordnungen von 1530, 1548 und 1577 und in den Landespolizeiordnungen, eine umfassende Verwaltungsgesetzgebung des Reiches und der Territorien. Kennzeichnend für jene ganze Entwicklung aber ist, daß selbst da, wo es sich nicht um Normen der Sicherheitspolizei, sondern um solche der sogen. Wohlfahrtspolizei handelte, die Staatsgewalt auf dem Gebiete der Verwaltung fast ausschließlich als eine Zwangsgewalt gegenüber den Unterthanen erschien. So kam es, daß bis zu Ende des 18. Jahrhunderts eine Trennung zwischen den Begriffen der Polizei und der Verwaltung überhaupt nicht eintreten konnte. Erst dem Staate der Neuzeit kam es zum Bewußtsein, daß die Verwaltungsthätigkeit sich in der Handhabung staatlichen Zwanges, in der Polizei nicht erschöpfen könne, daß sie vielmehr in erster Linie eine pflegende Thätigkeit sei, die allerdings des polizeilichen Zwangs als eines schützenden und unterstützenden Mittels bedürfe. Damit hat sich die Scheidung der Begriffe Verwaltung und Polizei in dem Sinne vollzogen, daß letztere als Teil der ersteren sich darstellt. In diesem neuzeitlichen Sinne ist Polizei diejenige Zwangsgewalt, durch welche der Staat sich und seine Angehörigen vor Gefährdungen durch Menschen schützt, Polizeirecht der Inbegriff derjenigen Normen, durch welche die Handhabung jener Zwangsgewalt geregelt ist.

Nach dem Gegenstande der abzuwehrenden Gefährdung scheidet sich die Polizei in zwei Teile. Insofern sie gegen Gefährdungen sich richtet, welche die Sicherheit des Staates oder seiner Bürger im allgemeinen bedrohen, ist sie Sicherheitspolizei; insofern sie den Schutz bestimmter einzelner Zweige der staatlichen Regierungsthätigkeit

bezielt, ist sie Verwaltungspolizei. Diese letztere ist kein selbständiges Gebiet staatlichen Wirkens, sondern bildet, nach Lorenz von Stein's treffendem Ausdrucke, „für jedes Gebiet der Verwaltung die negative Funktion". Dagegen muß die Sicherheitspolizei, deren Darstellung uns hier zu beschäftigen hat, um der Selbständigkeit ihres Zweckes willen auch ein gesondertes und gesondert eingerichtetes Thätigkeitsgebiet für den Staat bilden. Denn sie schließt sich nicht an diese oder jene einzelne Fürsorgethätigkeit des Staates an, sondern der Schutz der staatlichen Rechtsordnung als eines Ganzen ist ihr Ziel.

Man pflegt bei der Sicherheitspolizei verschiedene Einteilungen zu machen: so in öffentliche und Privat- oder Einzelsicherheitspolizei, in höhere und niedere Sicherheitspolizei (H. Schulze, L. v. Stein) [1]). Als höhere oder öffentliche Sicherheitspolizei wird jene bezeichnet, welche das öffentliche Recht und seine Grundlagen zu schützen hat, als niedere oder Einzelsicherheitspolizei [2]) jene, welche den Rechtszustand des Einzelnen beschirmen soll. Der systematische Wert dieser Einteilungen steht indessen nicht außer allem Zweifel. Die Thätigkeit der Sicherheitspolizei unterscheidet sich weit weniger nach dem zu schützenden Gegenstande, als nach der Art der abzuwehrenden Bedrohung; denn die letztere ist für die Art der zu gebrauchenden polizeilichen Abwehrmittel das Nächstbestimmende. Richtiger dürfte es daher sein, als höhere Sicherheitspolizei jene zu bezeichnen, bei welcher es sich um Abwendung von Gefahren handelt, die von einer Mehrheit von Personen oder von der Einwirkung auf eine Mehrheit von Personen drohen, als niedere oder Einzelsicherheitspolizei jene, die sich gegen den einzelnen sicherheitsgefährlichen Menschen richtet. Dabei muß man sich aber gewärtig halten, daß auch von der Masse eine Bedrohung des Rechtszustandes des Einzelnen, auch vom Einzelnen eine Bedrohung des öffentlichen Rechts und seiner Grundlagen ausgehen kann. Zur höheren Sicherheitspolizei im Sinne der hier erörterten Einteilung gehört die Polizei der Vereine, Versammlungen, Volksbewegungen und der Presse; die Einzelsicherheitspolizei umfaßt die Vorschriften über die Kontrolle und über die Beschränkungen der Bewegung des Einzelnen, sowie die Waffenpolizei. Unrichtig ist es, Sicherungsmaßregeln gegen natürliche Gefahren unter den Begriff der Sicherheitspolizei zu stellen. Der Begriff der Polizei bezieht sich allenthalben nur auf einen gegen Menschen geübten Zwang [3]). Das Polizeirecht bezweckt, zum Schutze der persönlichen Freiheit des Einzelnen die Thätigkeit der Polizei mit gesetzlichen Schranken zu umgeben. Den Formen ihrer Aeußerung nach ist die Sicherheitspolizei teils vorbeugend, teils zurückdrängend, je nachdem ihre Maßnahmen sich gegen den Eintritt von Störungen der Sicherheit oder auf Beseitigung eingetretener Störungen richten (police de prévention; police de répression).

Es erübrigt zum Schlusse dieser allgemeinen Erörterungen noch, das Verhältnis der Sicherheitspolizei zur gerichtlichen Polizei kurz zu betrachten. Beide haben es mit demselben Gegenstande, der Wahrung der öffentlichen Sicherheit zu thun. Allein die gerichtliche Polizei bezweckt, die Bestrafung bereits geschehener Rechtsverletzungen herbeizuführen, sie steht daher im Dienste der Rechtspflege; die Sicherheitspolizei dagegen handelt im Dienste und nach den Grundsätzen der Verwaltung. Es ist nicht zutreffend, wie Robert von Mohl (System der Präventivjustiz) gethan hat, die Sicherheitspolizei unter Gesichtspunkte der Rechtspflege zu stellen. Eine noch nicht geschehene Rechtsverletzung kann niemals Gegenstand der Rechtspflege sein. An dieser inneren Verschiedenheit der Aufgaben ändert auch der Umstand nichts, daß vielfach dieselben Be-

1) Vgl. auch die Einteilung bei G. Meyer a. a. O. I. § 46.

2) Bei L. v. Stein erscheint neben der höhern und niedern Sicherheitspolizei noch eine „Einzelpolizei". Letztere fällt aber unter seinen Begriff der höhern Sicherheitspolizei; denn sie richtet sich gegen die Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Rechtsordnung durch den Einzelnen; die niedere Sicherheitspolizei (Einzelsicherheitspolizei bei H. Schulze) gegen Gefährdungen des Einzelnen.

3) Allerdings wird diese Begriffsvermengung vielfach durch die Gesetzgebung unterstützt. So enthält z. B. die italienische legge sulla pubblica sicurezza vom 23. Dezember 1888 nicht bloß sicherheitspolizeiliche, sondern auch Unfallverhütungsvorschriften. Siehe auch O. Gerland, Ueber den Begriff der Polizei und insbesondere der Sicherheitspolizei nach preußischem Recht, im Archiv für öff. Recht V S. 1 ff.

amten zugleich mit Aufgaben der gerichtlichen und der Sicherheitspolizei betraut sind. (Vergl. z. B. Reichs-Gerichtsverfass.-Ges. § 153: „Die Beamten des Polizei- und Sicherheitsdienstes sind Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft . . .)"

Die Scheidung der gerichtlichen von der Verwaltungspolizei ist zuerst mit voller Schärfe im französischen Rechte vollzogen worden [4]. Der Code d'instruction criminelle Art. 8 und 9 sagt: La police judiciaire recherche les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir. — La police judiciaire sera exercée sous l'autorité des cours impériales . . .

Die Unterstellung der gerichtlichen Polizei unter die Behörden der Justiz („Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft") ist auch im deutschen Gerichtsverfassungsgesetze (§ 153) und in der deutschen Strafprozeßordnung (§§ 98, 105, 156, 157, 159, 161, 187) zur Durchführung gelangt [5].

2. Die Polizei der Vereine und der Versammlungen.

Brater in Bluntschli's St.W.B. X S. 755, Lewis in Holtzendorff's Rechtslexikon III S. 1017.

§ 2. Die Freiheit der Vereine und Versammlungen gilt mit Recht als eines der wesentlichen Kennzeichen eines freien Staatslebens. Es handelt sich hierbei um eine Bethätigung der persönlichen Willensfreiheit auf dem Gebiete gemeinsamer Interessen. Der Staat, der hier eine unbedingte Zurückdrängung üben wollte, würde einerseits einer wertvollen Mitwirkung bei Erreichung seiner Aufgaben sich berauben, andererseits Gefahr laufen, daß der öffentlich unterdrückte Trieb der Vergesellschaftung im geheimen um so bedenklicher sich entwickelt. Indessen läßt sich nicht verkennen, daß auch aus öffentlichen Vereinigungen unter Umständen dem Staate eine schwere Gefährdung erwachsen kann. Nur werden gemeinhin solche Erscheinungen nicht Ursache, sondern Wirkungen des Uebels sein [6].

Unter Verein ist im allgemeinen jede freiwillige und auf die Dauer berechnete Verbindung einer Personenmehrheit zu verstehen, die auf gemeinsame und einheitliche Verfolgung irgend eines Zweckes gerichtet ist [7]. Die Vereine für wirtschaftliche Zwecke haben im allgemeinen mit der Sicherheitspolizei nur wenig Berührung. Polizeilich ist vornehmlich der Unterschied zwischen politischen und nicht politischen Vereinen von Bedeutung. Erstere sind solche, welche sich mit öffentlichen Angelegenheiten befassen. Zu diesen Angelegenheiten gehören alle jene, welche ausschließlich in den Wirkungskreis des Staates und seiner öffentlichen Verbände fallen, ferner jene, welche nicht ausschließlich in diesen Wirkungskreis fallen, wenn sie unter dem Gesichtspunkte ihrer Beziehung zum Staate und seinen öffentlichen Verbänden behandelt werden. Gleichgültig ist selbstverständlich, ob es sich um Verwirklichung irgend eines politischen Programmes oder um einen bestimmten einzelnen Zweck handelt. Die Ziele der nicht politischen Vereine können die verschiedensten sein; sie haben vom polizeirechtlichen Standpunkte nur das verneinende Merkmal gemein, daß sie sich nicht mit staatlichen Angelegenheiten befassen.

Die Vereinsfreiheit hat selbstverständlich überall Eine naturgemäße Grenze. Durch die Vereinigung können die Staatsangehörigen den Umkreis ihrer Handlungsfreiheit gegenüber dem Staate nicht erweitern. Was dem Einzelnen nicht erlaubt ist, kann auch dem Vereine nicht gestattet sein. Er wird weder Zwecke sich setzen noch Mittel zur Anwendung bringen dürfen, die entweder überhaupt nicht erlaubt oder nur der öffentlichen Gewalt vorbehalten sind. Der Verein wird ferner mit Rücksicht darauf, daß der Zusammenschluß einer Mehrzahl eine größere Gefährdung der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Wohls

4) Vgl. Otto Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechtes, 1886, S. 161 ff.

5) Vgl. Hölling, Die Polizeibehörden in ihrer Thätigkeit als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft und als Polizeirichter, 1881; Ortloff, Lehrbuch der Kriminalpolizei auf Grund der deutschen Reichsgesetze, 1881; H. Seuffert in Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts I. S. 855.

6) Vgl. hieher Bluntschli, Lehre vom modernen Staat II. S. 654.

7) Vgl. Preußisches Allgemeines Landrecht T. II. Tit. 6 § 1: „Unter Gesellschaft überhaupt werden Verbindungen mehrerer Mitglieder des Staats zu einem gemeinschaftlichen Endzwecke verstanden."

unter Umständen bewirken kann, als das nicht einheitlich bestimmte Handeln der Einzelnen, jenen staatlichen Satzungen sich unterwerfen müssen, welche zum Behufe der Aufsicht, der vorbeugenden Polizei, nötig sind. Dagegen darf es der Gesichtspunkt der Vereinspolizei nicht sein, alle Bestrebungen zu verhindern, welche den jeweiligen Regierungsauffassungen nicht entsprechen, oder gar die politischen Vereine grundsätzlich zu verpönen. Denn der Staat, der die Freiheit der Meinungs-Aeußerung und -Bethätigung überhaupt achten will, muß sie auch achten, wenn sie in dieser Form ihm entgegentritt. Die Verfassungsstaaten der Neuzeit haben denn auch durchweg den Grundsatz der Vereinsfreiheit anerkannt [8]).

Die Entwickelung des Vereinsrechts und dessen jetzige Gestaltung soll im folgenden kurz betrachtet werden.

§ 3. Im Mittelalter waltete der Grundsatz der Vereinsfreiheit, der in Deutschland nur allmählich und verhältnismäßig spät eine Einschränkung durch Ausbildung eines polizeilichen Verbietungsrechtes erhielt. Das Eindringen des römischen Rechtes bewirkte an diesem Stande der Dinge eine völlige Umgestaltung [9]). Es gelangte der Satz zur Geltung, daß ein Verein, um bestehen zu dürfen, obrigkeitliche Genehmigung brauche. Eine Folge dessen war, daß geheime Verbindungen als unbedingt strafbar erscheinen mußten. Nicht minder lag es im Wesen des mehr und mehr sich ausbildenden Polizeistaates, der in den Unterthanen lediglich willenlose Gegenstände der staatlichen Fürsorge erblickte, daß er den politischen Vereinen feindlich entgegentrat. Und so erscheint denn insbesondere das 18. Jahrhundert als die Zeit der staatlichen Unterdrückung des Vereinslebens [10]).

Die Gesetzgebung hielt in Deutschland bis zum Jahre 1848 daran fest, daß politische Vereine und Versammlungen möglichst zurückzudrängen seien. Bald nachdem die belgische Verfassung den Grundsatz der vollen Vereinsfreiheit anerkannt hatte, sprach ein Beschluß des deutschen Bundestages vom 5. Juli 1832 das unbedingte Verbot der politischen Vereine aus [11]). Außerordentliche Volksversammlungen und Volksfeste sollten nur mit polizeilicher Genehmigung statthaft und politische Reden bei denselben ausgeschlossen sein. Eine mildere Behandlung erfuhren die nichtpolitischen Vereine; in den meisten, wenn auch nicht in allen deutschen Staaten, waren sie ohne polizeiliche Genehmigung zugelassen.

Einen Umschwung in der Gesetzgebung bezeichneten die deutschen Grundrechte von 1849, in welche auch die Vereins- und Versammlungsfreiheit Aufnahme fand. Die nach 1849 entstandenen deutschen Landesverfassungen schlossen sich diesem Vorbilde an. Für die Landesgesetze, welche die polizeiliche Regelung des Vereins- und Versammlungswesens bezweckten, diente das französische Vereinsgesetz vom 28. Juli 1848, das in Frankreich selbst nur kurzen Bestand hatte, teilweise als Muster. Es gilt dies insbesondere von den

8) Vgl. außer den im Folgenden behandelten Staaten schweizerische Verfassung von 1848 Art. 46 und von 1874 Art. 56: „Die Bürger haben das Recht, Vereine zu bilden, sofern solche weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Ueber den Mißbrauch dieses Rechtes trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen. Dazu J. J. Blumer, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts, 2 Aufl. von Morel, I. S. 402 ff. Dänisches Grundgesetz von 1849/66, §§ 87, 88, 94; dazu Goos und Hansen, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark in H. Marquardsen, Handb. d. öffentl. Rechts IV, II, 2. S. 24 f.

9) Vgl. hieher O. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, insbesondere Band III. und über letztern den Aufsatz von Sohm in Z. f. G.R. 6 (1882) S. 803.

10) Preußisches Allgemeines Landrecht T. I. Tit. 6 § 3: Gesellschaften, deren Zweck und Geschäfte der gemeinen Ruhe, Sicherheit und Ordnung zuwiderlaufen, sind unzulässig und sollen im Staate nicht geduldet werden. § 4: Auch an sich nicht unzulässige Gesellschaften kann der Staat verbieten, sobald sich findet, daß dieselben andern gemeinnützigen Absichten oder Anstalten hinderlich oder nachteilig sind. Dazu T. II. Tit. 20. § 185 über heimliche Verbindungen. Das Edikt vom 20. Oktober 1798 untersagte die politischen Vereine gänzlich.

11) Vgl. dazu Zirkel, Das Associationsrecht der Staatsbürger, 1834.

im Jahre 1850 erlassenen Vereinsgesetzen der Königreiche Preußen [12]), Bayern [13]) und Sachsen. Ein Bundestagsbeschluß vom 13. Juli 1854 suchte zu bewirken, daß die Zügel der Vereins- und Versammlungspolizei straffer angezogen würden [14]). Der Beschluß erlangte jedoch nicht in allen Staaten Geltung. Von den Königreichen führten Hannover und Württemberg denselben ein, doch wurde er 1864 wieder außer Kraft gesetzt. Geltendes Recht ist er noch in Hessen, Oldenburg und einigen Kleinstaaten. Baden hat durch Gesetz vom 21. November 1876 das Vereins- und Versammlungsrecht nach sehr freisinnigen Grundsätzen geregelt [15]). Nach Art. 4 Ziff. 16 der deutschen Reichsverfassung ist das Reich zuständig, gesetzliche Bestimmungen über das Vereinswesen zu treffen. Doch hat das Reich nur vereinzelte Vorschriften auf diesem Gebiete erlassen [16]).

Die Grundzüge unseres heutigen Vereinsrechtes sind folgende:

Unbedingt verboten sind Vereine, deren Dasein, Verfassung oder Zweck vor der Staatsregierung geheim gehalten werden soll, ferner solche, in welchen gegen unbekannte Obere Gehorsam oder gegen bekannte Obere unbedingter Gehorsam versprochen wird, endlich solche, zu deren Zwecken oder Beschäftigungen es gehört, Maßregeln der Verwaltung oder die Vollziehung von Gesetzen durch ungesetzliche Mittel zu verhindern oder zu entkräften (R.St.G. §§ 128, 129). Im übrigen steht es den Staatsangehörigen, vorbehaltlich der aus dem öffentlichen Dienstrechte sich ergebenden Beschränkungen [17]), frei, Vereine ohne vorgängige polizeiliche Erlaubnis zu bilden.

In Bezug auf die polizeiliche Behandlung werden politische und nichtpolitische Vereine unterschieden. Die ersteren müssen Satzungen und Vorstände haben und dürfen mit anderen Vereinen nicht in organische Verbindung treten [18]). Sie dürfen gewisse Personen, wie Frauen, Minderjährige, Militärpersonen ꝛc. nicht aufnehmen. Sie haben innerhalb bestimmter Frist (meist 3 Tage) der Polizeibehörde ihre Satzungen und deren Abänderungen,

---

12) Vgl. L. v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl., II. S. 184 ff., C. Bornhak, Preußisches Staatsrecht III. S. 163 ff.

13) Vgl. Seydel, Bayerisches Staatsrecht V S. 86 ff.

14) Der wesentliche Inhalt des Bundestagsbeschlusses ist folgender: „In allen deutschen Bundesstaaten dürfen nur solche Vereine geduldet werden, die sich darüber genügend auszuweisen (!!) vermögen, daß ihre Zwecke mit der Bundes- und Landesgesetzgebung im Einklange stehen und die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht gefährden." Die Vereine sind daher fortwährender Kontrolle zu unterstellen. „In Beziehung auf politische Vereine insbesondere muß, sofern derartige Vereine nicht nach Maßgabe der Landesgesetzgebung überhaupt untersagt sind (!!), oder doch einer für jeden Fall besonders zu erteilenden obrigkeitlichen Genehmigung bedürfen, die betreffende Staatsregierung sich in der Lage befinden, nach Maßgabe der Umstände besondere vorübergehende Beschränkungen und Verbote erlassen zu können." Minderjährige, Lehrlinge und Schüler dürfen sich an politischen Vereinen nicht beteiligen. Jede Verbindung politischer Vereine mit andern Vereinen ist unstatthaft. „In allen Bundesstaaten muß der Landesregierung nicht nur das Recht zustehen, die Versammlungen solcher Vereine, welche, ohne im Besitze einer besonderen staatlichen Anerkennung bezw. Genehmigung zu sein, sich mit öffentlichen Angelegenheiten beschäftigen, obrigkeitlich überwachen zu lassen, sondern es muß den betreffenden obrigkeitlichen Abgeordneten auch überall die Befugnis eingeräumt werden, jede Versammlung eines solchen Vereins aufzulösen, sofern entweder die ihren Zusammentritt bedingenden Förmlichkeiten nicht beobachtet worden sind, oder aber der Inhalt der Verhandlungen eine in der Notwendigkeit der Aufrechthaltung der Gesetze, sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung begründete Veranlassung bietet." Versammlungen und Vereine der bewaffneten Macht sind verboten. „Im Interesse der gemeinsamen Sicherheit verpflichten sich sämtliche Bundesregierungen ferner, die in ihren Gebieten etwa noch bestehenden Arbeitervereine und Verbindungen, welche politische, socialistische oder kommunistische Zwecke verfolgen, binnen 2 Monaten aufzuheben und die Neubildung solcher Verbindungen bei Strafe zu verbieten."

15) Eine Sammlung der einschlägigen deutschen Gesetze bei H. Lisco, Die deutschen Vereinsgesetze, 2. Aufl. 1881. G. A. Mascher, Das Versammlungs- und Vereinsrecht Deutschlands. 1888. L. Jolly in Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts II. S. 666

16) Vgl. die Zusammenstellung bei E. Löning a. a. O. S. 272.

17) Vgl. insbesondere § 49 des Reichs-Militärgesetzes vom 2. Mai 1874, wonach den zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen die Teilnahme an politischen Vereinen untersagt ist.

18) Von letzterer Bestimmung möchte man fast sagen, daß sie nur so lange wirksam ist, als sie nicht notwendig ist. Sie ist ungemein leicht zu umgehen.

sowie ein Verzeichnis der Vorstandsmitglieder (in Preußen und Sachsen auch der Vereinsmitglieder) vorzulegen. Die nichtpolitischen Vereine sind im allgemeinen von polizeilichen Beschränkungen frei, doch wird in Bayern bei organisierten Vereinen, solche ausgenommen, „welche unter den Begriff von zivilrechtlichen oder Handelsgesellschaften fallen", Anzeige gefordert. In den meisten deutschen Staaten kommt der Polizeibehörde gegenüber den Vereinen ein Verbietungsrecht zu, dessen Handhabung so ziemlich in das behördliche Ermessen gestellt ist. Das preußische Recht dagegen gesteht der Polizeibehörde durchweg nur die Befugnis vorläufiger Schließung der Vereine zu, während das endgiltige Verbot lediglich vom Richter ausgesprochen werden kann.

Das badische Vereinsrecht steht auf einem wesentlich freieren Standpunkte, als die eben dargelegten Normen. Es fordert Staatsgenehmigung für bewaffnete Vereine mit militärischer Einrichtung oder zu militärischen Uebungen. Es gestattet der Polizeibehörde, aus Gründen der öffentlichen Wohlfahrt Aufschlüsse über bestehende Vereine zu verlangen, kennt aber keinerlei Anzeigepflicht. Das Ministerium des Innern kann Vereine verbieten, welche den Staatsgesetzen oder der Sittlichkeit zuwiderlaufen, oder den Staat, oder die öffentliche Sicherheit gefährden; es kann aus gleichem Grunde die Teilnahme an auswärtigen Vereinen oder die Verbindung inländischer Vereine mit solchen untersagen. Noch freisinniger ist das württembergische Recht. Es fordert gleichfalls für bewaffnete Vereine Genehmigung, von politischen Vereinen mit Satzungen deren Vorlage, von anderen Vereinen nur auf Verlangen der Regierung. Ein Auflösungsrecht ist nicht gesetzlich ausgesprochen, wird aber als selbstverständlich angenommen, wenn ein Verein rechtswidrige Zwecke verfolgt oder die Vorlage der Satzungen verweigert. Im übrigen ist das Vereinswesen vollständig frei [19].

Im allgemeinen wird man das badische Vereinsgesetz als das vergleichsweise befriedigendste bezeichnen können. Die Unterscheidung zwischen politischen und nichtpolitischen Vereinen wird am besten preisgegeben. Es genügt ein polizeiliches Verbietungsrecht gegenüber allen Vereinen unter gesetzlich bestimmten Voraussetzungen. Bei Feststellung der letzteren ist thunlichste Genauigkeit zu verlangen. Indessen wird auch bei schärfster Fassung der Verbietungsgründe das behördliche Ermessen nie völlig ausgeschlossen werden können. Den Forderungen des Rechtsstaates entspricht es dabei, die endgültige Entscheidung über die Schließung der Vereine in die Hand des Richters zu legen, wie dies das preußische Recht thut. Die Befugnis der Polizeibehörde, vorläufige Maßnahmen bis zu erfolgter richterlicher Entscheidung zu treffen, ist hier der Natur der Sache nach unentbehrlich. Bei einem freisinnig gestalteten Vereinsrechte wird sich allerdings unter Umständen die Notwendigkeit herausstellen, gegenüber außerordentlichen Verhältnissen außerordentliche gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen.

In Deutschland war ein Ausnahmerecht vorübergehender Natur von Reichswegen durch das Socialistengesetz vom 21. Oktober 1878 [20]) für socialdemokratische u. dgl. Vereine geschaffen worden [21]), dessen Geltung mit dem 1. Oktober 1890 erlosch. Das Socialistengesetz [22]) entstand unter dem Eindrucke der Attentate, welche wiederholt das Leben des deutschen Kaisers bedroht hatten. Die nach dem ersten Mordanfalle gemachte Vorlage hatte der Reichstag abgelehnt; als die Vorlage nach dem zweiten Attentate bei dem neu gewählten Reichstage wieder eingebracht

19) Württ. Pol.St.G. Novelle Art. 9, O. v. Sarwey, Württ. Staatsrecht I S. 214 ff.

20) Verlängert bis zum 30. September 1890; vgl. Gesetze vom 31. Mai 1880, 28. Mai 1884, 20. April 1886, 18. März 1888. Eine neue dem Reichstage von 1889/90 gemachte Gesetzesvorlage scheiterte. A. Fuld, Die Aufhebung des Socialistengesetzes und die Aenderung des Strafgesetzbuchs, 1889; Kulemann, Die Sozialdemokratie und deren Bekämpfung, 1890; Schäffle in Ztschr. f. St.W. 46 (1890) S. 201 ff.

21) Das österr. Gesetz vom 25. Juni 1886 über die Gerichtsbarkeit in Strafsachen, welchen anarchistische Bestrebungen zu Grunde liegen, ist strafprozessualen Inhalts. Es ist auf zwei Jahre erlassen worden.

22) Materialien und Kommentar (von Gareis) in Hirths A. 1879 S. 27 ff., 161 ff., 225 ff., 285 ff. Frhr. von Stengel in seinem Wörterbuche des deutschen Verwaltungsrechts II. S. 458 ff.

wurde, fand sie Annahme. Das Gesetz war ein Ausnahmegesetz in der schärfsten Bedeutung des Wortes. Es stellte in der Absicht, die Weiterverbreitung der socialistischen und verwandten Parteien zu verhindern, diese Parteien und ihre Anhänger hinsichtlich des Vereins-, Versammlungs-, Aufenthalts- und Preßpolizeirechts, zum Teil auch hinsichtlich des Gewerberechts außerhalb des gemeinen Rechtes. Es legte die Handhabung seiner Bestimmungen wesentlich in das Ermessen der Polizeibehörden.

Bezüglich des Vereinswesens war bestimmt: Vereine und Verbindungen jeder Art, welche durch socialdemokratische, socialistische oder kommunistische Bestrebungen den Umsturz der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung bezwecken, sind zu verbieten. Dasselbe gilt von Vereinen und Verbindungen, in welchen solche Bestrebungen in einer den öffentlichen Frieden, insbesondere die Eintracht der Bevölkerungsklassen gefährdenden Weise zu Tage treten. Das Verbot erläßt die Landespolizeibehörde, gegen ausländische Vereine der Reichskanzler mit Wirkung für das Bundesgebiet. Hiegegen kann Beschwerde an eine Reichskommission ergriffen werden, die vom Bundesrate aus vier seiner Mitglieder und fünf Mitgliedern der höchsten deutschen Gerichte gebildet wird[23].

§ 4. Das österreichische Vereinsrecht[24] ist wesentlich strenger als das deutsche. Es verlangt von allen Vereinen vorgängige in's Einzelne gehende Anzeige und Einreichung der Satzungen. Die Landesstelle kann den Verein nach Ermessen untersagen, wenn sie ihn nach Zweck und Einrichtung rechtswidrig oder staatsgefährlich findet. Diese Untersagung muß innerhalb 4 Wochen nach der Anzeige erfolgen. Erst nach Ablauf der Frist oder früher erfolgter Genehmigung kann der Verein seine Thätigkeit beginnen. Mitgliederaufnahmen und Vereinsversammlungen, welch letztere polizeilich beaufsichtigt werden können, sind anzuzeigen, die Rechenschaftsberichte bei der Behörde einzureichen. Der Verein kann wegen Fassung gesetzwidriger Beschlüsse oder Ueberschreitung seines satzungsmäßigen Wirkungskreises aufgelöst werden, ferner „wenn er den Bedingungen seines rechtlichen Bestandes nicht mehr entspricht". Politische Vereine müssen einen Vorstand von 5—10 Mitgliedern haben, sie dürfen Ausländer, Frauen und Minderjährige nicht aufnehmen, sie dürfen keine Vereinsabzeichen tragen. Politische Vereine dürfen unter einander weder in organische Verbindung noch in Verkehr treten.

Das englische Recht verbietet ungesetzliche Vereine, unlawful assemblies d. h. solche, welche gewaltsame Friedensstörungen oder sonstige gesetzwidrige Handlungen bezwecken, dann, abgesehen von einigen Einzelbestimmungen, politische Vereine, welche mit andern durch Kommissionen oder Abgesandte in Verbindung treten (Affiliationen)[25]. Es ist bekannt, welche bedeutende Rolle gerade in England das politische Vereinswesen gespielt hat. Trotz des mitunter schweren Mißbrauches des Vereinsrechtes hat sich doch die Gesetzgebung niemals zu einer erheblichen Einschränkung entschlossen.

In Frankreich[26] sprach die Verfassung von 1791 den Grundsatz der Vereins- und Versammlungsfreiheit aus, und nur die geheimen Gesellschaften wurden durch das Dekret vom 29. Dezember 1791 verboten. Jedoch schon die Verfassung des Jahres III. brachte mit dem Sturz der Klubherrschaft[27] das Verbot aller politischen Vereine[28]. Der Code pénal aber bestimmt in Art. 291[29]: „Eine gesellschaftliche Vereinigung von mehr als

23) Gesetz § 1; über Genossenschaften, Hilfskassen und Kassenvereine §§ 2 ff. § 6. Auch die Hergabe von Räumlichkeiten für verbotene Vereine ist als Vergehen strafbar, § 19. § 26.

24) Gesetz über das Vereinsrecht vom 15. November 1867. — Die österreichischen Grundrechte von 1849 § 7 hatten die volle Vereinsfreiheit für alle nicht rechtswidrigen noch staatsgefährlichen Vereine ausgesprochen. Sehr rückschrittlich war das Vereinsgesetz von 1852, das alle Vereine verbot, deren Zweck „in den Bereich der Gesetzgebung oder öffentlichen Verwaltung fällt", und für alle anderen Vereine polizeiliche Genehmigung forderte.

25) 39 Geo. III. c. 79, 57 Geo. III. c. 19, 9 u. 10 Vict. c. 33. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht III. Aufl., II. S. 753.

26) Vgl. Otto Mayer, Theorie des französ. Verwaltungsrechts, 1886, S. 206 ff.

27) Gefördert war dieselbe durch die Bestimmungen der beiden Gesetze vom 13. Juni und 25. Juli 1795, die, unter gänzlicher Freigabe der sociétés populaires, diese letzteren durch maßlose Strafbestimmungen gegen polizeiliche Eingriffe schützten.

28) Art. 300, 361, 362. Vgl. auch die Gesetze vom 25 vendémiaire III über das Verbot der Verbindungen zwischen Vereinen und vom 6 fructidor III über die Auflösung der Klubs.

29) Vorbild für Art. 292 ff. des Code war das Dekret vom 7 thermidor V. Vgl. dazu auch das Gesetz vom 19 fructidor V gegen die königliche Verschwörung Art. 36 und 37.

20 Personen, die zum Zwecke hat, alle Tage oder an gewissen bestimmten Tagen sich zu versammeln, um sich mit religiösen, litterarischen, politischen oder anderen Gegenständen zu beschäftigen, darf sich nur mit Genehmigung der Regierung oder unter den Bedingungen bilden, welche die Staatsgewalt der Gesellschaft aufzulegen belieben mag" [30]).

Diese Bestimmungen, die unter der Restauration und trotz der vorhergegangenen heftigen Anfechtungen auch unter dem Julikönigtum aufrecht erhalten blieben, wurden zur Zeit des letzteren dadurch zu umgehen gesucht, daß revolutionäre Verbindungen sich in Gruppen von weniger als 20 Mitgliedern vereinigten. Das Gesetz über die Associationen vom 10. April 1834 trat dem durch die Bestimmung entgegen, daß die Vorschrift des Code pénal auch dann anwendbar sei, wenn die Vereine sich in Sektionen von zwanzig und weniger Personen teilen und wenn sie sich nicht täglich oder an bestimmten Tagen versammeln. Die polizeiliche Erlaubnis wurde als jeder Zeit widerruflich erklärt. Die Republik brachte im Jahre 1848 die Vereinsfreiheit, erließ aber schon unterm 28. Juli 1848 ein nicht gerade freisinniges Dekret über die Klubs [31]). Ein napoleonisches Dekret vom 25. März 1852 hob das Dekret von 1848 mit Ausnahme des auf das Verbot geheimer Gesellschaften bezüglichen Art. 13 wieder auf. Die schärferen Bestimmungen der Art. 291—294 des Code pénal und der Art. 1—3 des Gesetzes vom 10. April 1834 traten neuerdings in Kraft [32]).

Diese Bestimmungen bilden noch jetzt das geltende Recht. Denn die Gesetze vom 6. Juni 1868 und 30. Juni 1881 beziehen sich auf die Versammlungen (réunions), nicht auf die Vereine (associations). Letztere blieben an die polizeiliche Genehmigung gebunden [33]). Ein neues Vereinsgesetz steht noch aus [34]).

Die italienische Verfassung [35]) spricht, ohne zwischen Vereinen und Versammlungen zu unterscheiden, den Bürgern die Befugnis zu, sich friedlich und ohne Waffen zu vereinigen (adunarsi), unter Beobachtung der Gesetze, welche die Ausübung dieses Rechts im öffentlichen Interesse regeln. Eine polizeiliche Einmischung ist bei Zusammenkünften an nicht öffentlichen Orten nur statthaft im Falle eines flagrante reato, dann gegenüber Personen, die von den Strafgesetzen als verdächtig erklärt sind, endlich bei dringendem Verdachte, daß etwas gegen die öffentliche Sicherheit geplant werde [36]).

Die belgische Verfassung [37]) verbietet allgemein, die Gesellschaften vorbeugenden Maßregeln zu unterwerfen. Desgleichen hat das niederländische Recht [38]) die Vereins-

30) Dazu Code pénal Art. 292—294. Diese französischen Normen nebst dem Gesetze vom 10. April 1834 gelten noch in Elsaß-Lothringen.

31) Anzeige 24 Stunden vorher beim Maire und Präfekten. Die Klubs müssen unbeschränkt öffentlich sein. »Pour assurer cette publicité, un quart au moins des places sera reservé aux citoyens étrangers au club.« Ausschluß von Frauen und Minderjährigen. Die Sitzungen dürfen nicht über die Polizeistunde dauern. Ueber dieselben muß Protokoll geführt werden. Ueberwachung durch einen Beamten ist zulässig. Aeußerungen in einem Klub werden wie Aeußerungen an einem öffentlichen Orte behandelt. Unstatthaft sind Erörterungen und Anträge gegen die öffentliche Ordnung und die guten Sitten, Aufforderung zu strafbaren Handlungen, persönliche Denunziationen und Angriffe. Jede Art Verbindung zwischen Klubs ist verboten. Die Schließung der Klubs kann durch die Gerichte verfügt werden. Nichtpolitische Vereine können geheim sein, sind aber ausgenommen associations industrielles ou de bienfaisance — anzeigepflichtig.

32) Diese gesetzlichen Bestimmungen gelten noch in Elsaß-Lothringen.

33) Das Gesetz vom 30. Juni 1881 sagt in Art. 7: Les clubs demeurent interdits, meint aber nur, daß es bei dem bestehenden Rechte bleibt, d. h. daß die Vereine nach Maßgabe der oben dargestellten Bestimmungen ohne polizeiliche Genehmigung verboten sind. Vgl. Batbie, Droit public et administratif, 2. éd., 1885, II. p. 419.

34) Inzwischen hat ein Gesetz vom 13. März 1884 die syndicats d'ouvriers et de patrons von den Bestimmungen der Art. 292—294 des Code pénal befreit.

35) Statuto fondamentale, 4 marzo 1848, art. 32.

36) Vgl. F. Triaca, Elementi di diritto amministrativo, 1884, S. 52 ff., L. Palma, Corso di diritto costit., 1885, III. S. 222.

37) Art. 20. A. Giron, Le droit public de la Belgique, 1884, S. 465 ff.

38) Gesetz v. 22. April 1855.

freiheit für alle Vereine anerkannt, welche nicht auf Verletzung des Rechtes oder der Sittlichkeit hinzielen. Ebenso besteht völlige Vereinsfreiheit in Spanien [39]).

In Rußland können Vereine nur mit Genehmigung und Vorwissen der Regierung errichtet werden. Strafbar sind geheime und von der Regierung ausdrücklich verbotene Verbindungen, ferner solche, welche schädliche oder unerlaubte Zwecke verfolgen, endlich solche, welche, nachdem sie von der Regierung bestätigt wurden, eine schädliche oder unsittliche Richtung annehmen [40]).

§ 5. Das Versammlungsrecht hat sich in engem Zusammenhange mit dem Vereinsrechte entwickelt, wie denn auch die Gesichtspunkte für die grundsätzliche Zulassung der Versammlungsfreiheit, und ebenso im wesentlichen für die Bemessung der polizeilichen Beschränkungen derselben, die nämlichen sind wie beim Vereinsrechte. Die Vereinsversammlungen unterliegen daher im allgemeinen denselben Normen wie die übrigen Versammlungen. Das Versammlungsrecht ist vielfach mit dem Vereinsrechte zugleich in Einem Gesetze geregelt [41]). Versammlung im Sinne des Polizeirechtes ist jedes räumliche Zusammensein mehrerer Personen in der Absicht, einen gemeinsamen Zweck als Gemeinschaft zu verfolgen.

Den leitenden Gedanken des Versammlungsrechtes hat die französische Verfassung von 1791 formuliert. Sie sichert la liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes en satisfaisant aux lois de police.

In Deutschland war vor dem Jahre 1848 die Versammlungsfreiheit ebenso wenig anerkannt, wie die Vereinsfreiheit. Hatte doch der Bundesbeschluß vom 5. Juli 1832 öffentliche politische Reden, also politische Versammlungen einfach als unstatthaft erklärt. Die Versammlungsfreiheit wurde, nachdem sie zuerst schon thatsächlich geübt worden war, in den deutschen Grundrechten (Art. 8) ausgesprochen. „Die Deutschen haben das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln, einer besonderen Erlaubnis dazu bedarf es nicht. Volksversammlungen unter freiem Himmel können bei dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verboten werden." Die in diesen Sätzen liegende politische Errungenschaft war im ganzen eine bleibende.

Nach dem in den meisten deutschen Staaten (insbesondere Preußen, Bayern, Sachsen, [42]) geltenden Rechte sind die Versammlungen folgenden Bestimmungen unterworfen. Versammlungen unter freiem Himmel und öffentliche Aufzüge bedürfen entweder polizeilicher Genehmigung oder sie sind anzuzeigen und können bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden. Am Landtagssitze und innerhalb eines bestimmten Umgebungsbezirks (in Preußen auch am königlichen Residenzort und in dessen Umgebung) dürfen solche Versammlungen nicht stattfinden. Sonstige Versammlungen müssen, wenn in denselben öffentliche Angelegenheiten erörtert werden sollen, 24 Stunden vorher der Polizeibehörde angemeldet werden, nach bayerischem Rechte nur dann, wenn öffentliche oder allgemeine Einladungen dazu ergehen [43]). Genehmigungs- oder anzeigepflichtige Versammlungen kann die Polizeibehörde durch einen Abgesandten überwachen lassen. Letzterer hat bei vorkommenden Gesetzwidrigkeiten das Recht der Auflösung [44]).

39) Gesetz v. 30. Juni 1887. Anzeige bei der höheren Verwaltungsbehörde der Provinz, wobei gewisse Angaben zu machen sind. Nach Verlauf von 8 Tagen kann sich der Verein bilden. Ob ein zu gründender Verein gegen das Strafgesetz verstößt, entscheidet das Gericht. Ebenso kann die Auflösung nur durch das Gericht erfolgen, das auch über die Aufrechthaltung einer im Verwaltungswege verfügten Aufhebung zu befinden hat. Vgl. Torres Campos, Das Staatsrecht des Königreichs Spanien bei H. Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, I, 8 S. 15 f

40) J. Engelmann, Das Staatsrecht des russ. Reichs bei H. v. Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, I, 1 S. 172.

41) Die schweiz. Bundesverfassung erwähnt das Versammlungsrecht nicht, sondern überläßt dessen Regelung völlig den Kantonen. Vgl. J. J. Blumer, Handbuch des schweiz. Bundesstaatsrechts, 2. Aufl. von Morel, I, S. 408; A. v. Orelli, Das Staatsrecht der schweiz. Eidgenossenschaft bei H. Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, I, 2 S. 78.

42) Vgl. die obenerwähnten Gesetze und Preuß. Verfassung Art. 29.

43) Ausnahmen zu Gunsten hergebrachter kirchlicher 2c. Umzüge, Leichenzüge, Hochzeitsversammlungen u. dgl.

44) Die betreffenden Bestimmungen leiden allerdings zumeist an dem Fehler, daß sie die Voraus-

Auf einem wesentlich freieren Standpunkte steht die Gesetzgebung in Württemberg, Baden, und Hessen. Dieselbe kennt Beschränkungen überhaupt nur für Volksversammlungen, d. h. solche, welche öffentlich und für jedermann zugänglich sind. Das württembergische Recht[45]) gibt allen Staatsbürgern die Befugnis, sich ohne polizeiliche Erlaubnis zu versammeln. Versammlungen zur Besprechung öffentlicher Angelegenheiten sind vorher öffentlich bekannt zu machen oder der Ortspolizeibehörde anzuzeigen. Die Befugnis der Staatsgewalt, gesetzwidrige oder gefährliche Versammlungen zu verbieten oder aufzulösen, wird als selbstverständlich erachtet. Das hessische und badische Recht[46]) gehen etwas weiter. Sie verlangen Zutritt für einen Vertreter der Staatsbehörde, bei Volksversammlungen unter freiem Himmel Anzeige 48 Stunden vorher. Sie lassen Verbot oder Auflösung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Sittlichkeit, sowie bei Zuwiderhandlungen gegen die Gesetze zu.

Das Socialistengesetz hatte auch hinsichtlich des Versammlungsrechtes Ausnahmebestimmungen. Versammlungen, in welchen socialistische 2c. Bestrebungen zu Tage treten würden, sollten durch die Polizeibehörde aufgelöst, Versammlungen, bei denen durch Thatsachen die Annahme gerechtfertigt sein würde, daß sie zur Förderung solcher Bestrebungen bestimmt seien, sollten verboten werden[47]).

§ 6. Das österreichische Recht[48]) ist ziemlich ähnlich wie das der Königreiche Preußen, Bayern und Sachsen ausgebildet. Bemerkenswert ist die Bestimmung, daß Ausländer weder als Unternehmer noch als Ordner oder Leiter einer Versammlung zur Verhandlung öffentlicher Angelegenheiten auftreten dürfen.

In England besteht keine Beschränkung der Versammlungsfreiheit, sondern nur das Recht des Einschreitens gegen aufrührerische Versammlungen. Diese Bestimmungen sind bei Erörterung der Polizei der Volksbewegungen zu betrachten[49]).

Was Frankreich anlangt, so findet sich die Versammlungsfreiheit, deren in der Erklärung der Menschenrechte noch nicht gedacht ist, zuerst in der Verfassung von 1791, wie oben angegeben, erwähnt, und dann wieder in der Verfassung von 1848 (Art. 8) festgestellt[50]). Das napoleonische Gesetz vom 6. Juni 1868[51]) fordert für öffentliche Versammlungen Anzeige, die drei Tage vorher zu erstatten ist und von sieben im Besitz der bürgerlichen und politischen Rechte befindlichen Ortseingesessenen unterzeichnet sein muß[52]). Versammlungen zur Behandlung politischer und religiöser Fragen bedürfen der Genehmigung, Versammlungen unter freiem Himmel sind verboten. Wählerversammlungen können von ausgeschriebener Wahl bis zum 5. Tage vor Eröffnung des Wahlgangs stattfinden. Sie sind 24 Stunden vorher anzumelden. Nur die Wähler des Wahlkreises und die Kandidaten können den Versammlungen beiwohnen. Sie müssen, um zugelassen werden zu können, Namen, Stand und Wohnort angeben. Die Präfekten können jede Versammlung vertagen (ajourner), von der sie glauben, sie werde die Ordnung stören oder die öffentliche Sicherheit gefährden. Endgültige Verbote können nur durch Entscheidung des Ministers

setzungen der Auflösung nicht hinreichend feststellen. Es würde wohl genügen, das Auflösungsrecht für den Fall der Verletzung von Formvorschriften und der Aufforderung zu strafbaren Handlungen, bezw. der Beratung über solche zu geben.

45) Gesetz vom 2. April 1848, Verordnung vom 24. Dezember 1864, O. v. Sarwey, Württemb. Staatsrecht I. S. 213 f.

46) Gesetz vom 16. März 1848, bezw. 21 November 1867.

47) Socialistengesetz §§ 9, 10. Die Hergabe von Räumlichkeiten für eine verbotene Versammlung wird als Vergehen gestraft, § 18.

48) Gesetz über das Versammlungsrecht vom 15. November 1867. Vgl. Ulbrich, Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts S. 478 f.

49) Vgl. R. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., II. S. 752. Unter Georg III. wurden Versammlungen unter freiem Himmel zuerst verboten, dann mit der Verpflichtung zur Anzeige gestattet. 36 Geo. III. c. 8, 37 Geo. III. c. 79.

50) Erörterungen über den Bestand des Versammlungsrechtes in der Abgeordnetenkammer (8. Februar u. ff., dann 21. Februar 1848) gingen dem Sturze des Julikönigtums vorher. Die Regierung hatte zur Einschränkung der Versammlungen auf ein Gesetz vom 24. August 1790 sich gestützt. Letzteres Gesetz wurde übrigens auch nach 1848 als fortbestehend erklärt. Vgl. auch Gesetz vom 13. Juni 1849.

51) Loi relative aux réunions publiques. Dasselbe gilt auch in Elsaß-Lothringen.

52) Die Anzeige muß u. a. l'objet spécial et déterminé de la réunion angeben.

des Innern erfolgen. Erlaubte Versammlungen dürfen nicht über die Polizeistunde dauern. Sie müssen ein Bureau, bestehend aus einem Präsidenten und mindestens zwei Beisitzern, haben, welchen obliegt, die Ordnung aufrecht zu erhalten. Ein staatliches Aufsichtsorgan kann bei der Versammlung anwesend sein, mit dem Rechte der Auflösung, wenn das Bureau trotz Verwarnung Gegenstände erörtern läßt, die nicht zur Tagesordnung gehören, oder wenn die Versammlung tumultuarisch wird.

Das nunmehr geltende Gesetz vom 30. Juni 1881 [53]) hat mit den früheren Ueberlieferungen gebrochen. Es spricht den Grundsatz der Versammlungsfreiheit aus, mildert die Förmlichkeiten der Anzeigepflicht [54]) und befreit die politischen Versammlungen von der Notwendigkeit polizeilicher Genehmigung. Den Wählerversammlungen können auch die Mitglieder beider Kammern und ein Vertreter jedes Kandidaten beiwohnen. Versammlungen auf öffentlicher Straße sind verboten, die Schlußstunde ist 11 Uhr abends oder die Polizeistunde, wenn diese später ist. Ein für die Ordnung verantwortliches Bureau muß vorhanden sein und wird gegebenen Falls von der Versammlung gewählt. Das Auflösungsrecht der Polizeibeamten greift nur auf Anrufen des Bureaus und im Falle von Thätlichkeiten Platz.

Das italienische Recht bestimmt, daß öffentliche Versammlungen [55]) den Polizeigesetzen unterworfen sind [56]). Maßgebend sind die Vorschriften des Gesetzes vom 23. Dezember 1888 [57]). Hienach haben die Veranstalter öffentlicher Versammlungen (riunioni) mindestens 24 Stunden vorher der Ortspolizeibehörde hievon Anzeige zu machen, die bei Zuwiderhandlung die Versammlung verhindern kann. Wählerversammlungen sind ausgenommen. Wenn bei öffentlichen Versammlungen oder Ansammlungen (riunioni o assembramenti in luogo pubblico o aperto al pubblico) aufrührerische Kundgebungen oder Rufe vorkommen, welche strafbare Handlungen gegen die Staatsgewalten oder gegen fremde Staatsoberhäupter oder deren Vertreter bilden, oder wenn sonstige strafbare Handlungen vorkommen, so kann Auflösung, nötigenfalls mit Gewalt, stattfinden. Die Veranstalter von Kultushandlungen [58]) außerhalb der Kultusstätten, dann von geistlichen und weltlichen Aufzügen müssen der Ortspolizeibehörde 3 Tage vorher Anzeige machen. Die Behörde kann aus Gründen der Ordnung und der öffentlichen Gesundheit spätestens 24 Stunden vorher ein Verbot erlassen. Für die Aufzüge gilt im übrigen dasselbe wie für Versammlungen. Bewaffnete Aufzüge in militärischer Form bedürfen der Genehmigung des Präfekten.

Die belgische Verfassung [59]) verbietet, die Versammlungen einer vorläufigen Erlaubnis zu unterwerfen. Nur Versammlungen unter freiem Himmel sollen gänzlich den Polizeigesetzen unterliegen. Dem Grundsatze der Versammlungsfreiheit huldigt auch das spanische Recht [60]).

Daß das russische Recht von Versammlungsfreiheit nichts weiß, versteht sich. Sind doch sogar Vorbesprechungen zur Einreichung von Bittvorstellungen und diese letzteren selbst verboten [61]).

3. Die Polizei der Volksbewegungen.

§ 7. Die Polizei der Volksbewegungen beruht auf dem Gedanken, daß außerordentlichen Gefahren für die Sicherheit des Staates mit außerordentlichen Mitteln zu be-

53) Loi sur la liberté de réunion.

54) Anzeige durch zwei Personen, worunter ein Ortseingesessener, 24 Stunden vorher, bei Wählerversammlungen nur 2 Stunden vorher.

55) Adunanze in luoghi pubblici od aperti al pubblico.

56) Statuto art. 32 al. II.

57) Legge sulla pubblica sicurezza (früher vom 20. März 1865) Art. 1—9, 11.

58) Ausgenommen die Begleitung des Viatikums und Leichenzüge.

59) Art. 19. A. Giron, Le droit public de la Belgique, 1884, S. 464.

60) Gesetz vom 15. Juni 1880. Vgl. Torres Campos, Das Staatsrecht des Königreichs Spanien, bei H. Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, I, 8 S. 14 f.

61) J. Engelmann a. a. O. S. 172.

gegnen ist. Dabei scheiden sich naturgemäß jene Fälle, wo es sich um Unterdrückung einer aufrührerischen Bewegung von vorübergehender Natur handelt, und jene, wo es gilt, eine zuständlich gewordene Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu bekämpfen. Besondere Gesetzesvorschriften für solche Vorkommnisse sind vor allem im Rechtsstaate notwendig, da die Grenzen, welche hier zum Schutze der staatsbürgerlichen Freiheit der Polizeigewalt gezogen sind, nur auf regelmäßige Verhältnisse berechnet sind, für außergewöhnliche Fälle also der Erweiterung bedürfen. Es ist daher begreiflich, daß das neuere Polizeirecht der Volksbewegungen zuerst in England seine Ausbildung gefunden hat.

Die englischen Bestimmungen richten sich gegen aufrührerische Versammlungen [62]). Nach der Aufruhrakte (Riot Act, 1 Geo. I. st. 2 c. 5) sind, wenn zwölf oder mehr Personen zur Störung des Friedens ungesetzlich, aufrührerisch oder tumultuarisch versammelt sind, dieselben durch einen Friedensrichter, Sheriff oder Untersheriff oder den Mayor der Stadt zu friedlichem Auseinandergehen aufzufordern. Die Aufforderung geschieht nach vorgängigem Gebot zu schweigen (Oyes, Oyes, Oyes) mittels feierlicher Verlesung einer Proklamation in Mitte der Aufrührer oder in möglichster Nähe derselben. Sind die Aufrührer nach einer Stunde noch versammelt, so unterliegen sie der Strafe der felony. Gleiches gilt, wenn die Verlesung der Proklamation verhindert oder vorher schon mit Gewaltthätigkeiten vorgegangen worden ist [63]). Der Friedensbeamte kann jedermann, und daher auch die Truppen, unter seiner Verantwortung zur Hilfeleistung heranziehen. Auch der Grundsatz der Haftung der Gemeinde für den bei Auflauf entstandenen Schaden hat im englischen Rechte Eingang gefunden [64]). Im übrigen wird dauernden Gefährdungen der staatlichen oder öffentlichen Sicherheit durch Ausnahmegesetze, insbesondere durch vorübergehende Aufhebung der Habeas-Corpus-Akte, entgegengetreten.

Die englische Gesetzgebung ist nicht das Vorbild für die Rechtsentwicklung auf dem Festlande geworden [65]). Dort hat man sich vielmehr die französische Gesetzgebung zum Muster genommen.

Das französische Recht kennt zwei außerordentliche Maßnahmen der höheren Sicherheitspolizei: das Einschreiten der bewaffneten Macht gegen Zusammenrottungen (attroupements) und die Verkündigung des Kriegs- oder Belagerungszustandes (état de guerre, état de siège).

Die Zusammenrottung besteht an sich in der bloßen Thatsache einer Menschenansammlung, welche geeignet ist, die öffentliche Ordnung zu gefährden. Es ist klar, daß hinsichtlich des militärischen Einschreitens wider Zusammenrottungen gesetzliche Sicherungen gegen Mißbrauch nur insofern gegeben werden können, als die Voraussetzungen zur Anwendung der militärischen Gewalt festgestellt werden. Für die Anwendung der militärischen Macht dagegen können nicht die Regeln des Rechtes, sondern nur die Regeln des Kampfes entscheiden. Und so liegt es denn in der Natur der Sache selbst, daß über die Frage, ob das Militär zu Hilfe zu rufen sei, die Polizeibehörde, über die Frage, wie vorzugehen sei, die Militärbehörde befindet.

Das erste, gegen Zusammenrottungen ergangene Gesetz war die loi martiale vom 21. Oktober 1789, ein Gesetz von ungewöhnlicher Strenge. Ein Dekret vom 3. August 1791 beschränkte dessen Anwendung auf die Fälle »lorsque la tranquillité publique sera habituellement menacée par des émeutes populaires ou attroupements séditieux, qui se succéderaient l'un à l'autre«. Das Dekret regelte das Einschreiten der öffentlichen Macht und stellte die zum Begriffe einer unerlaubten Zusammenrottung erforderliche Personenzahl auf 15 fest. Durch Dekret vom 23. Juni

62) Vgl. darüber Blackstone, Commentaries on the laws of England by Kerr. 1876, IV. chap. 11; R. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht II. S. 752.

63) Vgl. dazu 7 u. 8 Geo. IV. c. 30.

64) Durch das eben angef. Gesetz.

65) Das norwegische Grundgesetz § 99 nähert sich am meisten dem englischen Rechte. Hiernach ist die Regierung nicht berechtigt, die bewaffnete Macht gegen Bürger anzuwenden, außer in den von der Gesetzgebung bestimmten Formen, es wäre denn, daß eine Versammlung die öffentliche Ruhe störte und sie sich nicht augenblicklich trennte, nachdem die den Aufruhr betreffenden Artikel des Landesgesetzes dreimal laut von der bürgerlichen Obrigkeit verlesen worden sind.

1793 wurde sodann die loi martiale gänzlich aufgehoben und das Dekret von 1791 blieb allein in Kraft. Es wurde aufrecht erhalten, als durch das Gesetz vom 10. April 1831 Ersatz für das beseitigte Martialgesetz geschaffen wurde.

Hienach gestalten sich die Bestimmungen folgendermaßen. Die Personen, welche auf öffentlichen Wegen oder Plätzen eine Zusammenrottung bilden, sind gehalten, auf die erste Aufforderung des Polizeibeamten sich zu zerstreuen. Geschieht dies nicht, so wird die Aufforderung dreimal, je nach vorgängigem Trommelschlag oder Trompetenschall, wiederholt. Der auffordernde Beamte hat die dreifarbige Schärpe zu tragen. Bleibt die Menge auch nach der dritten Aufforderung versammelt, so erfolgt Gewaltanwendung, nachdem der Polizeibeamte mit lauter Stimme gerufen hat: Obéissance à la loi, on va faire usage de la force; que les bons citoyens se retirent. Die vorgängigen Aufforderungen sind nicht nötig, wenn bereits Thätlichkeiten gegen die öffentliche Macht verübt wurden oder diese sich nur mit Gewalt auf ihrem Platze behaupten kann. Das Gesetz vom 7. Juni 1848 [66]) schied bewaffnete und unbewaffnete Zusammenrottungen [67]). Erstere sind verboten und durch die öffentliche Gewalt zu zerstreuen; letztere können zerstreut werden, wenn sie die öffentliche Ruhe gefährden oder auch nur den Verkehr stören. Bewaffnete Zusammenrottungen werden nach zwei Aufforderungen (sommations), unbewaffnete nach Ermahnung (exhortation) und drei Aufforderungen gewaltsam zerstreut [68]).

Das italienische Recht trifft die einschlägigen Bestimmungen im Zusammenhange mit jenen über die Versammlungen [69]). Wenn Versammlungen oder Menschenansammlungen der polizeilichen Einladung (invito), sich aufzulösen, nicht gehorchen, ist eine dreimalige förmliche Aufforderung mit vorgängigem Signale (squillo di tromba) zu erlassen. Blieb diese vergeblich, oder ist sie wegen Aufruhrs oder Widerstands unmöglich, so wird Gewalt gebraucht.

§ 8. Die deutsche Reichsverfassung bestimmt in dem, für Bayern nicht giltigen Art. 66, daß die Landesherren die in ihrem Gebiete liegenden Truppen, und zwar nicht bloß ihre eigenen, zu polizeilichen Zwecken in Anspruch nehmen können. Infolge der Militärkonventionen mit Preußen haben die meisten Bundesstaaten die preußischen Vorschriften über das Einschreiten der bewaffneten Macht zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung angenommen. Im Königreiche Sachsen [70]) und im Reichslande [71]) gilt in der Hauptsache das nämliche Recht. Nach preußischem Rechte darf das Militär nur in gesetzlich bestimmten Fällen und Formen gegen innere Unruhen und zur Durchführung von Gesetzen auf Anrufen der bürgerlichen Behörde einschreiten [72]). Die Anrufung kann bei Aufläufen von der Ortspolizeibehörde ausgehen, sonst zur Brechung hartnäckigen Ungehorsams oder Widerstands vom Oberpräsidenten und bei Gefahr auf Verzug vom Regierungspräsidenten. Der Militärbefehlshaber entscheidet über die Art des Einschreitens. Das Militär kann sich der Waffe überhaupt bedienen, wenn es angegriffen oder ihm thatsächlicher Widerstand geleistet wird [73]). In Bayern ist das Gesetz vom 4. Mai 1851 maßgebend [74]). Zuständig zur Anrufung des Militärs sind die Distrikts- und höheren Verwaltungsbehörden. Die Anrufung geschieht schriftlich, im Notfalle mündlich mit Vorbehalt schriftlicher Wiederholung. Die dem Einschreiten vorausgehenden Förmlichkeiten (dreimalige Aufforderung an die Menge,

66) Loi sur les attroupements.

67) »L'attroupement est armé: 1° quand plusieurs individus sont porteurs d'armes apparentes ou cachées, 2° lorsqu'un seul individu porteur d'armes apparentes n'est pas immédiatement expulsé de l'attroupement par ceux-là même qui en font partie.«

68) Das Gesetz vom 7. Juni 1848 gilt mit einer strafprozessualen Aenderung durch Dekret vom 25. Februar 1852 noch.

69) Legge sulla pubblica sicurezza vom 23. Dez. 1888 Art. 4—6.

70) Gesetz vom 10. Mai 1851; Verordnung vom 18. Mai 1872.

71) Gesetz vom 28. März 1872.

72) Preuß. Verfassung Art. 36.

73) Verordnung vom 26. Dezember 1808 § 48 Ziff. 3, vom 17. August 1835, Gesetz v. 20. März 1837. L. v. Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie, 4. Aufl., I. S. 450 ff.; C. Bornhak, Preuß. Staatsrecht III. S. 129 f.

74) Vgl. auch Verf.Urk. Tit. IX. § 6.

auseinander zu gehen) sind dem französischen Rechte nachgebildet. In gewissen Fällen [75]) kann sofort zum Angriffe übergegangen werden [76]).

In Oesterreich fehlt es an gesetzlichen Bestimmungen über die Sache [77]). Nach einer kaiserlichen Entschließung vom 27. August 1844 ist das Militär, welches der bürgerlichen Behörde Beistand leistet, zum Waffengebrauche berechtigt, wenn der Zivilkommissär dazu auffordert und wenn das Militär thätlich angegriffen wird [78]).

§ 9. Die äußerste Maßregel der höheren Sicherheitspolizei ist die Verhängung des Belagerungsstandes [79]). Dieselbe kann aus zwei Ursachen eintreten: aus Gründen der militärischen Sicherheit und aus Gründen der bürgerlichen Sicherheit. Es ist ein Fehler der französischen Gesetzgebung und der von dieser beeinflußten Gesetzgebungen, daß sie diese beiden, an sich innerlich verschiedenen und daher auch verschiedener Gestaltung bedürftigen Rechtseinrichtungen miteinander vermengt haben. Nach der Natur der Sache sollte der eigentliche Kriegszustand darin bestehen, daß die vollziehende Gewalt an die Militärbehörde, die Strafgerichtsbarkeit, soweit nötig, an die Militärgerichte übergienge, unter teilweiser Ersetzung des bürgerlichen durch das militärische Strafrecht. Das Standrecht als sicherheitspolizeiliche Maßregel dagegen fordert einen Uebergang der Vollzugsgewalt an die Militärbehörde nicht. Hier genügt eine auf Abschreckung berechnete Aenderung des Strafrechtes und Strafverfahrens, sowie eine angemessene Erweiterung der Befugnisse der Polizeibehörden.

Das französische Recht [80]) hat den Belagerungsstand zunächst als Maßregel zu militärischen Zwecken in's Auge gefaßt. Seine Verhängung bezielt die Zusammenfassung außerordentlicher Befugnisse in den Händen des Militärbefehlshabers eines Platzes. Das Gesetz vom 8. Juli 1791 bezieht sich auf den Belagerungsstand als militärische Maßnahme [81]). Außerordentliche Befugnisse wurden dem Könige durch die Verfassung vom 3. September 1791 Tit. IV Art. 11 für den Fall verliehen, daß ein ganzes Departement von Unruhen ergriffen würde. Im Gesetze vom 10. Fructidor V [82]) tritt zuerst der Belagerungsstand insoferne auch als sicherheitspolizeiliche Einrichtung auf, als die Anwendung desselben in den Gemeinden auch für die Fälle „de leur investissement par des rebelles" vorgesehen wird [83]). Ein kaiserliches Dekret vom 24. Dezember 1811 [84]) traf ausführlichere Anordnungen. Es scheidet für die places de guerre den état de guerre und den état de siège. Ersterer tritt abgesehen von militärischen Gründen ein im Falle von „rassemblements formés dans le rayon de cinq journées de marche, sans l'autorisation des magistrats" und in sonstigen Bedarfsfällen kraft kaiserlichen Dekrets. Durch kaiserliches Dekret wird der Belagerungsstand verhängt außer aus militärischen Ursachen „par une sédition intérieure ou par des rassemblements formés dans le rayon d'investissement, sans l'autorisation des ma-

75) Eindringen auf das Militär, Barrikadenbau, Gewaltthaten gegen Personen und Eigentum, Eindringen in Gebäude.

76) Seydel, Bayer. Staatsrecht V. S. 69 ff.

77) Ulbrich, Oesterr. Staatsrecht S. 485.

78) Eine unterstützende gesetzgeberische Maßregel zur Verhütung von Zusammenrottungen ist die Einführung des Grundsatzes der Haftung der Gemeinde für den durch Volksbewegungen entstandenen Schaden. Vorbild ist das französische Gesetz vom 10 vendémiaire IV (darüber Fuld in der Zeitschr. für französ. Zivilrecht XVI.). Ebenso preußisches Gesetz vom 11., bayerisches Gesetz vom 12. März 1850. Vgl. C. Bornhak a. a. O. S. 132 ff. Wegen Englands s. oben S. 874 Anm. 64.

79) Vgl. Fr. v. Holtzendorff im Rechtslex. I. S. 261. In Italien fehlen einschlägige Bestimmungen. Man behalf sich stets mit Einzelgesetzen.

80) Vgl. Otto Mayer, Theorie des französ. Verwaltungsrechts, 1886, S. 202 ff.

81) Es wird, je nach der Nähe der Bedrohung, état de guerre und état de siège unterschieden. Die Wirkung des letzteren ist, daß toute l'autorité dont les officiers civils sont revêtus par la constitution pour le maintien de l'ordre et de la police intérieures, passera au commandant militaire, qui l'exercera exclusivement sous sa responsabilité personelle.

82) Loi qui détermine la manière dont les communes de l'intérieur de la République pourront être mises en état de guerre ou de siège.

83) Die Verhängung wurde durch Gesetz vom 19. gl. Mts. (contenant des mesures de salut public prises relativement à la conspiration royale) Art. 39 dem Direktorium übertragen.

84) Relatif à l'organisation et au service des états-majors des places.

gistrats." Mit dem Belagerungsstande geht die Polizeigewalt auf den Militärbefehlshaber, die Rechtsprechung regelmäßig auf die Militärgerichte über [85]). Während der hundert Tage wurde als Schutz gegen Mißbrauch des Belagerungsstandes verfügt, daß der letztere bei inneren Unruhen nur durch Gesetz verhängt werden könne [86]). Die folgenden Regierungen handhabten den Belagerungsstand ziemlich willkürlich [87]).

In dem Gesetze vom 9. August 1849 [88]) behielt sich die Nationalversammlung für die Regel das Recht der Erklärung und Aufhebung des Belagerungsstandes vor [89]). Ausnahmsweise sollte das Recht der Verfügung des Belagerungsstandes dem Präsidenten der Republik bei vertagter Nationalversammlung vorbehaltlich der Beschlußfassung der letzteren und den Militärbefehlshabern nach den Bestimmungen von 1791 und 1811 zukommen. Die Wirkungen des Belagerungsstandes sind in der Hauptsache die früheren. Die Zuständigkeit der Kriegsgerichte auch gegen bürgerliche Personen wird ausdrücklich anerkannt für Verbrechen und Vergehen gegen die Sicherheit des Staates, die Verfassung und die öffentliche Ruhe und Ordnung [90]). In der Verfassung vom 14. Januar 1852 [91]) übertrug sich Napoleon III. die Befugnis, den Belagerungsstand zu erklären.

Nunmehr ist für die Verhängung des Belagerungsstandes das Gesetz vom 3. April 1878 [92]) maßgebend. Hienach kann derselbe nur im Falle eines Krieges mit dem Auslande oder eines bewaffneten Aufstandes bei dringender Gefahr erklärt werden. Die Erklärung geschieht durch Gesetz, das die räumlichen und zeitlichen Grenzen der Maßregel feststellt. Mit Ablauf der bestimmten Zeit erlischt der Belagerungsstand von selbst, wenn er nicht durch Gesetz verlängert wird. Bei vertagten Kammern kann der Präsident der Republik [93]) auf Gutachten des Ministerrates den Belagerungsstand erklären. Die Kammern treten aber dann von rechtswegen zwei Tage später zusammen. Bei aufgelösten Kammern bis zu vollendeten Neuwahlen ist die Verhängung des Belagerungsstandes regelmäßig unstatthaft. Sie kann nur im Kriegsfalle für die vom Feinde bedrohten Gebiete in der angegebenen Weise erfolgen; doch müssen dann so rasch als möglich die Wahlen vorgenommen und die Kam-

85) Art. 101: Dans les places en état de siège, l'autorité dont les magistrats étaient revêtus pour le maintien de l'ordre et de la police, passe toute entière au commandant d'armes, qui l'exerce ou leur en délègue telle partie qu'il juge convenable. Art. 103: Pour tous les délits dont le gouverneur ou le commandant n'a pas jugé à propos de laisser la connaissance aux tribunaux ordinaires, les fonctions d'officier de police judiciaire sont remplies par un prévôt militaire . . . et les tribunaux ordinaires sont remplacés par les tribunaux militaires.

86) Acte additionel aux Constitutions de l'Empire, vom 22. April 1815, Art. 66: Aucune place, aucune partie du territoire, ne peut être déclarée en état de siège, que dans le cas d'invasion de la part d'une force étrangère, ou de troubles civils. Dans le second cas, elle ne peut l'être que par la loi. Toutefois, si, le cas arrivant, les chambres ne sont pas assemblées, l'acte du gouvernement declarant l'état de siège doit être converti en une proposition de loi dans les quinze premiers jours de la réunion des chambres.

87) Ordonnanzen vom 28. Juli 1830 (Paris), 1. Juni 1832 (Vendée), 6. Juni 1832 (Paris). Der Kassationshof sprach damals (auf das Plaidoyer Odilon-Barrot's in der Sitzung vom 29. gl. Mts.) aus, daß die Kriegsgerichte keine Zuständigkeit über bürgerliche Personen hätten, der Art. 103 des Dekrets vom 24. Dezember 1811 durch Art. 53 u. 54 der Verfassung von 1830 aufgehoben sei. Seit 1848 nahm jedoch die Rechtsprechung des Gerichtshofs an, daß Teilnehmer an Aufständen der Gerichtsbarkeit der Militärgerichte unterlägen.

88) Loi sur l'état de siège. Vgl. Verfassung von 1848 Art. 106.

89) Art. 1 sagt: L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure. Dies aber nicht bloß in Festungen.

90) Art. 9 gibt ferner der Militärbehörde ein Haussuchungsrecht bei Tag und Nacht, ein Fortschaffungsrecht, das Recht, Waffen und Munition einzufordern und danach zu forschen, dann Veröffentlichungen und Versammlungen, welche die Ordnung gefährden, zu verbieten.

91) Art. 12. Le président de la république (später der Kaiser) »a le droit de déclarer l'état de siège dans un ou plusieurs départements, sauf à en reférer au sénat dans le plus bref délai. Les conséquences de l'état de siège sont réglées par la loi« (d. h. das Gesetz von 1849).

92) Loi relative à l'état de siége.

93) In Algerien kann, wenn die Verbindungen unterbrochen sind, der Gouverneur unter den gesetzlichen Voraussetzungen den Belagerungsstand verhängen.

mern berufen werden. In allen Fällen entscheiden die Kammern endgiltig über die Aufrechthaltung des Belagerungsstandes. Einigen sich beide Kammern nicht, so ist er aufgehoben. Das Gesetz vom 9. August 1849 gilt fort, soweit es durch das neue Gesetz nicht berührt ist [94]).

Die deutsche Gesetzgebung über den Belagerungsstand hat sich vorwiegend nach den älteren französischen Mustern gestaltet [95]). Das preußische Gesetz vom 4. Juni 1851 ist zufolge des Art. 68 der Reichsverfassung für das ganze Bundesgebiet mit Ausnahme Bayerns maßgebend geworden. Der angeführte Artikel lautet: „Der Kaiser [96]) kann, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlaß eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes gelten dafür die Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851" [97]). Hienach kann der Belagerungsstand erklärt werden, wenn im Kriegsfalle eine Provinz vom Feinde bedroht oder schon teilweise besetzt ist und wenn bei Aufruhr dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht. Die Verkündigung geschieht unter Trommelschlag und Trompetenschall, außerdem durch Mitteilung an die Gemeindebehörden, öffentlichen Anschlag und Bekanntgabe in öffentlichen Blättern. Die vollziehende Gewalt geht an die Militärbefehlshaber über, denen die Verwaltungsbehörden untergeben sind. Es können ferner die die Behörden beschränkenden Vorschriften in Bezug auf Verhaftung, Haussuchung und Eindringen in Wohnräume, Beschlagnahme von Briefen und Papieren, Vereins-, Versammlungs- und Preßpolizei zeitweilig außer Kraft gesetzt werden. Es können Kriegsgerichte eingesetzt werden. Für gewisse Verbrechen tritt strengere Bestrafung (Todesstrafe) ein [98]).

Für Bayern gelten nach dem Bündnisvertrage vom 24. November 1870 bis zum Erlasse eines Reichsgesetzes über den Belagerungsstand die landesrechtlichen Bestimmungen. Nach dem Erlasse eines solchen Gesetzes hat in Bayern das Recht der Erklärung des Belagerungsstandes im Frieden die Landesregierung, bezw. der König, im Kriegsfalle das Reich, bezw. der Kaiser.

Das bayerische Recht [99]) scheidet den militärischen und den bürgerlichen Belagerungsstand. Ueber ersteren bestimmt die Militär-Strafgerichtsordnung vom 29. April 1869 und die königliche Verordnung vom 19. August 1813.

Die Vorschriften über den bürgerlichen Belagerungsstand sind für die Landesteile diesseits des Rheins im Strafgesetzbuche von 1813 Art. 441—456 enthalten [100]), für die Pfalz gilt das französische Recht, wie es bei deren Uebergang an Bayern in Kraft stand. Dasselbe ist aber wertlos, weil nur auf die Festung Germersheim anwendbar.

Nach rechtsrheinischem Rechte tritt Standrecht ein wegen Aufruhr, der nur durch außerordent-

94) Wegen Spaniens (Verf. von 1876 Art. 14, Gesetz vom 23. April 1870) vgl. Torres Campos, Das Staatsrecht des Königreichs Spanien bei H. Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, 1, 8 S. 12, 68. In den Niederlanden hat erst die revidierte Verfassung von 1887 Art. 187 den Erlaß eines Gesetzes über den Belagerungsstand vorgesehen.

95) Preußen: Gesetz über die persönliche Freiheit vom 24. September 1848 § 8, Verfassung vom 5. Dezember 1848 Art. 110, ersetzt durch Verf. vom 31. Januar 1850 Art. 111 und Gesetz vom 4. Juni 1851, dazu Verordnung vom 25. Juni 1867 (Ausdehnung auf die neuen Provinzen). — Kgr. Sachsen: Gesetz vom 10. Mai 1851. — Baden: Gesetz vom 29. Januar 1851.

96) Und zwar nur der Kaiser. Vgl. Seydel in der Zeitschrift für deutsche Gesetzgebung VII. S. 619 ff. Durch den Kaiser erfolgt auch die Aufhebung des Kriegszustands.

97) Vgl. P. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs 2. Aufl., II. S. 537 ff.; G. Meyer, Verwaltungsrecht I. S. 182 ff.; E. Löning, Verwaltungsrecht S. 290 ff.; Brockhaus, Das deutsche Heer und die Kontingente der Einzelstaaten, 1888, S. 70 ff.; L. v. Rönne, Das Staatsrecht der preuß. Monarchie II. S. 205 ff.; Seydel in C. v. Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts I. S. 158.

98) Nach dem preuß. Gesetze vom 4. Juni 1851 kann das Staatsministerium im Falle des Kriegs oder des Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit, auch ohne daß der Belagerungsstand erklärt ist, die Art. 5, 6, 27—30, 36 der preußischen Verfassung zeitweise für bestimmte Bezirke außer Wirkung setzen.

99) Seydel, Bayer. Staatsrecht V. S. 79 ff.

100) Deren fortdauernde Gültigkeit ergibt sich aus Reichs-Einf.-Gesetz vom 22. April 1871 zum St.G.B. § 7, Reichs-Gerichtsverf.-Ges. § 16, bayr. Ausf.Gesetz zur R.Str.Pr.O. Art. 2 Ziff. 1, Art. 3 Ziff. 12.

liche Gewalt zu bemeistern ist, ferner wenn in gewissen Gegenden Mord, Raub oder Brandlegung ungewöhnlich überhandnehmen, insbesondere in Banden verübt werden und die ordentlichen Mittel zur Herstellung der Ruhe fruchtlos bleiben. Im Falle des Aufruhrs hat die Kreisregierung im Einverständnisse mit dem Oberlandesgerichte, bei höchster Gefahr auch allein, das Standrecht zu verkünden, in den übrigen Fällen der König auf Antrag der Kreisregierung nach erholtem Gutachten des Oberlandesgerichts und Vernehmung des Staatsrats. Die Wirkungen des Standrechts sind: Die ordentliche Gerichtsbarkeit hört auf für die Bezirke und für die Verbrechen, für welche und wegen welcher Standrecht verkündet ist. An Stelle der ordentlichen Gerichte treten Standgerichte, die aus drei bürgerlichen Richtern und zwei Offizieren bestehen. Die Strafe ist Tod durch Erschießen für Urheber und Gehilfen bei den betreffenden Verbrechen. Nach Bestellung des Gerichts erfolgt Verkündigung des Standrechts unter Trommelschlag oder Trompetenschall. Die Wiederaufhebung des Standrechts geschieht in derselben Weise wie dessen Anordnung. Das Standgericht kann aber, wenn es glaubt, daß Abschreckung erzielt sei, bis auf höhere Entscheidung seine Thätigkeit einstellen, sie jedoch bei veränderten Umständen wieder aufnehmen.

Außerordentliche Sicherheitsmaßregeln konnten ferner in Deutschland nach Art. 28 des Socialistengesetzes verfügt werden (sog. kleiner Belagerungsstand). Für Bezirke oder Ortschaften, welche durch socialdemokratische und dergl. Bestrebungen mit Gefahr für die öffentliche Sicherheit bedroht erschienen, konnten von den Zentralbehörden (Ministerien) der Bundesstaaten die folgenden Anordnungen, soweit nicht bereits landesgesetzlich zulässig, mit Genehmigung des Bundesrats für die Dauer von längstens einem Jahre getroffen werden: 1) daß Versammlungen nur mit vorgängiger polizeilicher Genehmigung stattfinden dürfen [101]; 2) daß die Kolportage von Druckschriften nicht stattfinden darf, 3) daß Personen, von denen eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu besorgen ist, der Aufenthalt in den Bezirken oder Ortschaften versagt werden kann [102]; 4) daß der Besitz, das Tragen, die Einführung und der Verkauf von Waffen verboten, beschränkt oder an bestimmte Voraussetzungen geknüpft wird. Ueber jede solche Anordnung mußte dem Reichstage sofort, bezw. bei seinem nächsten Zusammentritte Rechenschaft gegeben werden.

Das österreichische Recht gestattet als außerordentliche Maßnahmen der höheren Sicherheitspolizei die Verhängung des Ausnahmezustandes und die Verkündung des Standrechts. Erstere kann eintreten bei Krieg oder Kriegsgefahr [103]), „dann im Falle innerer Unruhen, sowie wenn in ausgedehnter Weise hochverräterische oder sonst die Verfassung bedrohende oder die persönliche Sicherheit gefährdende Umtriebe sich offenbaren". Die Verfügung erfolgt durch Beschluß des Gesamtministeriums nach erholter Genehmigung des Kaisers. Es können hiedurch zeitweilig und örtlich die Bestimmungen zum Schutze der persönlichen Freiheit, des Hausrechts, des Vereins- und Versammlungsrechts und der Preßfreiheit ganz oder teilweise außer Kraft gesetzt werden. Das Gesetz regelt die Wirkungen dieser Maßregel eingehend. Es giebt ferner die Ermächtigung zum Erlasse polizeilicher Anordnungen in Bezug auf den Verkehr mit Waffen und Munitionsgegenständen, Paß- und Meldewesen, das Verhalten an öffentlichen Orten, Ansammlungen, Vornahme demonstrativer Handlungen und Gebrauch von Abzeichen. Die Ausnahmeverfügungen sind nach Maßgabe des Wegfalls ihrer Ursachen aufzuheben. Dem Reichstage ist sofort, bezw. beim nächsten Zusammentritte Rechenschaft abzulegen. Geschieht dies nicht, oder genehmigt der Reichstag die Maßregel nicht, so tritt sie von selbst außer Kraft [104]). Die Erklärung des Standrechts [105]) kann in der Regel nur in Fällen des Aufruhrs stattfinden, wenn die übrigen gesetzlichen Mittel zu dessen Unterdrückung nicht ausreichen. In diesem Falle erfolgt die Erklärung durch den Landeschef im Einverständnisse mit dem Präsidenten des Gerichtshofs zweiter Instanz und dem Oberstaatsanwalte, bei Gefahr auf Verzug durch die entsprechenden Beamten erster Instanz. Die Anordnung des standrechtlichen Verfahrens kann ferner durch den Minister des Innern im Einverständnisse mit dem Justizminister erfolgen, wenn in einzelnen oder mehreren Bezirken Mord, Raub, Brandstiftung oder das Verbrechen der öffentlichen Gewaltthätigkeit (St.Gb. § 85) in besonders gefahrdrohender Weise um sich greifen. Stand-

101) Ausgenommen Versammlungen zum Zwecke einer ausgeschriebenen Reichs- oder Landtagswahl.

102) Ausgenommen Reichs- und Landtagsabgeordnete am Sitze der Versammlung. Gesetz vom 31. Mai 1880 § 1.

103) Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 Art. XX, Gesetz vom 5. Mai 1869.

104) Vgl. dazu Ulbrich, Oesterr. Staatsrecht S. 402 Anm. 1

105) Strafprozeßordnung v. 23. Mai 1873 §429.

gerichte sind die bürgerlichen Gerichtshöfe erster Instanz. Die Aufhebung des Standrechts erfolgt in derselben Weise wie dessen Anordnung.

Nach russischem Rechte ist der Minister des Innern gemäß Gesetz vom 14. August 1881 befugt, außerordentliche Sicherheitsmaßregeln beim Kaiser zu beantragen. Bei Bedrohung der öffentlichen Ordnung kann über ein Gouvernement der „verstärkte Schutz" oder der „außerordentliche Schutz" verhängt werden. Im ersten Falle erhält der Gouvernementschef ein außerordentliches Strafverordnungsrecht, kann alle öffentlichen und privaten Versammlungen verbieten, Handels- und Gewerbeanstalten schließen, Ausweisungen verfügen. Es können ferner Generalgouverneur und Minister des Innern die Aburteilung von Verbrechen und Vergehen an Kriegsgerichte verweisen und für gewisse Gerichtsverhandlungen die Oeffentlichkeit ausschließen. Die Polizei hat das Recht, Personen, die eines Staatsverbrechens oder geheimer Verbindungen verdächtig sind, bis auf 14 Tage in Haft zu halten, ferner beliebig Haussuchungen und Beschlagnahmen vorzunehmen. Die Verhängung des außerordentlichen Schutzes durch den Kaiser hat außer diesen Folgen noch die Wirkung, daß der Generalgouverneur oder der ernannte außerordentliche Chef die Befugnisse eines Oberkommandierenden zur Kriegszeit erhält. Er kann hienach insbesondere Unterkommandeure ernennen, an welche die bürgerliche und Militärgewalt übergeht, Beamte vorläufig des Dienstes entheben ꝛc. Er ist ferner befugt, Vermögen, das zu verbrecherischen Zwecken dient, zu beschlagnahmen, Gefängnis- und Geldstrafen im Verwaltungswege zu verhängen, Schulen zu schließen und das Erscheinen von Zeitungen vorläufig einzustellen [106].

4. Die Preßpolizei.

L. v. Stein, V.L. 6. Teil. Berner, Lehrbuch des deutschen Preßrechts. 1876. F. v. Liszt, Das Reichspreßrecht. 1880. Ders., Lehrbuch des österreichischen Preßrechts. 1878. Art. Preßgesetzgebung in F. v. Holtzendorff Rechtslexikon 2. Aufl. III., wo S. 136 ausführliche Litteraturangaben.

§. 10. Die Presse, als das Mittel im Wege der mechanischen Vervielfältigung von Schriftwerken Gedanken einer größeren Zahl von Menschen und an verschiedenen Orten gleichzeitig zugänglich zu machen, erscheint als der wichtigste Faktor des geistigen Verkehrs im Staate. Sie ist zugleich ein Werkzeug, das, je nach den Absichten dessen, dem es dient, zum Wohle ebenso gut wie zum Schaden der Gesamtheit gebraucht werden kann. In der Möglichkeit der letzteren Verwendung und in der Thunlichkeit einer vorbeugenden Abwehr liegt die Rechtfertigung der Preßpolizei. Aufgabe des Preßpolizeirechtes ist es, die Befugnisse der Polizei auf diesem Gebiete so zu gestalten, daß nicht in dem Bestreben, Ausschreitungen der Presse zu verhüten, die berechtigte Freiheit des Gedankenaustausches beeinträchtigt wird.

Auf jenen letzteren Gesichtspunkt nahm das Preßpolizeirecht in seiner ersten Stufe der Entwickelung gar keine Rücksicht. Es griff zu demjenigen Mittel, das allerdings von dem einseitig polizeilichen Standpunkte aus das sicherste war, der vorgängigen Zensur des zu vervielfältigenden Geisteserzeugnisses. Die Zensur enthält begrifflich eine Ausnahme von dem Grundsatze der Freiheit der Meinungsäußerung mit Rücksicht auf die Form der letzteren, die Benutzung der Presse. Das Erscheinen eines Preßerzeugnisses wird von vorgängiger obrigkeitlicher Erlaubnis abhängig gemacht. Die Erteilung dieser Erlaubnis aber ist eine Handlung des freien Verwaltungsermessens. Die Zensur bezweckt nicht bloß die Verhütung von Rechtswidrigkeiten, sondern auch die Unterdrückung solcher Veröffentlichungen, welche der Zensurbehörde aus irgend welchem Grunde nachteilig für das öffentliche Wohl zu sein scheinen. Es ist klar, daß eine solche Amtsthätigkeit gar nicht unter Rechtsregeln hätte gebracht werden können, selbst wenn man dies gewollt hätte. Die Zensur ist also die Verneinung der Preßfreiheit. Die Einführung der Zensur gehört zu den schwersten gesetz-

106) Vgl. über das Nähere J. Engelmann, v. Marquardsen, Handbuch des öffentlichen Das Staatsrecht des russischen Reichs bei H. Rechts IV, II, 1 S. 169 ff.

geberischen Verirrungen. Indem sie den Mißbrauch der Presse zu verhüten suchte, machte sie einen nützlichen Gebrauch derselben überhaupt unmöglich. Eine solche von der Verwaltung mit Willkür gehandhabte Gewalt mußte notwendig zur Unterdrückung der freien Aeußerung der wissenschaftlichen und politischen Anschauungen führen, zumal wenn die Zensurbehörde unter dem Eindrucke stand, durch die Genehmigung eines Preßerzeugnisses die Mitverantwortung für dessen Inhalt zu übernehmen. Dazu kam noch, daß die Handhabung der Zensur eine Aufgabe war, der kaum der Fähigste gewachsen gewesen wäre, geschweige diejenigen Organe, in deren Hände die Zensur zumeist gelegt war. So giengen für das öffentliche Leben die Vorteile verloren, welche eine unbefangene Besprechung der bestehenden Verhältnisse zu gewähren geeignet ist, Vorteile, welche besonders in der Zeit unbeschränkter Regierung unschätzbar gewesen wären. Zu alledem kam noch, daß die Zensur vielfach, zumal in den katholischen Ländern, nicht bloß nach Rücksichten des, wenn auch mißverstandenen staatlichen Interesses, sondern zu Gunsten eines engherzigen Konfessionalismus gehandhabt wurde. War doch eigentlich die Kirche auch die Erfinderin der Zensur [107]. Die kirchliche Gesetzgebung hat zu Ende des 15. und Anfang des 16. Jahrhunderts zuerst die Zensur eingeführt (Alexander VI., Leo X.) [108]. Die weltliche Gewalt schloß sich diesem Vorgange alsbald an (Philipp II. von Spanien), in Deutschland von Reichswegen [109]) durch das Wormser Edikt von 1521, den Speirer Reichsabschied von 1529 und den Augsburger von 1530. Während in England schon gegen das Ende des 17. Jahrhunderts die Zensur außer Uebung kam [110]), hielt in Deutschland die auf diesem Gebiete ungewöhnlich fruchtbare Reichsgesetzgebung sowohl wie die Landesgesetzgebung an der Zensur fest [111]). Eine kaiserliche Bücherkommission zu Frankfurt a. M. sollte hauptsächlich die dortige Büchermesse beaufsichtigen. Vereinzelte freisinnige Anwandlungen, welche der aufgeklärte Absolutismus des 18. Jahrhunderts hatte [112]), verschwanden rasch wieder vor dem Schrecken, den die französische Revolution erregte. Die Zensur, meistens in die Hände eines Kollegiums, Zensurkollegium oder Zensurkommission, gelegt [113]), gestaltete sich in ihrer Durchführung zu einer unerträglichen Belästigung der Schriftsteller sowohl wie des Buchhandels. Bei Büchern war regelmäßig, was übrigens schon die Vorsicht gebot, Vorlage der Handschrift nötig, um das Imprimatur zu erlangen. Dabei konnten, zumal bei der großen Arbeitslast der Behörden, erhebliche geschäftliche Verzögerungen nicht ausbleiben, wenn nicht etwa die Handschrift gar verschwand. Verbotene Bücher wurden eingezogen. Ueber dieselben wurden nach dem Vorbilde der römischen Kurie Indices veröffentlicht [114]). Für die gelehrten Werke

107) Ueber die Zensur vgl. Hoffmann, Geschichte der Bücherzensur, 1819; A. Wiesner, Denkwürdigkeiten der österreichischen Zensur vom Zeitalter der Reformation bis auf die Gegenwart 1847.

108) Constit. inter multiplices v. 1. Juni 1501.

109) Kurfürst Berthold von Mainz war schon 1486 vorangegangen. Vgl. übrigens Berner a. a. O. S. 12 f.

110) 1694 unter Wilhelm I. von Oranien. Vgl. R. Gneist, Englisches Verfassungsrecht III. S. 262; Blackstone, Commentaries etc. IV. chap. 11.

111) Nürnberg 1524, Speyer 1529, R.Pol.Ordn. 1530, 1548, Speyer 1570, R.Pol.Ordn. 1577; Bücherkommission zu Frankfurt a/M., Instruktion von 1608, Edikt von 1715; Generalpatent von 1746.

112) Z. B. in Preußen unter Friedrich dem Großen.

113) In Frankreich wurde die Zensur (schon vor Erfindung der Buchdruckerkunst) durch die Fakultäten, seit der Ordonnanz von 1629 (nach ihrem Urheber Michel de Marillac Code Michaut genannt) durch Zensoren (censeurs royaux) gehandhabt, die der Kanzler ernannte. Vgl. zur Geschichte des französischen Preßrechtes E. Hatin, Manuel théor. et prat. de la liberté de la presse, 1868, 2 vol. und ders., Histoire politique et litéraire de la presse en France, 1859–61, 8 vol. In England wurde die Zensur von der Sternkammer (starchamber), bezw. eigenen Zensoren (licensers) geübt; die Befugnisse der Sternkammer nahm 1641 das lange Parlament an sich. Infolge des Widerstrebens des Parlaments, die Preßordonnanzen bezw. die spätern Statute zu erneuern, trat von 1694 an Preßfreiheit ein. Vgl. Berner a. a. O. S. 36 ff.

114) In Frankreich erschien ein solcher Index zuerst 1544 auf Veranlassung der Pariser theologischen Fakultät.

schuf man ab und zu eine Erleichterung dadurch, daß man den Universitäten die Zensur über die Werke ihrer Mitglieder einräumte.

Vollends unleidlich war die Zensur gegenüber ausländischen Büchern und Zeitschriften, die von der Zollbehörde oder Postbehörde an die Zensurbehörde abzuliefern waren. So kamen Buchhändler und Private, wenn es sich um Bücher handelte, die den Zensoren noch unbekannt waren, erst nach geraumer Zeit in den Besitz der bestellten Werke. Zeitungen wurden oft erst, wenn sie veraltet waren, oder verstümmelt oder gar nicht den Adressaten ausgehändigt. Für Standespersonen und meist grundsätzlich für öffentliche Bibliotheken machte man eine Ausnahme von diesen Belästigungen. Es bedarf keiner Erörterung, wie lähmend auf den litterarischen Verkehr eine derartige Polizeiherrschaft wirken mußte, bei welcher die Presse sich nicht als ein Element der Kultur, sondern als eine auf jedem Schritt zu beaufsichtigende staatsfeindliche Macht behandelt sah.

In Frankreich wurde die Zensur 1791 [115]) aufgehoben, aber nach verschiedenen Einschränkungen der Preßfreiheit [116]) durch Dekret vom 5. Februar 1810 wieder angeordnet. Die Verfassung vom 4. Juni 1814 [117]) schien allerdings die Zensur zu verwerfen, doch hinderte dies nicht deren Wiedereinführung, zuletzt durch die berüchtigten Verordnungen des Ministeriums Polignac vom 25. Juli 1830. Das französische Volk antwortete darauf mit der Revolution und die neue Verfassung vom 14. August 1830 sprach in Art. 8 aus: La censure ne pourra jamais être rétablie [118]).

In Deutschland gieng Bayern 1803 mit der Aufhebung der Bücherzensur vor, während es für die periodische Presse die Zensur beibehielt [119]). Die deutsche Bundesakte von 1815 setzte im Art. 18 den Erlaß gleichförmiger Verfügungen über die Preßfreiheit auf ihr Programm. Die Bundesbeschlüsse vom 20. September 1819 [120]) und vom 26. August 1824 [121]) brachten aber statt dessen die Einführung der Zensur für alle Zeitschriften, Zeitungen und Bücher bis zu 20 Bogen Umfang. Die Bundesversammlung begann von da ab mit einer reinen Willkürherrschaft in Preßsachen, indem sie z. B. die Verbreitung der Werke gewisser Schriftsteller („junges Deutschland") und die Verlagsartikel gewisser Buchhandlungen allgemein verbot. Baden wurde genötigt, sein zu freisinnig befundenes Preßgesetz vom 28. Dezember 1831 zurückzunehmen.

Durch die vom Jahre 1848 ausgehende politische Bewegung gelangte der Grundsatz der Preßfreiheit [122]), den Art. 4 der deutschen Grundrechte ausgesprochen hatte [123]), in

115) Constitution tit. 1 art. 3; déclaration des droits de l'homme von 1793 art. 7; const. du 5 fructidor an III art. 353.

116) Gesetz vom 9 fruct. V und 9 fruct. VI.

117) Art. 8: Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions en se conformant aux lois qui doivent reprimer les abus de cette liberté.

118) Aehnlich Verfassung vom 4. November 1848 Art. 8. Die späteren Preßgesetze sind: das organische Gesetz vom 4 November 1848, das Dekret vom 17. Februar 1852 mit dem Gesetze vom 11. Mai 1868, das jetzt geltende Gesetz vom 29. Juli 1881. Ueber die Entwickelung des französischen Preßrechts vgl. Batbie, Droit public et administratif, 2. édit. 1885, II S. 106 ff. Barbier, Traité général de la police de la presse et du délit de publication, 2 vol. 1887.

119) Vgl. Seydel, Bayer. Staatsrecht I S. 304.

120) Dieses „provisorische" Preßgesetz, ein Ergebnis der Karlsbader Konferenzen, bestimmte, „daß diejenigen Schriften, welche in Form täglicher Blätter oder heftweise erscheinen, sowie solche, welche nicht über 20 Bogen im Druck stark sind, in keinem Bundesstaate ohne Vorwissen und vorgängige Genehmigung der Landesbehörden zum Drucke befördert werden dürfen." Das Gesetz sollte zunächst für 5 Jahre gelten. S. darüber Zöpfl, Staatsr. II. S. 629; Berner a. a. O. S. 49 ff.

121) „Das provisorische Preßgesetz bleibt in dieser Eigenschaft so lange in Kraft, bis man sich über ein definitives vereinbart haben wird", also auf unbestimmte Zeit.

122) Vgl. auch Bundesbeschluß vom 3. März 1848: „Jedem deutschen Bundesstaate wird freigestellt, die Zensur aufzuheben und Preßfreiheit einzuführen, jedoch unter Garantien, welche die andern Bundesstaaten und den ganzen Bund gegen Mißbrauch der Preßfreiheit möglichst sicher stellen."

123) Allerdings in einer jedenfalls viel zu weit gehenden Fassung. „Die Preßfreiheit darf unter keinen Umständen und in keiner Weise durch vorbeugende Maßregeln, namentlich Zensur, Konzessionen, Sicherheitsbestellungen, Staatsauflagen, Beschränkungen der Druckereien oder des Buchhandels, Postverbote oder andere Hemmungen des freien Verkehrs, beschränkt, suspendiert oder aufgehoben werden."

den meisten deutschen Staaten wenigstens insofern zur Geltung, als die Zensur beseitigt wurde [124]). Andere polizeiliche Einschränkungen, wie Konzessionspflicht bei Preßgewerben, Kautionspflicht bei Zeitungen, Konzessionsentziehung im Verwaltungswege 2c., blieben bestehen. Ein Bundesbeschluß vom 6. Juli 1854 [125]), der allerdings in vielen Bundesstaaten, besonders in den größten, nicht verkündet wurde [126]), gieng in dieser Beziehung bis an die äußerste Grenze des Möglichen.

Die Verfassungen des norddeutschen Bundes und des deutschen Reiches erstreckten die gesetzgeberische Zuständigkeit der Gesamtheit auf das Gewerbewesen, die Reichsverfassung auch auf die Presse. Die gemeinsame Regelung des Preßrechts ist dementsprechend auch wirklich erfolgt, teils durch die deutsche Gewerbeordnung und ihre Novellen, teils durch das Reichs-Preßgesetz vom 7. Mai 1874 [127]). Das letztere ist jedoch für die Reichslande nicht in Kraft getreten. In Elsaß-Lothringen gilt noch das französische Preßrecht [128]).

Im allgemeinen läßt sich mit Bluntschli [129]) sagen, daß die Preßfreiheit „zum gemeinen Rechte der zivilisierten Staaten", Rußland ausgenommen, geworden sei.

Sie besteht in England schon seit 1694 [130]), in Schweden seit 1766 [131]), sie ist für die Vereinigten Staaten von Amerika durch den Zusatzartikel 3 zur Bundesverfassung ausgesprochen, ebenso für die Schweiz [132]). Auch die Verfassungen der beiden parlamentarisch regierten Monarchien Norwegen [133]) und Belgien [134]) haben die Gewährleistung der Preßfreiheit aufgenommen. Das Gleiche gilt von Oesterreich [135]), Frankreich [136]), Italien [137]), Spanien [138]), den Niederlanden [139]), Dänemark [140]).

---

124) Preußische Verfassung von 1850 Art. 27: „Die Zensur darf nicht eingeführt werden; jede andere Beschränkung der Preßfreiheit nur im Wege der Gesetzgebung." Dazu Gesetz vom 12. Mai 1851; vgl. über die Entwickelung L. v. Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie II. S. 133 ff. Bayern: Edikt vom 4. Juni 1848, Preßgesetz vom 17. März 1850. Kgr. Sachsen: Gesetz vom 3. Juni 1850. Baden: Gesetz vom 15. Februar 1851. S. auch Berner a. a. O. S. 52 ff.

125) Diese „Allgemeinen Bundesbestimmungen zur Verhinderung des Mißbrauchs der Preßfreiheit" verlangen vor allem Konzessionspflicht für die Preßgewerbe und Konzessionseinziehung bei Mißbrauch und zwar auch auf administrativem Wege. Voraussetzung der letztern ist, sofern nicht die Konzession in widerruflicher Weise erteilt wurde, wiederholte schriftliche Verwarnung oder erfolgte gerichtliche Bestrafung, wenn dessenungeachtet die betreffenden Gewerbetreibenden ihre Beschäftigung beharrlich zur Verbreitung von strafbaren, insbesondere staatsgefährlichen Druckschriften mißbrauchen.

Für jede im Bundesgebiete erscheinende periodische Druckschrift muß eine Kaution bestellt werden (in der Regel von 5000 Thlrn., bezw. 8000 fl. rhein.; mindestens aber 500 Thlr. bezw. 800 fl. Nur amtliche und völlig unpolitische Blätter können davon befreit werden.

Die Bestimmungen enthalten ferner eine Reihe von Anforderungen hinsichtlich der Gestaltung des Preßstrafrechts. „Eine vorzugsweise Verweisung der durch die Presse begangenen strafbaren Handlungen vor das Geschworenengericht oder zur öffentlichen Verhandlung soll nicht stattfinden."

126) Insbesondere nicht in Oesterreich, Preußen und Bayern. Näheres bei Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht II. S. 312 Anm. 19.

127) Kommentare von Marquardsen (1875), Schwarze (2. Aufl. 1885), Koller (1888). S. auch Seydel, Bayerisches Staatsrecht V. S. 109 ff. v. Jolly in Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts II. S. 300 ff.

128) Vgl. dessen Darstellung bei E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 282.

129) Lehre vom modernen Staat II. S. 626. Vgl. Blackstone, Commentaries etc. IV. chap. 11, no. 13.

130) Allerdings bis in die neueste Zeit neben einem sehr strengen Preßstrafrechte. Dagegen ist in Englisch-Indien 1878 die Zensur eingeführt worden. Vgl. Dacosta, Remarks on the Vernacular Indian press law, 1878.

131) Vgl. über das schwedische Preßrecht T. H. Aschehoug, Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen bei H. Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, II, 2. S. 101 ff.

132) Bundesverfassung von 1848 Art. 45 und ebenso Bundesverfassung von 1874 Art. 55: „Die Preßfreiheit ist gewährleistet. Ueber den Mißbrauch derselben trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen, welche jedoch der Genehmigung des Bundesrates bedürfen. Dem Bunde steht das Recht zu, Strafbestimmungen gegen den Mißbrauch der Presse zu erlassen, der gegen die Eidgenossenschaft und ihre Behörden gerichtet ist." Vgl. J. J. Blumer, Handbuch des schweizer. Bundesstaatsrechts, 2. Aufl. von Morel, I. S. 61, 391.

133) Norges Riges Grundlov von 1814 § 100: Trykkefrihed bör finde sted. Vgl. Aschehoug, a. a. O. S. 185 f.

134) Constitution § 18. Verbot der Zensur und der Kautionen. Vgl. A. Giron, Le droit public de la Belgique, 1884, S. 447 ff.

135) Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger.

Dagegen besteht die Zensur noch in Rußland. Von der Zensur sind nur befreit Zeichnungen ꝛc. ohne Text, Ausgaben in alten Sprachen und Uebersetzungen daraus, Veröffentlichungen gelehrter Anstalten und Gesellschaften, ferner in den Residenzstädten Schriften im Umfange von 10 und Uebersetzungen im Umfange von 20 Bogen, endlich Zeitungen und Zeitschriften, welchen der Minister des Innern erlaubt hat, ohne Zensur zu erscheinen. Uebrigens können auch letzteren gewisse Veröffentlichungen und Erörterungen bei Meidung der Einstellung des Erscheinens verboten werden [141].

§ 11. Der Grundsatz der Preßfreiheit ist nicht ein Grundsatz der Schrankenlosigkeit der Presse. Er schließt selbstverständlich die strafrechtliche Verantwortlichkeit für die strafbaren Handlungen nicht aus, welche durch die Presse begangen werden. Er fordert nicht einmal den vollständigen Ausschluß aller zurückdrängenden Maßregeln. Abgesehen von solchen Normen, welche wesentlich bezwecken, gegebenen Falls den Strafvollzug zu sichern und teils persönlicher, teils formeller Natur sind, hat die Forderung ihre volle Berechtigung, daß ein vorbeugendes Einschreiten der Polizei in solchen Fällen zuläßig sein muß, wo es sich darum handelt, einen nicht wieder gut zu machenden schweren Schaden für das öffentliche Wohl zu verhüten. Dabei muß aber vom Standpunkte des Rechtsstaates verlangt werden, daß derartige Normen als Ausnahmen von der Regel sich darstellen, daß sie an fest bestimmte Thatbestände anknüpfen und daß das vorläufige polizeiliche Vorgehen wenigstens nachträglich rechtlicher Prüfung unterworfen wird.

Als Preßerzeugnisse im preßpolizeilichen Sinne erscheinen alle Erzeugnisse der Buchdruckerpresse, sowie alle anderen durch mechanische oder chemische Mittel bewirkte, zur Verbreitung bestimmten Vervielfältigungen von Schriften und bildlichen Darstellungen mit oder ohne Schrift, und von Musikalien mit Text oder Erläuterungen [142].

Man kann die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen über die Presse in zwei Gruppen scheiden, solche, welche Einschränkungen der Preßfreiheit enthalten, und solche, welche die „Aufrechterhaltung der Ordnung in Preßsachen" [143] bezwecken.

§ 12. Zu den Einschränkungen der Preßfreiheit zählen folgende:

1) Konzessionspflicht der Buchdruckereien, der Buchhandlungen, der Zeitungen. Diese erscheint als eine besondere Beschränkung der Preßfreiheit nur dann, wenn die Gesetzgebung nicht im allgemeinen für den Gewerbebetrieb Konzession fordert.

Art. 13: „Jedermann hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck oder durch bildliche Darstellung seine Meinung innerhalb der gesetzlichen Schranken frei zu äußern. Die Presse darf weder unter Zensur gestellt, noch durch das Konzessionssystem beschränkt werden. Administrative Preßverbote finden auf inländische Druckschriften keine Anwendung." Preßgesetz vom 17. Dezember 1862. Vgl. v. Liszt, Lehrbuch des österr. Preßrechts, 1878.

136) Loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881.

137) Statuto fondamentale 4 marzo 1848 art. 28: La stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi. Editto 26 marzo 1848 sulla stampa, art. 1.

138) Preßpolizeigesetz vom 26. Juli 1883. Dasselbe ist äußerst freisinnig und kennt, abgesehen vom Erfordernisse des Besitzes der Ehrenrechte für Herausgabe von Flugblättern, Plakaten und Zeitungen, nur Verpflichtungen zur Anmeldung und zur Einreichung von Pflichtexemplaren, sowie die Berichtigungspflicht. Bemerkenswert ist die Bestimmung, daß ein Druckwerk als veröffentlicht gilt, wenn mehr als 6 Exemplare ausgegeben sind. Vgl. Torres Campos, Das Staatsrecht des Königreichs Spanien bei H. Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, 1, 8. S. 13 f.

139) Verfassung vom 25. Oktober 1848 Art. 8.

140) Revidiertes Grundgesetz vom 5. Juni 1849, bezw. 28. Juli 1866; Preßgesetz vom 3. Januar 1851. Darüber ausführlich Goos und Hansen, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark bei H. Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, II, 3. S. 21 ff.

141) Gesetz vom 6. April 1865. J. Engelmann, Das Staatsrecht des russischen Reichs bei H. Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, II, 1. S. 24.

142) So die Begriffsbestimmung des deutschen Preßgesetzes § 2 Vgl. auch österreichisches Preßgesetz vom 17. Dezember 1862 § 4. Nach deutschem Reichsgesetz vom 12. März 1884 gelten Stimmzettel, die im Wege der Vervielfältigung hergestellt sind und nur die Bezeichnung der zu wählenden Person enthalten, nicht als Druckschriften im preßpolizeilichen Sinne.

143) Oesterr. Preßgesetz Abschn. II, Ueberschrift; deutsches Preßgesetz Abschn. II.

Nach dem heutigen Gewerberechte ist die Konzessionspflicht Ausnahme von der Regel. Mit dem System der Konzessionspflicht der Preßgewerbe steht die Konzessionsentziehung im Zusammenhange, welche als gerichtliche und Verwaltungsmaßnahme auftreten kann. Das System der Konzessionierung der Preßgewerbe ist grundsätzlich ebenso verwerflich, wie das der Zensur. Es ist, wie Brater[144] treffend bemerkt hat, nichts anderes, als eine Zensur der Personen an Stelle der Schriftenzensur.

Das deutsche Recht kennt eine Konzessionierung der Preßgewerbe im allgemeinen nicht[145]. Dieselben unterliegen den Bestimmungen der Gewerbeordnung. Die Novelle zur Gewerbeordnung vom 1. Juli 1883 hat indessen eine viel angefochtene Ausnahme hinsichtlich des Vertriebs von Preßerzeugnissen im Umherziehen geschaffen, indem sie obrigkeitliche Genehmigung der Schriften 2c. fordert, welche der Händler mit sich führen darf[146]. Man kann den gesetzgeberischen Erwägungen, welche hiezu geführt haben, ihre Berechtigung nicht absprechen; doch wird sich andererseits nicht leugnen lassen, daß die Gefahr polizeilicher Mißgriffe nahe liegt[147].

Eine Entziehung der Befugnis zum selbständigen Betriebe irgend eines Preßgewerbes oder sonst zur Herausgabe und zum Vertriebe von Druckschriften kann weder im Verwaltungswege noch durch den Richter stattfinden[148]. (Eine Ausnahme ließ das Socialistengesetz vom 21. Oktober 1878 gegen socialistische Agitatoren zu[149]).

Nach österreichischem Rechte[150] sind die Preßgewerbe (Druckereien, Buch= 2c. Handlungen, Leihanstalten und Lesekabinete) konzessionspflichtig. Sie dürfen, wenn der Minister des Innern keine Ausnahme gestattet, nur an Orten betrieben werden, wo eine landesherrliche Bezirks= oder Sicherheitsbehörde ihren Sitz hat[151]. Ausgenommen von diesen Bestimmungen sind der Selbstverlag und die Herausgabe periodischer Druckschriften[152]. Der Hausierhandel mit Druckschriften ist gänzlich verboten. Entziehung der Konzession kann durch strafrichterliches Urteil, wegen gewisser strafgerichtlicher Verurteilungen auch im Verwaltungswege stattfinden[153].

In Frankreich bedurften nach dem früheren Rechte Buchdrucker, Buchhändler und Biblio=

144) Bluntschli St.W.B. VIII. S. 251.

145) „Die nicht gewerbsmäßige öffentliche Verbreitung von Druckschriften kann durch die Ortspolizeibehörde denjenigen Personen verboten werden, welchen nach §§ 57, 57a und 57b der Gewerbeordnung ein Legitimationsschein versagt werden darf." „In geschlossenen Räumen ist zur nicht gewerbsmäßigen Verteilung von Druckschriften oder andern Schriften oder Bildwerken eine Erlaubnis nicht erforderlich." Reichspreßgesetz § 5, Gew.Ordn. § 43.

146) Gew.Ordn. § 56: Ausgeschlossen vom Feilbieten im Umherziehen sind ferner Druckschriften, andere Schriften und Bildwerke, insofern sie in sittlicher oder religiöser Beziehung Aergernis zu geben geeignet sind, oder welche mittelst Zusicherung von Prämien oder Gewinnen vertrieben werden.

Wer Druckschriften, andere Schriften oder Bildwerke im Umherziehen feil bieten will, hat ein Verzeichnis derselben der zuständigen Verwaltungsbehörde seines Wohnortes zur Genehmigung vorzulegen. Die Genehmigung ist nur zu versagen, soweit das Verzeichnis Druckschriften, andere Schriften oder Bildwerke der vorbezeichneten Art enthält. Der Gewerbetreibende darf nur die in dem genehmigten Verzeichnisse enthaltenen Druckschriften, anderen Schriften oder Bildwerke bei sich führen und ist verpflichtet, das Verzeichnis während der Ausübung des Gewerbebetriebes bei sich zu führen, auf Erfordern der zuständigen Behörden oder Beamten vorzuzeigen und, sofern er hiezu nicht im stande ist, auf deren Geheiß den Betrieb bis zur Herbeischaffung des Verzeichnisses einzustellen."

147) Brater in Bluntschli St.W.B. VIII. S. 251 f. bemerkt: „Das Verbot, Druckschriften im Wege des Hausierhandels zu verbreiten, hat zur Folge, daß die dem gewöhnlichen Betrieb des Bücher- und Zeitungsverkaufs unzugänglichen Volksklassen von der Litteratur fast vollständig abgesperrt sind. . . Der gröbste Eingriff in das Prinzip der Preßfreiheit ist es, wenn den Behörden die Befugnis eingeräumt wird, den Hausierhandel mit gewissen begünstigten Schriften und Zeitungen zu gestatten, dagegen in Bezug auf andere zu untersagen." Soweit geht allerdings unsere Gewerbeordnung nicht; die Grenzen, die sie dem Hausieren mit Preßerzeugnissen zieht, sind an sich sachlich berechtigt. Es muß nur eine vorsichtige Anwendung der Bestimmungen gewünscht werden.

148) Reichs-Preßgesetz § 4.

149) § 23: „Unter den in § 22 Abs. 1 bezeichneten Voraussetzungen (strafbare Agitation) kann gegen .... Buchdrucker, Leihbibliothekare und Inhaber von Lesekabinetten neben der Freiheitsstrafe auf Untersagung des Gewerbebetriebs erkannt werden." § 24: „Personen, welche es sich zum Geschäft machen, die im § 1 Abs. 2 bezeichneten Bestrebungen zu fördern, oder welche auf Grund einer Bestimmung dieses Gesetzes rechtskräftig zu einer Strafe verurteilt worden sind, kann von der Landespolizeibehörde die Befugnis zur gewerbsmäßigen öffentlichen Verbreitung von Druckschriften, sowie die Befugnis zum Handel mit Druckschriften im Umherziehen entzogen werden. Die Beschwerde findet nur an die Aufsichtsbehörde statt."

150) Gew.Ordn. vom 20. Dezember 1859 §§ 16, 18.

151) Das erinnert einigermaßen an die Bestimmung im Reichsabschiede von Speier 1570, wonach Buchdruckereien nur in Residenz=, Universitäts= und ansehnlichen Reichsstädten geduldet werden sollten.

152) Preßgesetz vom 17. Dezember 1862 § 3.

153) Preßgesetz § 3, Gew.Ordn. § 7.

thekare eines Brevets. Sie hatten einen Eid zu leisten, nichts gegen das Staatsoberhaupt oder das Staatswohl zu drucken. Die Regierung bestimmte die Zahl der Druckereien. Für politische und volkswirtschaftliche Zeitungen war die Konzessionspflicht (autorisation préalable du gouvernement) eingeführt. Die gänzliche oder zeitweise Unterdrückung der Zeitungen konnte als Folge strafgerichtlicher Verurteilung oder wiederholter Verwarnung durch die Verwaltung (davon unten) eintreten; die gänzliche Unterdrückung auch par mesure de sûreté générale durch Dekret des Staatsoberhauptes. Die dauernde oder zeitweilige Unterdrückung als Folge strafgerichtlicher Verurteilung wurde später beseitigt [154]). Das nunmehr geltende Gesetz über die Preßfreiheit vom 29. Juli 1881 [155]) erklärt die Buchdruckereien und den Buchhandel für frei. Es befreit ferner die einheimischen Zeitungen und die periodischen Schriften von der autorisation préalable; fremde Druckschriften dieser Art können durch eine besondere Entscheidung auf Grund einer Beratung im Ministerrate, einzelne Nummern derselben durch Verfügung des Ministers des Innern verboten werden.

Das italienische Recht kennt weder für Buchdruckereien und Buchhandlungen noch für periodische Schriften eine Konzessionspflicht [156]).

In Rußland sind die Preßgewerbe durchweg konzessionspflichtig. Bei Zeitungen 2c. wird die Konzession nur auf einen bestimmten Herausgeber und Redakteur und für ein bestimmtes Programm erteilt. Jede Aenderung in den Personen oder dem Programme bedarf der Genehmigung der Oberpreßverwaltung des Ministeriums des Innern [157]).

§ 13. Das Plakatwesen wird fast allenthalben einem preßpolizeilichen Sonderrechte unterstellt. Dasselbe bezieht sich auf das Anschlagen, Anheften, Ausstellen oder unentgeltliche Verteilen von Bekanntmachungen, Aufrufen u. dgl. Daß hier erweiterte Befugnisse der Polizei eintreten, erscheint sachlich wohl gerechtfertigt. Denn es handelt sich bei diesen Arten der Veröffentlichung um ein weit unmittelbareres Einwirken auf die Massen, wie bei den gewöhnlichen Veröffentlichungen der Presse [158]). Ein lediglich nachträgliches Einschreiten der Staatsgewalt gegen Ausschreitungen würde in diesen Fällen seinen Zweck völlig verfehlen. Denn das Plakat ist auf eine rasche und augenblickliche Wirkung berechnet und eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Sittlichkeit in dieser Weise kann mit Erfolg nur durch vorbeugende polizeiliche Thätigkeit hintangehalten werden. Es erscheint bei den sonstigen Wegen der erlaubten öffentlichen Meinungsäußerung unbedenklich, die Befugnisse der Polizei hier weiter zu bemessen, als im übrigen geschieht.

Die Bestimmungen der Gesetzgebungen über das Plakatwesen sind ziemlich verschieden. Das deutsche Preßgesetz [159]) hat sie der Landesgesetzgebung überlassen.

In manchen Staaten sind die Plakate 2c. politischen Inhaltes oder, wie es wohl verneinend ausgedrückt wird, andern Inhalts als die Ankündigung erlaubter Versammlungen, Mitteilungen des gewerblichen oder geselligen Verkehrs u. dgl., gänzlich verboten [160]).

In andern Staaten wird allgemein [161]) oder für Ankündigungen bestimmten Inhaltes polizeiliche Genehmigung verlangt [162]).

Andere Gesetze fordern Einreichung eines Exemplars der beabsichtigten Bekanntmachung bei der Polizeibehörde [163]).

154) Dekret vom 5. Februar 1810, Gesetz vom 11. Oktober 1814, Ordonnanz vom 8. Oktober 1817, Dekret über die Presse vom 15. Februar 1852, Dekret vom 22. März 1852, Gesetz vom 2. Juli 1861, Gesetz vom 11. Mai 1868. All' diese Normen gelten noch für Elsaß-Lothringen.

155) Vgl. auch Dekret des Gouvernement de la défense nationale vom 10. September 1870.

156) Editto sulla stampa 26 marzo 1848 art. 1.

157) J. Engelmann a. a. O. S. 24, 76 f.

158) Bluntschli, Lehre vom modernen Staat II S. 365 bemerkt: „Der Anschlag von Plakaten politischen Inhalts darf füglich unter die unmittelbare Aufsicht der Polizei gesetzt werden; denn das ist nicht mehr eine einfache freie Meinungsäußerung, sondern die Form schon spielt in das Gebiet der Proklamation über, welche der öffentlichen Autorität allein zusteht."

159) § 30.

160) So Preußen, Gesetz vom 12. Mai 1851 § 9, Hessen, Gesetz vom 1. August 1862 Art. 48. Code pénal art. 283, französisches Gesetz vom 10. Dezember 1830 Art. 1, vom 16. Juli 1850 Art. 10 (gültig in Elsaß-Lothringen).

161) So Bayern, Ausf.Ges. zur R.Str.P.O. vom 18. Aug. 1879 Art. 12.

162) Oesterreichisches Preßgesetz § 23 verlangt für die Regel Bewilligung der Sicherheitsbehörde. Dieses Verbot bezieht sich jedoch nicht auf Kundmachungen von rein örtlichem oder gewerblichem Interesse, als Theaterzettel, Ankündigungen von öffentlichen Lustbarkeiten, von Vermietungen, Verkäufen u. dgl. Italien (legge sulla pubblica sicurezza art. 65) hat die gleiche Regel. (»Sono esclusi da questa prescrizione gli stampati o i manoscritti delle autorità e pubbliche amministrazioni e quelle relativi a materie elettorali od affari commerciali ed a vendite o locazioni.« Dazu Cod. pen. art. 422.

163) Kgr. Sachsen, Gesetz vom 24. März 1870 Art. 15; Württemberg, Gesetz vom 27. Juni 1874 Art. 1.

Bisweilen wird auch angeordnet, daß Plakate nur an obrigkeitlich bestimmten Plätzen angeschlagen werden dürfen [164]).

Das neue französische Preßgesetz vom 29. Juli 1881 hat das Plakatwesen (affichage) völlig frei gegeben [165]).

§ 14. Eine gesonderte Behandlung läßt die Preßgesetzgebung vielfach auch der Kolportage zu teil werden, d. h. der gewerbsmäßigen Verbreitung von Druckschriften innerhalb eines Ortes auf öffentlichen Wegen oder in allgemein zugänglichen geschlossenen Räumen. Die Kolportage ist vom Hausierhandel zu unterscheiden, der im Umherziehen von Ort zu Ort stattfindet. Bei der Kolportage kommen neben Rücksichten der Preßpolizei auch solche der Straßenpolizei in Frage. In ersterer Beziehung greifen teilweise dieselben polizeilichen Rücksichten ein, welche bei Regelung des Plakatwesens maßgebend sind, wie denn auch bisweilen [166]) der gewerbsmäßige Anschlag von Preßerzeugnissen ebenso behandelt wird, wie die eigentliche Kolportage.

Die polizeilichen Bestimmungen über Kolportage (crieur, vendeur, distributeur public) sind besonders in Frankreich ausgebildet worden [167]). Das in Elsaß-Lothringen noch geltende ältere französische Recht fordert zur Kolportage von Druckschriften die jederzeit widerrufliche Genehmigung der Ortspolizeibehörde [168]), ferner zu jeder, auch der nicht gewerbsmäßigen Kolportage die gleichfalls widerrufliche Genehmigung der Staatspolizeibehörde (in Elsaß-Lothringen des Bezirkspräsidenten) [169]). Das französische Preßgesetz vom 29. Juli 1881 [170]) verlangt von Kolporteuren nur vorgängige Anzeige bei der Präfektur, bezw. für Zeitungskolporteure bei der Unterpräfektur oder Mairie, je nachdem die Kolportage im Arrondissement oder in der Gemeinde stattfinden soll. Die nicht gewerbsmäßige Verteilung (la distribution et le colportage accidentels) ist von der Anzeigepflicht frei. Neuerlich hat ein Gesetz vom 19. März 1889 Beschränkungen hinsichtlich des Inhaltes der Ankündigungen auf öffentlicher Straße verfügt [171]).

Die deutsche Gewerbeordnung [172]) bestimmt: „Wer gewerbsmäßig Druckschriften oder andere Schriften oder Bildwerke auf öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen oder an öffentlichen Orten ausrufen, verkaufen, verteilen, anheften oder anschlagen will, bedarf dazu einer Erlaubnis der Ortspolizeibehörde und hat den über diese Erlaubnis auszustellenden, auf seinen Namen lautenden Legitimationsschein bei sich zu führen [173]).

Das österreichische Recht verbietet das Ausrufen, Verteilen und Feilbieten von Druckschriften außerhalb der hiezu ordnungsmäßig bestimmten Räumlichkeiten, gleichviel ob es gewerbsmäßig oder nicht gewerbsmäßig geschieht [174]).

---

164) Sachsen angef. Gesetz, Oesterreich Preßgesetz § 23, Italien legge sulla pubblica sicurezza art. 65.

165) Es bestimmt lediglich in Art. 15 u. 16 folgendes: »Dans chaque commune, le maire désignera, par arrêté, les lieux exclusivement destinés à recevoir les affiches des lois et autres actes de l'autorité publique. Il est interdit d'y placarder des affiches particulières. Les affiches des actes émanés de l'autorité seront seules imprimées sur papier blanc... Les professions de foi, circulaires et affiches électorales pourront être placardées, à l'exception des emplacements réservés par l'article précédant, sur tous les édifices publics autres que les édifices consacrés aux cultes, et particulièrement aux abords des salles de scrutin.«

166) Vgl. deutsche Gewerbe-Ordnung § 43.

167) Die Ordonnanz vom 29. Oktober 1782 und das Gesetz vom 5. Nivôse V beschränkten die crieurs publics auf das Ausrufen der Titel der feilgebotenen Schriften. Der Code pénal art. 290 bestimmt: »Tout individu qui, sans y avoir été autorisé par la police fera le métier de crieur ou afficheur d'écrits imprimés, dessins ou gravures, mêmes munis des noms d'auteur etc., sera puni d'un emprisonnement de 6 jours à 2 mois.

168) Gesetz vom 16. Februar 1834, wodurch Art. 2 des Gesetzes vom 10. Dez. 1830, der nur Anzeigepflicht festsetzte, geändert wurde.

169) Gesetz vom 27. Juli 1849 Art. 6.

170) Vorher gingen Gesetze vom 29. Dezember 1875, 9. März 1878, 17. Juni 1880.

171) Les journaux et tous les écrits ou imprimés distribués ou vendus dans les rues et lieux publics ne pourront être annoncés que par leur titre, leur prix, l'indication de leur opinion et les noms de leurs auteurs ou rédacteurs. Aucun titre obscène ou contenant des imputations, diffamations ou expressions injurieuses pour une ou plusieurs personnes ne pourra être annoncé sur la voie publique.

172) § 43. Vgl. auch § 42b Abs. III Freigabe des Betriebs von Haus zu Haus.

173) „Auf die Erteilung und Versagung der Erlaubnis finden die Vorschriften der §§ 57 Nr. 1, 2, 4, 57a, 57b Nr. 1 u. 2 u. 63 Abs. I (über die Wandergewerbescheine) entsprechende Anwendung. Auf das bloße Anheften und Anschlagen findet der Versagungsgrund der abschreckenden Entstellung keine Anwendung.“ Ausnahmen zu Gunsten von Stimmzetteln und Druckschriften zu Wahlzwecken. — Ueber die nicht gewerbsmäßige Verbreitung siehe oben S. 885 Anm. 145; über die Ausnahme nach § 24 des Socialistengesetzes oben S. 885 Anm. 149.

174) Oesterreichisches Preßgesetz § 23. Verboten ist auch „das Sammeln von Pränumeranten oder Subskribenten durch Personen, welche nicht mit einem hierzu von der Sicherheitsbehörde besonders ausgestellten Erlaubnisschein versehen sind.“

Nach italienischem Rechte[175]) kann die Kolportage (von stampati o disegni) gleich einer Anzahl anderer umherziehender Gewerbe (mestieri girovaghi) nur von Personen betrieben werden, die sich zu einem ortspolizeilichen Verzeichnisse angemeldet haben. Der Eintrag kann Personen unter 18 Jahren und sicherheitsgefährlichen Personen verweigert werden. Ausländer bedürfen förmlicher Erlaubnis[176]).

§ 15. 2) Verbote von Preßerzeugnissen durch die Verwaltung sind als unverträglich mit dem Grundsatze der Preßfreiheit dem neueren Preßrechte in der Regel fremd[177]). Auch die vorläufige polizeiliche Beschlagnahme kann nur ausnahmsweise und vorbehaltlich der alsbald herbeizuführenden endgiltigen Entscheidung des Richters stattfinden. Eine solche Beschlagnahme erscheint gerechtfertigt, wenn die formellen Vorschriften über die Ordnung der Presse verletzt sind, ferner wenn bei Zulassung der Verbreitung der Druckschrift ein nicht wieder gut zu machender Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Sittlichkeit zu befürchten ist. In letzterer Beziehung enthalten die Gesetze entweder — und dies verdient den Vorzug — eine Aufzählung der einzelnen Fälle, in welchen Beschlagnahme statthaft ist, oder sie umschreiben diese Fälle mit einer allgemeinen Wendung[178]). Die gesetzliche Einschränkung des Beschlagnahmerechts rechtfertigt sich durch die Erwägung, daß die Beschlagnahme andernfalls leicht gegen den Willen des Gesetzes zur Vernichtung der Preßfreiheit ausgedehnt werden kann. Ueberdies kann bei Preßerzeugnissen von vorübergehendem Werte wie Zeitungsnummern die Beschlagnahme selbst bei nachgängiger Freigabe die thatsächliche Wirkung der Unterdrückung äußern und den finanziellen Ruin des Unternehmers herbeiführen. Das berüchtigte System der Verwarnungen, wonach jede Zeitung wegen eines mißliebigen Artikels eine Verwarnung erhalten und nach wiederholter Verwarnung im Verwaltungswege unterdrückt werden konnte[179]), ist jetzt in den Verfassungsstaaten beseitigt[180]).

175) Legge sulla pubbl. sicurezza art. 72 bis 76 Cod. pen. art. 420.

176) Codice pen. art. 421 erklärt strafbar: Chiunque, nello smerciare o distribuire stampati, disegni o manoscritti, in luogo pubblico o aperto al pubblico, annuncia o grida notizie tali da turbare la tranquillità pubblica o delle persone. Erhöhte Strafe, se le notizie sono false o supposte.

177) Ausnahmen werden für ausländische Zeitungen gemacht, vgl. z. B. deutsches Reichs-Preßgesetz § 14: „Ist gegen eine Nummer (Stück, Heft) einer im Auslande erscheinenden periodischen Druckschrift binnen Jahresfrist zweimal eine Verurteilung auf Grund der §§ 41 u. 42 des Strafgesetzbuchs (Vernichtung der Exemplare 2c.) erfolgt, so kann der Reichskanzler innerhalb 2 Monaten nach Eintritt der Rechtskraft des letzten Erkenntnisses das Verbot der ferneren Verbreitung dieser Druckschrift bis auf 2 Jahre durch öffentliche Bekanntmachung aussprechen." Auch das deutsche Socialistengesetz §§ 11 ff. kannte polizeiliche Verbote von Druckschriften. „Druckschriften, in welchen socialdemokratische, socialistische oder kommunistische auf den Umsturz der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung gerichtete Bestrebungen in einer den öffentlichen Frieden, insbesondere die Eintracht der Bevölkerungsklassen gefährdenden Weise zu Tage treten, sind zu verbieten. Bei periodischen Druckschriften kann das Verbot sich auch auf das fernere Erscheinen erstrecken, sobald auf Grund dieses Gesetzes das Verbot einer einzelnen Nummer erfolgt." Zuständig ist die Landespolizeibehörde, hinsichtlich des Verbots fernerer Verbreitung ausländischer Zeitungen der Reichskanzler. Das Verbot wirkt für das ganze Bundesgebiet. Die Polizeibehörde kann schon vor erlassenem Verbote vorläufige Beschlagnahme vornehmen. Ueber die außerordentlichen Gewalten des Statthalters von Elsaß-Lothringen s. E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 294. Ueber das neue französische Recht oben S. 886.

178) Das deutsche Preßgesetz (§ 23) nennt folgende Fälle: verbotene militärische Mitteilungen, ferner wenn der Inhalt einer Druckschrift den Thatbestand der §§ 85 (Aufforderung zum Hochverrat), 95 (Majestätsbeleidigung), 111 (Aufforderung zum Widerstande gegen die Staatsgewalt), 130 (Aufreizung von Bevölkerungsklassen zur Gewaltthätigkeit gegen einander), 184 (Verbreitung unzüchtiger Schriften 2c.) des R.St.Gb's enthält, in den Fällen der §§ 111 u. 130 jedoch nur dann, wenn dringende Gefahr besteht, daß die Aufforderung oder Aufreizung ein Verbrechen oder Vergehen zur unmittelbaren Folge haben könnte. — Oesterr. Strafproz.Ordn. von 1873 § 487 Abs. I: „Druckschriften, welche gegen die Vorschriften des Preßgesetzes ausgegeben oder verbreitet werden, oder welche ihres Inhaltes wegen im öffentlichen Interesse zu verfolgen sind, können von der Sicherheitsbehörde unmittelbar oder auf Veranlassung des Staatsanwalts mit Beschlag belegt werden. In allen andern Fällen kann der Beschlag nur von den Gerichten über eine Klage und den darin gestellten Antrag des Privatanklägers angeordnet werden."

179) Französ. Dekret vom 17. Februar 1852, österr. Ordonnanz vom 27. Mai 1852, deutscher Bundesbeschluß vom 6. Juli 1854 (vgl. oben S. 883 Anm. 125).

180) Es besteht noch in Rußland nach dem

Das französische Preßgesetz vom 29. Juli 1881 hat auf die polizeiliche Beschlagnahme völlig verzichtet. Dagegen findet sie ausgedehnte Anwendung im russischen Preßrecht.

Ein Zeitungsverbot der Wirkung nach, das ohne die Formen des Rechts ergeht, ist die Entziehung des Postdebits für die Zeitungen. Diese Maßnahme muß, zumal wo Postzwang für Zeitungen besteht, als unbedingt verwerflich bezeichnet werden. Das neuere Postrecht hat denn auch dieses Mittel der Preßbelästigung, zum Teil durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen, ausgeschlossen. So sagt das deutsche Postgesetz [181], daß keine im Bundesgebiete erscheinende politische Zeitung vom Postdebit ausgeschlossen werden und daß bei Festsetzung der Gebühr für Beförderung und Debitierung der deutschen Zeitungen keine Ungleichheit stattfinden darf [182]. Uebrigens ergibt sich die Unzulässigkeit des Ausschlusses von Zeitungen vom Postdebit auch ohne ausdrückliche Bestimmung von selbst, soweit der Post innerhalb ihres Monopolrechts die Pflicht zur Uebernahme von Postsendungen auferlegt ist.

§ 16. 3) Eine Einschränkung der Preßgewerbefreiheit enthält auch die Einrichtung der Zeitungskautionen. Die Gründe, welche dafür angeführt worden sind, sind in der Hauptsache folgende. Die Kautionen sollen eine Bürgschaft für die finanzielle Solidität des Unternehmens bieten, sie sollen ferner verhüten, daß Leute, welche wirtschaftlich nichts zu verlieren haben, eine politisch-agitatorische oder sittlich verderbliche Presse ins Leben rufen [183]; sie sollen endlich der Strafrechtspflege als bereites Vollstreckungsmittel dienen. Von diesen Gründen sind der erste und der letzte die schwächsten. Es ist nicht abzusehen, warum der Staat gerade bei der periodischen Presse sich für die wirtschaftliche Zukunft des Unternehmers interessieren oder warum er hier eine Strafkaution fordern soll, die er sonst nirgends fordert. Beachtenswerter erscheint der zweite Grund. Indessen schützt die Kaution durchaus nicht gegen die angeführten Uebel. Sie hätte, wenn mäßig bemessen, höchstens den Wert, die Entstehung von Winkelblättern hintanzuhalten. Allein sie würde mit der verwerflichen Gattung dieser Tageslitteratur auch die große Zahl harmloser, ja in gewisser Weise für das niedere Volk nützlicher Blätter treffen, die man nicht wird entbehren wollen. Es erscheint daher doch wohl rätlicher, sich der sogen. Revolverpresse gegenüber mit den übrigen Mitteln der Preßpolizei zu behelfen [184].

Die Kautionspflicht, welche der Bundesbeschluß vom 6. Juli 1854 forderte [185], hat in das deutsche Reichspreßgesetz keine Aufnahme gefunden [186]. Sie bestand in England bis zum Jahre 1869 [187], in Frankreich bis zum Jahre 1881 [188] und besteht noch in Rußland [189]

Preßgesetze vom 6. April 1865 für die nicht unter Zensur befindlichen Zeitungen. Das russische Recht kennt folgende Verwaltungsmaßnahmen: Verwarnung, Entziehung des Rechts, Anzeigen zu veröffentlichen, auf 6 Monate, Einstellung des Erscheinens bis auf 8 Monate (stets bei dritter Verwarnung), Unterdrückung. J. Engelmann a. a. O. S. 24.

181) Vom 28. Oktober 1871, § 3.

182) In Oesterreich hat nach § 26 Abs. II des Preßges. das Staatsministerium (des Innern) das Recht, ausländischen Druckschriften das Postdebit zu entziehen. In Elsaß-Lothringen (Dekret vom 17. Febr. 1852 Art. 2) dürfen politische und volkswirtschaftliche Zeitungen des Auslands nur mit Regierungsgenehmigung verbreitet werden. Ueber das jetzige französ. Recht s. oben S. 886.

183) Diese Gründe treffen auf die Bestimmungen des spanischen Preßgesetzes vom 8. Jan. 1879 zu, welches vom Herausgeber einer Zeitung verlangt, daß er seit zwei Jahren 250 Pesetas (Franken) Grundsteuer oder 5000 Pesetas Gewerbsteuer zahlt.

184) Ein ausdrückliches Verbot der Kautionen enthält die belgische Verfassung Art. 18.

185) Auch das preuß. Preßgesetz v. 12. Mai 1851 forderte für politische Zeitschriften und Zeitungen Kautionen von 5000, 3000, 2000, 1000 Thalern, je nach der Ortsbevölkerung, die Hälfte bei dreimaligem oder noch selteneren wöchentlichem Erscheinen.

186) Sie besteht dagegen für Elsaß-Lothringen auf Grund des französischen Dekrets v. 17. Febr. 1852. 20 000 M. für Zeitungen etc., die in Städten mit mehr als 50 000 Einwohnern erscheinen, 12 000 M. in kleineren Orten; für Zeitungen, die weniger als dreimal wöchentlich erscheinen, die Hälfte. Vgl. E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verw.-Rechts S. 288.

187) Newspapers, Printers etc. Repeal Act. 32 u. 33 Vict. c. 24. Die Kaution betrug 400 £ bezw. 300 £ für den Drucker und haftete für Geldbußen, Schadenersatz und Prozeßkosten. Auch Flugschriften u. dgl. unterlagen der Kautionspflicht. Vgl. R. Gneist, Engl. Verw.-Recht 3. Aufl. II. S. 754 ff.

188) Preßges. v. 29. Juli 1881 Art. 5 u. 67, vgl. auch Dekret des Gouvernement de la défense nationale vom 10. Oktober 1870. — Wegen des früheren Rechts vgl. Gesetz v. 9. Sept. 1835 (Kaution von 100 000 Fr.), Dekret v. 9. August 1848, Dekret v. 17. Februar 1852 (50 000 bis 15 000 Fr., bezw. die Hälfte, siehe oben Anm. 186).

189) Nach dem Preßgesetze vom 6. April 1865 für die nicht unter der Zensur stehenden Zeitungen, 5000 Rubel für täglich erscheinende Zeitungen, 2500 Rubel für die übrigen.

und Oesterreich[190]). Nach österreichischem Rechte ist kautionspflichtig jeder Herausgeber einer periodischen Druckschrift, welche öfter als zweimal im Monate erscheint und, sei es auch nur nebenher, die politische Tagesgeschichte behandelt oder politische, religiöse oder sociale Tagesfragen bespricht. Je nach der Einwohnerzahl des Ortes der Ausgabe beträgt die Kaution 2000–8000 fl. (Orte bis 3000 Einw. — Wien), für Zeitungen, die nicht öfter als dreimal wöchentlich erscheinen, die Hälfte. Die Kaution haftet für die Strafen und verfällt zu Gunsten der Armenkasse, wenn „jemand", nicht etwa bloß der Herausgeber, wegen des Inhalts der Druckschrift eines Verbrechens oder Vergehens schuldig erkannt wurde, ganz oder teilweise je nach der Schwere der Verfehlung. Der Strafrichter spricht den Verfall aus[191]). Die verminderte Kaution muß binnen 8 Tagen, bei Meidung der Einstellung des Erscheinens der Druckschrift, ergänzt werden[192]).

§ 17. 4) Der Zeitungs- bezw. Inseratenstempel ist vom steuerpolitischen Gesichtspunkte bereits oben[193]) zur Besprechung gekommen. Insoferne sich mit demselben eine preßpolizeiliche Nebenabsicht verbindet, ist die Tendenz desselben die nämliche, welche der Zeitungskaution teilweise, nach dem eben erörterten Hauptmotive, zu Grunde liegt. Dieser Stempel ist daher auch vom Standpunkte der Preßpolizei nicht zu billigen[194]). Aehnlich wie der Zeitungsstempel wirkt die Papiersteuer, zumal wenn bei Benutzung des Papiers für die periodische Presse ein Zuschlag festgesetzt ist.

Das deutsche Recht kennt keine derartige Besteuerung[195]). — In Oesterreich besteht Stempelpflicht für periodische Zeitschriften, die ein- oder mehrmals wöchentlich erscheinen (1 kr. für inländische, 2 und 1 kr. für ausländische)[196]). Ausgenommen sind rein wissenschaftliche, künstlerische und technische Zeitschriften, wenn sie keine Anzeigen annehmen oder sich auf Ankündigungen über Fachgegenstände beschränken[197]). — England hat keine besondere Zeitungsabgabe mehr[198]). — In Frankreich wurde der Zeitungsstempel 1870 abgeschafft[199]) und durch Gesetz vom 4. Oktober 1871 eine Papiersteuer mit 10 Fr. von 100 kg eingeführt, die sich für das Papier der periodischen Presse um 20 Franken erhöht[200]).

§ 18. 5) Eine weitere Gruppe von Bestimmungen enthält Beschränkungen inbezug auf den Inhalt der Druckschriften, entweder in der Richtung, daß die Aufnahme gewisser Veröffentlichungen verlangt werden kann, oder in der Richtung, daß gewisse Veröffentlichungen verboten sind[201]). Die Vorschriften beziehen sich zumeist auf die periodische Presse.

In ersterer Beziehung sind zu erwähnen der Zwang zur Aufnahme amtlicher Bekanntmachungen gegen Einrückungsgebühr bei Zeitungen, die überhaupt Anzeigen bringen[202]), dann, als Korrektiv der Preßfreiheit, die Verpflichtung zur Aufnahme verurteilender Gerichtserkenntnisse

190) Preßgesetz § 13 ff.
191) Preßgesetz § 35.
192) Preßgesetz § 16.
193) 2. Aufl. III. S. 466.
194) Brater in Bluntschli St.W. VIII. S 252 hebt mit Recht hervor, daß diese Steuer auf die Wirksamkeit der Presse einen nachteiligen Einfluß ausübt. „Wird sie durch Erhöhung der Zeitungspreise auf das Publikum abgewälzt, so hat dies zur Folge, daß den minderbemittelten Klassen die Benützung eines unersetzlichen Bildungsmittels erschwert ist. Wird aber eine Preiserhöhung durch Ersparnisse an den Kosten des Blattes und namentlich dadurch vermieden, daß man tüchtige Originalarbeiten, die nur gegen entsprechendes Honorar zu haben sind, ausschließt oder seltener aufnimmt, so zieht die Stempelsteuer eine Verschlechterung der Zeitungspresse nach sich." Einen moderneren Grund führt noch v. Liszt (v. Holtzendorff, Rechtslexikon III S. 140) gegen die Zeitungssteuer ins Feld: „Sie treibt die Presse dem Großkapital in die Hände, bewirkt die Verbindung dieser beiden Mächte und potenziert dadurch ihren Einfluß."
195) Das Reichs-Preßgesetz § 30 bestimmt, daß vorbehaltlich der auf den Landesgesetzen beruhenden allgemeinen Gewerbesteuer eine besondere Besteuerung der Presse und der einzelnen Preßerzeugnisse, wie z. B. durch Zeitungsstempel und Abgaben von Inseraten nicht stattfindet.
196) Verordnungen vom 23. Oktober 1857 und 23. November 1858.
197) Gesetz vom 26. Dezember 1865.
198) Abschaffung der Inseratenabgabe 1853, des Zeitungsstempels 1855, der Papiersteuer 1861. — 32 et 33 Vict. c. 24. — Vgl. Griffith, A Digest on the Stamp Duties. R. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. II. S. 644 u. 754.
199) Derselbe war durch das Dekret über die Presse vom 17. Febr. 1852 Art. 6 ff. geregelt und durch Dekret vom 28. März gl. Js. auf Zeitungen politischen und volkswirtschaftlichen Inhalts beschränkt.
200) In Belgien haben Gesetze vom 25. Mai 1848 und 8. Juni 1883 den Zeitungsstempel beseitigt.
201) Besonders ausgebildet sind diese Preßbeschränkungen in dem Napoleonischen Dekrete v. 17. Februar 1852.
202) Deutsches Preßges. § 10 (in einer der beiden nächsten Nummern), Elsaß-Lothringen franzöſ. Ges. vom 27. Juli 1849 Art. 13, Dekret vom 17. Febr. 1852 Art. 19 (an der Spitze der nächsten Nummer); österr. Preßges. §§ 20—22; ital. Preßedikt Art. 45 (in capo al suo giornale ec., nicht beschränkt auf Zeitungen, die Anzeigen bringen), 49.

und von Berichtigungen. Was letztere anlangt, so hat die Gesetzgebung selbstverständlich dafür Sorge zu tragen, daß einerseits ein Recht, das zum Schutze gegen Mißbrauch der Presse gegeben ist, nicht selbst zu einem Mißbrauche derselben wird, und daß andererseits das Recht nicht inhaltlos gemacht werden kann. In ersterer Hinsicht sind folgende Säte anerkannt. Die Berichtigung kann sich nur auf thatsächliche Angaben beziehen, welche die betreffende Zeitung selbst gebracht hat, und muß sich ihrerseits auf thatsächliche Angaben beschränken. Sie kann kostenfrei bis zu einem gewissen Umfange (Raum der zu berichtigenden Mitteilung — Deutschland, Doppeltes dieses Raumes — Oesterreich, Frankreich, Italien), für das Mehr nur gegen Einrückungsgebühr (amtliche Berichtigungen in Oesterreich frei) gefordert werden. Sie muß unterzeichnet sein und darf keinen strafbaren Inhalt haben. Auf der andern Seite muß die Berichtigung innerhalb der gesetzlich bestimmten Zeit (nächste, zweitnächste Nummer 2c.) und an gleicher Stelle und mit gleicher Schrift wie der berichtigte Artikel gebracht werden. Das Berichtigungsrecht steht Behörden und Privaten zu[203]). Die Verbote von Veröffentlichungen durch die Presse entstammen verschiedenen Rücksichten. So wird mit Rücksicht auf die Strafrechtspflege untersagt die Bekanntgabe der Anklageschrift oder anderer amtlicher Schriftstücke eines Strafverfahrens vor deren Kundgabe in öffentlicher Sitzung oder vor Beendigung des Verfahrens[204]), ferner der Erlaß öffentlicher Aufforderungen zur Aufbringung der wegen einer strafbaren Handlung erkannten Geldstrafe und die öffentliche Empfangsbestätigung über die zu solchen Zwecken gezahlten Beiträge[205]). Zur Zeit von Krieg und Kriegsgefahr können Verbote von Veröffentlichungen über Truppenbewegungen oder Verteidigungsmittel eintreten[206]). Auf politischen Rücksichten beruht auch das Verbot, geheime Verhandlungen der parlamentarischen Körper ohne deren Genehmigung zu veröffentlichen[207]).

§ 19. Von den Bestimmungen zur Aufrechterhaltung der Ordnung in Preßsachen gehören jene, welche eine Pflicht der An- bezw. Abmeldung feststellen, wesentlich dem Gewerbepolizeirechte an[208]). Indessen treten häufig zu diesen allgemeinen Vorschriften noch besondere für die Preßgewerbe hinzu[209]). Diese und einige weitere Bestimmungen haben

203) Deutsches Preßgesetz § 10, Elsaß Lothringen Ges. v. 25. März 1822, Art. 11; österr. Preßges. § 19; französ. Preßges. v. 1881 Art. 12 u. 13; ital. Preßedikt Art. 43 u. 45; belgisches Dekret vom 20. Juli 1831.

204) Deutsches Preßges. § 17 und übereinstimmend französ. Preßgesetz von 1881 Art. 38; Art 39 des anges. Gesetzes bestimmt weiter: »Il est interdit de rendre compte des procès en diffamation où la preuve des faits diffamatoires n'est pas autorisée. La plainte seule pourra être publiée par le plaignant. Dans toute affaire civile, les cours et tribunaux pourront interdire le compte rendu du procès. Ces interdictions ne s'appliqueront pas aux jugements, qui pourront toujours être publiés. Il est également interdit de rendre compte des délibérations intérieures soit des jurys, soit des cours et tribunaux.«

Aehnlich und zum Teile weiter gehend die in Elsaß-Lothringen geltenden französischen Gesetze vom 27. Juli 1849 Art. 10 u. 11 und v. 17. Febr. 1852 Art. 17.

Das italienische Preßedikt (Art. 10, 11) verbietet »la pubblicazione dei nomi dei giurati, o dei magistrati giudicanti, quando sia accompagnata dall' indicazione dei loro voti individuali nelle deliberazioni dei verdetti e delle sentenze«, ferner die Bekanntgabe geheimer Gerichtsverhandlungen, endlich »la pubblicazione degli atti d'istruttoria criminale o dibattimenti pubblici per cause d'insulti o d'ingiurie, nei casi, in cui la prova dei fatti infamanti ed ingiuriosi non è permessa dalla legge.«

205) Deutsches Preßgesetz § 16 (über Sammlung von Beiträgen zu socialistischen Zwecken Socialistengesetz § 16); für Elsaß Lothringen Ges. vom 27. Juli 1849 Art. 5. Französ. Preßges. von 1881 Art. 40.

206) Deutsches Preßges. § 15 (Erlaß des Verbots durch den Reichskanzler).

207) Dieses Verbot findet sich im italienischen Preßedikte Art. 10.

208) Vgl. z. B. deutsche Gewerbeordnung § 14. Anzeigepflicht bei Beginn eines Gewerbes.

209) Deutsche Gew.-Ordn. § 14: „Buch- und Steindrucker, Buch- und Kunsthändler, Antiquare, Leihbibliothekare, Inhaber von Lesekabinetten, Verkäufer von Druckschriften, Zeitungen und Bildern haben bei der Eröffnung ihres Gewerbebetriebes das Lokal desselben sowie jeden späteren Wechsel des letzteren spätestens am Tage seines Eintritts der zuständigen Behörde ihres Wohnortes anzugeben." Oesterr. Preßges. v. 17. Dezember 1862 § 10: „Wer eine periodische Druckschrift herauszugeben beabsichtigt, hat dieses vorläufig dem Staatsanwalt und der landesfürstlichen Sicherheitsbehörde des Bezirks, in welchem der Ort der Herausgabe gelegen ist, anzuzeigen." Das italienische Recht (Legge sulla pubblica sicurezza art. 63) fordert nur für diejenigen, welche das Gewerbe eines Buchdruckers, Lithographen oder dgl. ausüben wollen, vorgängige Anzeige bei der Sicherheitsbehörde des Ortes. Es fordert ferner (editto sulla stampa art. 36) für die Herausgabe periodischer Druckschriften (giornale ed altro scritto periodico) vorgängige Anzeige beim Ministerium des Innern, enthaltend den Nachweis, daß der Herausgeber oder Redakteur die gesetzliche Befähigung hiezu besitzt, die Angabe der Art der beabsichtigten Veröffentlichung, der Druckerei und des Namens und Wohnorts des Redakteurs (gerente).

Das französische Preßgesetz von 1881 bestimmt in Art. 7, daß vor der Veröffentlichung einer Zeitung oder einer Zeitschrift bei dem Staatsanwalt (procureur de la république) Titel und Art der Herausgabe, Namen und Wohnung des

vornehmlich den Zweck, den polizeilichen und gerichtlichen Zugriff zu sichern oder zu erleichtern, wohl auch moralische Gewährschaften gegen Mißbrauch der Preßfreiheit zu schaffen.

Dahin gehören folgende Rechtssätze:

1) Jede Druckschrift muß Namen und Wohnort der Personen angeben, die an deren Anfertigung und Herausgabe beteiligt sind d. i. entweder nur des Druckers oder des Druckers und des Verlegers oder, mangels eines Verlegers, des Verfassers oder Herausgebers. Bei periodischen Druckschriften ist auch der Redakteur zu nennen[210]). In letzterer Beziehung findet sich die Vorschrift, daß bei Benennung mehrerer Redakteure ersichtlich gemacht werden muß, für welchen Teil der Druckschrift jeder die Redaktion besorgt[211]). Ausgenommen werden von diesen Bestimmungen Druckschriften, die lediglich Zwecken des Gewerbes und des Verkehrs, des häuslichen und geselligen Lebens dienen (Formulare, Preislisten, Visitenkarten u. dgl.), auch Stimmzettel, ferner lithographierte ꝛc. Zeitungskorrespondenzen und amtliche Veröffentlichungen. Das frühere französische Recht, welches in Frankreich selbst nicht mehr, dagegen noch in Elsaß-Lothringen gilt, fordert für Artikel politischen, religiösen oder philosophischen Inhaltes in periodischen Druckschriften Unterzeichnung durch den Verfasser[212]) und schließt gewisse Personen von der Veröffentlichung solcher Artikel ganz aus[213]). Diese Beschränkungen sind mit dem Grundsatze der Preßfreiheit unverträglich; insbesondere beraubt der Ausschluß der Anonymität die Presse vielfach der Möglichkeit, Mißstände zur Sprache zu bringen. Gegen wirkliche Ausschreitungen liegt in der Haftung des Redakteurs ein genügendes Gegenmittel.

2) Für die Herausgeber oder Redakteure periodischer Druckschriften werden gewisse persönliche Erfordernisse aufgestellt. Dieselben sind in den Gesetzgebungen verschieden bemessen. Das deutsche Recht[214]) erfordert Verfügungsfähigkeit, Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte und Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Deutschen Reiche, das österreichische Recht sogar Besitz des Staatsbürgerrechts und Wohnsitz am Orte des Erscheinens der Druckschrift[215]). Das französische Recht verlangt[216]) Staatsangehörigkeit, Volljährigkeit und Besitz der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte (droits civils et civiques). Das italienische Recht[217]) gibt jedem volljährigen „Unterthanen des Königs", der im Besitze der bürgerlichen Rechte ist, die Befugnis, eine periodische Druckschrift zu veröffentlichen; desgleichen den Aktien- und Kommanditgesellschaften und allen gesetzmäßig errichteten juristischen Personen.

3) Die Verbindlichkeit zur Abgabe von Pflichtexemplaren an die Polizeibehörde (bezw. Staatsanwaltschaft) bezweckt, daß letztere rechtzeitig von Preßvergehen Kenntnis und damit die Möglichkeit wirksamen Einschreitens erhält. Diese Verbindlichkeit besteht entweder

---

Herausgebers und die Druckerei anzumelden sind. Jede Aenderung ist innerhalb der fünf folgenden Tage anzuzeigen.

210) Deutsches Preßges. §§ 6, 7, österr. Preßges. § 9, 39 Geo. III c. 79, Newspapers, Printers etc. Repeal Act (darüber Gneist, Engl. Verw.Recht II S. 754 f.), französ. Preßges. von 1881 Art. 2, 11. Wegen Elsaß-Lothringens s. E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verw.Rechts S. 287 f. Das ital. Preßedikt Art. 2 fordert auch Angabe des Druckjahrs.

211) Deutsches Preßges. § 7 Abs. II; dagegen österr. Preßges. § 9 Abs. III Angabe des Namens „wenigstens eines verantwortlichen Redakteurs". Ital. Preßedikt Art. 37, 41. Der erste Abzug ist vom Redakteur eigenhändig zu zeichnen; die übrigen haben den Namen gedruckt anzugeben. Das erste Exemplar geht an die Staatsanwaltschaft (Art. 42 »al momento della pubblicazione«). Aehnlich französ. Preßges. von 1881 Art. 6, 10, 11.

212) Ges. v. 16. Juli 1850 Art. 3.

213) Dekret vom 17. Febr. 1852 Art. 21 Verbot politischer und volkswirtschaftlicher Artikel von Personen, welche wegen Verbrechens verurteilt sind; Ges. v. 11. Mai 1868 Verbot aller Artikel von Personen, welche verbannt oder nicht im Besitze der bürgerlichen oder politischen Rechte sind.

214) Preßgesetz § 8, 19.

215) Preßges. §§ 11 u. 12. Ausgeschlossen sind außerdem jene, welche wegen begangener strafbarer Handlungen die Wählbarkeit zu Gemeindeämtern verloren haben, sowie wegen Verbrechens in Untersuchung Befindliche, solange sie in gerichtlicher Verwahrung oder Untersuchungshaft sind.

216) Preßgesetz von 1881 Art. 6.

217) Preßedikt Art. 35.

nur für die periodische Presse oder auch für andere Druckschriften. Ersteres ist im Deutschen Reiche [218]) und in Frankreich [219]), letzteres in Oesterreich [220]) für nichtperiodische Druckschriften bis zu fünf Bogen Umfang, in Italien ausnahmslos [221]) der Fall.

5. Die Freizügigkeit und deren sicherheitspolizeiliche Beschränkungen.

§ 20. Die sicherheitspolizeilichen Maßnahmen, welche gegen den Einzelnen sich richten, äußern sich naturgemäß in der Form der Aufenthaltsbeschränkung, also des polizeilichen Eingriffs in die Bewegungsfreiheit des Individuums, die Freizügigkeit.

Die Freizügigkeit besteht in der Möglichkeit, innerhalb eines (Staats- oder Bundes-) Gebietes nach Belieben an jedem Orte vorübergehenden Aufenthalt zu nehmen oder bleibend sich niederzulassen. Daß in einem Staate Freizügigkeit bestehe, besagt nichts anderes, als daß die Bewegungsfreiheit grundsätzlich rechtlichen Beschränkungen nicht unterliegt, also rechtlich etwas Verneinendes. Die Freizügigkeit an sich ist kein vom Staate verliehenes Recht des Einzelnen, sondern die jedem von Natur aus zukommende Möglichkeit, sich von Ort zu Ort zu bewegen, soweit er nicht daran irgendwie gehindert wird. Das Freizügigkeitsrecht prangt allerdings auch unter den sog. Freiheitsrechten; allein letztere sind, wenn in ihnen auch wichtige gesetzgeberische Grundsätze zum Ausdrucke kommen, doch keine subjektiven Rechte. Sie besagen nur, daß dies und jenes, was der Mensch von Natur aus als handlungsfreies Wesen thun kann, ihm rechtlich nicht verwehrt sei. Dies mit ausdrücklichen Worten zu sagen wird sich der Gesetzgeber regelmäßig nur da veranlaßt finden, wo er früher bestandene Beschränkungen beseitigt [222]). Es ist nicht unerheblich, dies zu betonen, und die „Freiheitsrechte" erhalten, wie sich gerade bei der Freizügigkeit zeigen wird, keine erhöhte Sicherheit ihres Bestandes, wenn man ihnen den Charakter besonderer Rechte beilegt.

Die **Freizügigkeit**, also der Grundsatz, daß die natürliche Bewegungsfreiheit innerhalb des Staates im Allgemeinen unbeschränkt walten soll, ist ein Grundsatz von sehr erheblicher volkswirtschaftlicher Tragweite [223]). Sie hat jedenfalls in dieser Beziehung nach der verneinenden Seite den Vorteil, daß der Staat nicht durch verkehrte Maßregeln in die wirtschaftliche Bewegung eingreift. Nun ist allerdings zuzugeben, daß das ungestörte Walten des freien Zugs auch Wirkungen erzeugen kann, welche als wirtschaftlich nachteilig sich darstellen — zu untersuchen, in wie fern dies der Fall ist, ist nicht Aufgabe dieser Abhandlung — allein es wäre irr-

218) Preßges. § 9. Ablieferung eines Exemplars jeder Nummer ꝛc. durch den **Verleger**, sobald die Austeilung oder Versendung beginnt. Ausgenommen Drucksachen, die ausschließend den Zwecken der Wissenschaft, der Kunst, des Gewerbes oder der Industrie dienen, sowie amtliche (§ 12). Im Reichslande gilt noch das ältere französische Recht. Der Drucker hat vor Beginn des Druckes jeder Druckschrift Titel, Bogenzahl und Format dem Bezirkspräsidenten anzuzeigen; vor der Veröffentlichung sind 2 Exemplare beim Bezirkspräsidium und von nicht periodischen Schriften politischen und socialen Inhalts, die weniger als 10 Bogen haben, 1 Exemplar bei der Staatsanwaltschaft zu hinterlegen. Von Zeitungen sind bei der Ausgabe je 2 Exemplare bei der Polizeibehörde und der Staatsanwaltschaft zu hinterlegen. **Löning** a. a. O. S. 287 u. 288.

219) Preßges. von 1881 Art. 10. Zwei Pflichtexemplare an die Staatsanwaltschaft bezw., wo kein Gericht erster Instanz ist, an die Mairie; desgleichen für Paris und das Seinedepartement an das Ministerium des Innern, für die übrigen Departements an die Präfektur, Unterpräfektur oder Mairie (letzteres in den Orten, die weder Departements- noch Arrondissementshauptstädte sind). Verantwortlich ist der Gerant.

220) Preßgesetz § 17. Ablieferung an die Sicherheitsbehörde des Ausgabeorts und an den Staatsanwalt, bei periodischen Druckschriften mit der Ausgabe, bei nicht periodischen 24 Stunden vorher. Die Verpflichtung obliegt dem **Drucker**.

221) Editto 26 marzo 1848 sulla stampa art. 7, 42 Einreichung bei der Staatsanwaltschaft; ebenso nach art. 51 für »ogni oggetto contemplato nell' art. 1 che non sia uno scritto« (»disegni, incisioni, litografie ed altri emblemi di qualsiasi sorte«).

222) Vgl. hieher die Ausführungen in **meinen** Grundzügen einer allg. Staatslehre, 1873, S. 49 u. in **meinem** bayrischen Staatsrecht I S. 571; andererseits O. **Gierke** in J.f.G.V. 7(1883) S.1132 ff.

223) Vgl. darüber **Wagner**, G. 2. Aufl. 1879, S. 431 ff., 448 ff.

tümlich, die Freizügigkeit für solche Nachteile verantwortlich machen zu wollen. Denn die örtliche Bewegung der Menschen ist ja an sich nur eine Erscheinung, die aus den verschiedensten Ursachen hervorgehen kann, und soferne aus einer derartigen Bewegung Nachteile entstehen, werden sie in den Gründen zu suchen und zu bekämpfen sein, welche sie hervorgerufen haben, aber nicht in der Freizügigkeit als solcher.

An diesem Punkte nun wird es von Bedeutung, ob man die Freizügigkeit als etwas von Natur Gegebenes oder als etwas von der Rechtsordnung Geschaffenes auffaßt. Ist sie das Erstere — und das scheint mir der Fall zu sein — dann kann man volkswirtschaftlich nachteilige Erscheinungen, die in Verbindung mit einer räumlichen Bevölkerungsbewegung eintreten, nicht auf Rechnung der Rechtsordnung setzen und sagen, daß Letztere durch die Freizügigkeit das Uebel verschuldet habe[224]). Die Rechtsordnung mag unter Umständen aus anderen Gründen dafür haftbar sein, aus diesem Grunde ist sie es nicht. Denn die Freizügigkeit ist nicht von ihr geschaffen, sondern von Natur aus vorhanden. Es kann sich nur darum fragen, ob etwa irgend welche zwingende Veranlassungen bestehen, in diesen natürlichen Vorgang von Staatswegen einzugreifen, ihn zu hemmen oder zu regeln. Ein solcher Eingriff ist in doppelter Weise denkbar: als ein einzelner aus Ursachen, die im Einzelnen liegen, und als ein allgemeiner grundsätzlicher mit Rücksicht auf allgemeine Erwägungen des Staatsinteresses. Zu den Fällen ersterer Art gehören alle Beschränkungen der Freizügigkeit auf dem Gebiete der Einzelsicherheitspolizei. Auch noch andere Rücksichten wie z. B. die der Armenpflege können solche Beschränkungen hervorrufen. Soferne es sich aber darum handelt, durch Vorschriften allgemeiner Natur den Grundsatz der Freizügigkeit zu durchbrechen, ist wohl zu beachten, was oben bereits hervorgehoben wurde, daß die örtliche Bewegung der Menschen an sich eine Erscheinung ist, der die verschiedenartigsten Ursachen zugrunde liegen können. Uebelstände also, die mit solcher Bewegung in Verbindung auftreten, kann der Gesetzgeber nicht am Symptom, der Bewegung selbst, heilen, sondern nur an den Ursachen, durch welche sie erzeugt worden ist. Jede unmittelbare allgemeine Beschränkung der Freizügigkeit durch den Gesetzgeber ist also ein Fehler[225]), weil sie das nicht trifft, was sie treffen will und die Verletzung einer der wertvollsten Errungenschaften des Staates der Neuzeit enthält. Der Staat wird, wenn anders er nicht Eingriffe in das Volksleben wagen will, deren Folgen sich vielfach seiner Berechnung entziehen, sich damit begnügen müssen, da wo er es veranlaßt erachtet, auf die örtliche Bevölkerungsbewegung mittelbar einzuwirken, auf die Ursachen also, durch welche sie hervorgerufen wird. Derartige Maßnahmen sind aber im Rechtssinne keine Beschränkung der Freizügigkeit[226]).

§ 21. Der Staat der Neuzeit hat sich zu dem Grundsatze der Freizügigkeit nicht ohne **Schwierigkeit durchgerungen.**

Was Deutschland anlangt[227]), so war zwar zu Zeiten des alten Reiches der Grundsatz

224) Vgl. Wagner a. a. O. S. 464.

225) Vgl. Wagner a. a. O. S. 471.

226) Dies gilt von all den wirtschaftsorganisatorischen Maßregeln, die Wagner a. a. O. S. 472 ff. als sachliche Beschränkungen der Freizügigkeit vorschlägt. Nur die formalen Beschränkungen derselben (a. a. O. S. 476) sind Beschränkungen der Freizügigkeit im Rechtssinne. Wagner bemerkt (S. 472): „Die Beschränkung muß sich daher hauptsächlich indirekt als notwendige Folge teils einer veränderten, mehr gemein, besonders zwangsgemeinwirtschaftlichen Organisation der Volkswirtschaft, teils anderer tief greifender Reformen im Gebiete des privatwirtschaftlichen Systems, namentlich in den Beziehungen zwischen Arbeitern und Arbeitgebern, in der Gewerbeverfassung, endlich im Armenpflegerecht ergeben. Nur soweit die Anforderungen des letzteren es notwendig machen und soweit nicht auf andere Weise vorgesorgt werden kann, wird wieder auf einzelne der anderen Beschränkungen (der direkten) zurückzukommen sein.“ Beschränkungen der letzteren Art bestehen in der neueren Gesetzgebung bereits. Ihre Betrachtung gehört nicht in den Rahmen dieser Darstellung. Es ist daher auch hier nicht zu erörtern, inwiefern eine Verschärfung derselben sich empfiehlt. Nur soviel mag bemerkt werden, daß ein gesetzgeberisches Vorgehen in dieser Beziehung mit der äußersten Vorsicht geschehen muß, damit man nicht, **in der Absicht ein kleineres Uebel zu heilen, ein** größeres an die Stelle setzt.

227) Vgl. R. v. Gneist in Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts I S. 450 ff.

des „freien Zuges“ aller Reichsangehörigen anerkannt[228]; allein er hatte mehr theoretische als praktische Geltung. Für die leibeigene bäuerliche Bevölkerung bestand er überhaupt nicht, Reichs- und Landesrecht durchbrachen ihn durch zahlreiche Ausnahmen, die Gemeinden konnten ihn durch Versagung oder Erschwerung der Niederlassung bedeutungslos machen[229]). Die Territorien unter sich, besonders die größeren, betrachteten sich hinsichtlich der Ueberwanderung als Ausland und beschränkten dieselbe durch das Erfordernis der Auswanderungserlaubnis und durch Besteuerung. Die Rheinbundzeit blieb dabei im Wesentlichen stehen. Die deutsche Bundesakte (Art. 18, b) aber gewährte den „Unterthanen der deutschen Bundesstaaten“ nur eine sehr beschränkte Freizügigkeit, nämlich in denjenigen andern Bundesstaat, „der erweislich sie zu Unterthanen annehmen will“, ferner (Art. 18 c.) „die Freiheit von aller Nachsteuer, insofern das Vermögen in einen andern deutschen Bundesstaat übergeht und mit diesem nicht besondere Verhältnisse durch Freizügigkeitsverträge bestehen“. Innerhalb der Bundesstaaten kam der Grundsatz der Freizügigkeit vereinzelt zur Geltung, so in Preußen und im Königreich Sachsen[230]). Durch die norddeutsche Bundes- und die deutsche Reichsverfassung (Art. 3) und das Bundes-, dann Reichsgesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 ist für das ganze deutsche Reich die Freiheit der Niederlassung und des Aufenthaltes zum gemeinrechtlichen Grundsatze erhoben worden. Nach § 1 des Freizügigkeitsgesetzes kann jeder Reichsangehörige an jedem Orte des Bundesgebiets, wo er sich eine eigene Wohnung oder Unterkunft zu verschaffen vermag, vorübergehend oder dauernd sich aufhalten und Grundeigentum daselbst erwerben[231]).

Beschränkungen können von Staatswegen im Interesse der Sicherheitspolizei, von Gemeindewegen im Interesse der Armenpflege eintreten, jedoch nur in den gesetzlich bestimmten Fällen. Von den ersteren Beschränkungen soll später noch gehandelt werden.

In Oesterreich ist die persönliche Freiheit und Freizügigkeit staatsgrundgesetzlich gewährleistet. Die Freizügigkeit der Person und des Vermögens innerhalb des Staatsgebiets unterliegt keiner Beschränkung. Jeder Staatsbürger kann an jedem Orte des Staatsgebiets Aufenthalt und Wohnsitz nehmen, Liegenschaften erwerben und über dieselben frei verfügen, sowie unter den gesetzlichen Bedingungen jeden Erwerbszweig ausüben[232]). Niemand kann zum Aufenthalte in einem bestimmten Orte oder Gebiete ohne rechtliche Verpflichtung verhalten (interniert, konfiniert) werden. Ebenso darf Niemand außer den durch Gesetz bezeichneten Fällen aus einem bestimmten Orte oder Gebiete ausgewiesen werden[233]). Abgesehen von diesen sicherheitspolizeilichen Ausnahmen besteht ein gemeindliches Abweisungsrecht gegen ortsfremde Personen, welche der öffentlichen Mildthätigkeit anheim fallen oder einen bescholtenen Lebenswandel führen[234]).

228) Landfriede von 1548 § 1; Instr. Pac. Osn. art. IX § 2.

229) Forderung von Vermögens-, Erwerbs- und Leumundsnachweisen, Einzugsgeldern, Aufenthaltspapieren, Zwang zum Erwerbe des Bürgerrechtes ꝛc.

230) Preuß. Gesetz vom 31. Dezbr. 1842 über die Aufnahme neuanziehender Personen und über die Verpflichtung zur Armenpflege. Keinem selbständigen Preußen darf in der Regel der Aufenthalt an einem Orte verweigert oder durch lästige Bedingungen erschwert werden, wo er sich selbst Wohnung und Unterkunft verschaffen kann. Vgl. dazu R. Gneist, Die Beschränkungen der Freizügigkeit aus kommunalen und polizeilichen Gesichtspunkten nach preuß. Verwaltungsrecht im Archiv f. öff. Recht I S. 245 ff. — Sächs. Ges. vom 26. November 1834.

231) Aehnlich die schweizerische Bundesverfassung von 1874 Art. 45: „Jeder Schweizer hat das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebiets an jedem Orte niederzulassen, wenn er einen Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift besitzt.“ Vgl. A. v. Orelli, Das Staatsrecht der schweiz. Eidgenossenschaft bei H. Marquardsen, Handbuch des öffentl. Rechtes IV, I, 2. S. 66 ff. Verf. der Vereinigten Staaten von Amerika Art. IV, 2: „Die Bürger eines jeden Staates sind zu allen Privilegien und Immunitäten der Bürger der übrigen Staaten berechtigt.“

232) Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder, Art. IV u. VI.

233) Gesetz vom 27. Oktober 1862 zum Schutze der persönlichen Freiheit, § 5.

234) Ulbrich, Lehrb. des österr. Staatsr. S. 96.

Daß in England der Grundsatz der Freizügigkeit als ein selbstverständlicher gilt, bedarf kaum der Erwähnung [235]). In Frankreich gewährleistete zuerst die Verfassung von 1798 „la liberté à tout homme d'aller, de rester, de partir“ und dieser Grundsatz, wenn auch unter den verschiedenen Regierungsformen von manchen polizeilichen Einschränkungen durchbrochen, ist doch als solcher, und insbesondere soviel die Freiheit der wirtschaftlichen Bewegung anlangt, seither unverletzt geblieben. Auch die italienische und spanische Verfassung sichern mit der persönlichen Freiheit die Freizügigkeit zu.

Den Gegensatz zu dem Rechte der übrigen gebildeten Staaten bildet auch hier Rußland. „Die Freizügigkeit ist beschränkt, indem Niemand ohne Paß seinen Wohnort verlassen darf. Doch werden solche Pässe ohne Weiteres von der Behörde dem Adel, den Ehrenbürgern und den Kaufleuten ausgefertigt, können aber auch verweigert werden. Bei den Handwerkern, Kleinbürgern und Bauern hängt die Befugnis, den Wohnort zu verlassen, von der Einwilligung der Gemeinde ab, welche die Erteilung eines Passes wegen liederlichen Lebenswandels und Nichtbezahlung der Steuern verweigern kann. Beschränkt ist die Freizügigkeit der Juden. Die Pässe müssen überall der Polizei vorgewiesen, auch der zufällig Paßlose kann als Vagabund behandelt werden“ [236]).

§ 22. Die sicherheitspolizeilichen Maßnahmen gegen den Einzelnen treten naturgemäß vorzugsweise, wenn auch nicht ausschließlich, in der Form der Beschränkung der Bewegungsfreiheit auf.

Die Verbannung aus dem Vaterlande ist als Strafe wie als Maßregel der Polizei grundsätzlich zu verwerfen. Sie sollte sich aus sittlichen wie aus Rücksichten des Staatenverkehrs verbieten. Selbstverständlich werden die Bedenken, welche gegen die Verbannung sprechen, nicht durch den gesetzgeberischen Kunstgriff beseitigt, daß man zuvor die Staatsangehörigkeit aberkennt und so den zu Verbannenden staatlos macht [237]). Die Verbannung kommt denn auch im neueren Rechte äußerst selten vor. Neuerlich hat ein französisches Gesetz vom 22. Juni 1886 die Verbannung als Maßregel der politischen Polizei wieder aufgenommen. Hienach ist das Gebiet der Republik den Häuptern der Familien, welche über Frankreich geherrscht haben, und ihren unmittelbaren Erben nach der Ordnung der Erstgeburt untersagt. Durch Dekret des Präsidenten der Republik kann auch den übrigen Mitgliedern dieser Familien das französische Gebiet verboten werden [238]).

Die Verweisung Staatsfremder aus dem Staatsgebiete ist allenthalben auch als sicherheitspolizeiliche Maßnahme zulässig. Der Fremde hat kein Recht, im Staate zu leben. Neben der besonderen Feststellung einzelner Ausweisungsgründe kommen meist allgemeine Ermächtigungen für die oberste Behörde vor, aus Rücksichten des Staatswohles Fremden das Land zu verbieten [239]).

235) Ueber das Niederlassungsrecht in armenrechtlicher Beziehung vgl. Gneist, Engl. Verwaltungsrecht S. 841 u. 920, Selfgovernment § 122.

236) So J. Engelmann, Das Staatsrecht des russ. Reichs bei H. v. Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, II, 1. S. 23.

237) Vgl. das deutsche Reichsgesetz vom 4. Mai 1874 betr. die Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern, nunmehr aufgehoben durch Reichsges. vom 6. Mai 1890.

238) Strafe der Zuwiderhandlung Gefängnis von 2—5 Jahren. Die Mitglieder der bezeichneten Familien sind auch unfähig zum Dienste im Heere und in der Marine, zu jeder öffentlichen Funktion und zu jedem Wahlmandate (mandat électif).

239) Vgl. z. B. schweiz. Bundesverfassung von 1874 Art. 70: „Dem Bundesrat steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen“ R. E. Ullmer, Die staatsrechtliche Praxis der schweiz. Bundesbehörde Bd. II, 1866, S. 241 ff.; J. J. Blumer, Handbuch des schweiz. Bundesstaatsrechts, 2. Aufl. von Morel, II. S. 254 ff. J. Langhard, Das Recht der politischen Fremdenausweisung mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz, 1891. — Französ. Ges. vom 3. Dezbr. 1849 Art. 7: »Le ministre de l'intérieur pourra, par mesure de police, enjoindre à tout étranger voyageant en France de sortir immédiatement du territoire français et le faire conduire à la frontière« — Ganz ähnlich das italienische Sicherheitsgesetz vom 30. Juni 1889 Art. 90, jedoch mit der sehr bezeichnenden Ausnahme, daß die Bestimmung auf Italiener, welche dem König-

Die regelmäßigen Formen polizeilicher Beschränkungen der Bewegungsfreiheit sind Aufenthaltsverbote und Aufenthaltsanweisungen (Konfination, Verstrickung, Internierung, Zwangsdomizil). Neben diesen Beschränkungen ist als einzelsicherheitspolizeiliche Maßregel noch die Friedensbürgschaft zu erwähnen.

Die älteren Einrichtungen dieser Art gehören mehr der Strafrechtsgeschichte als der Geschichte des Verwaltungsrechts an. Das ältere deutsche Recht kannte als Sicherungsmittel gegen gewaltsame Störung der Rechtsordnung die Verstrickung (Konfination [240]), die Urfehde [241]) und die Leistung von Kaution oder Sicherheit. Die Carolina [242]) bestimmt, daß letztere soll gefordert werden können bei Bruch geleisteter Urfehde, bei Drohung mit Wiederholung eines begangenen Verbrechens, endlich überhaupt, wenn von jemandem anzunehmen ist, er wolle eine Gewaltthat gegen einen Andern verüben. Ist Sicherheitsbestellung nicht zu erzielen, so tritt Gefängnis an die Stelle.

Das neuere Recht hat sich von jenen älteren Einrichtungen der Konfination oder Verstrickung und der Internierung mit Grund abgewandt, da eine solche zwangsweise und dauernde Aufenthaltsanweisung, zumal an dem Orte der begangenen strafbaren Handlung, alles eher zu bewirken im stande ist, als die Umwandlung des Betroffenen zu einem nützlichen Gliede der Gesellschaft. Als ein Ersatz hiefür in milderer Form dient die Stellung unter Polizeiaufsicht. Diese sicherheitspolizeiliche Einrichtung ist zuerst in Frankreich entwickelt worden [243]).

Ein kaiserliches Dekret vom 19. Ventôse XIII [244]) verpflichtete die forçats, bei ihrer Entlassung zu erklären, in welcher Gemeinde sie ihren Wohnsitz nehmen wollten [245]), und stellte dieselben unter die Aufsicht der Ortspolizei. Das Dekret vom 17. Juli 1806 verschärfte diese Vorschriften,

reiche nicht angehören, unanwendbar ist — Bayr. Heimatges. vom 16. April 1868 und 23. Februar 1872 Art. 50. Hienach ist insbesondere das Ministerium des Innern befugt, „Ausländern mit Rücksicht auf die öffentliche Wohlfahrt den Eintritt in das Königreich zu versagen oder dieselben aus dem Königreiche auszuweisen."

Bemerkenswert ist das belgische Gesetz vom 6. Februar 1885 (loi concernant les étrangers), das auf Zeit ergangen und durch Ges. vom 4. Jan. 1888 bis 1. Februar 1891 verlängert ist. Dessen Art. 1 bestimmt: L'étranger résidant en Belgique qui par sa conduite compromet la tranquillité publique, ou celui qui est poursuivi ou qui a été condamné à l'étranger pour les crimes ou délits qui donnent lieu à l'extradition, peut être contraint par le gouvernement de s'éloigner d'un certain lieu, d'habiter dans un lieu déterminé, ou même de sortir du royaume. L'arrêté royal enjoignant à un étranger de sortir du royaume parce qu'il compromet la tranquillité publique sera délibéré en conseil des ministres.« Art. 5: »Le gouvernement pourra enjoindre de sortir du territoire du royaume à l'étranger qui quittera la résidence qui lui aura été désignée.«

240) Vgl. C. C. C. Art. 161 (Von andermaligem Diebstahl) ... „Darum mag derselbig Dieb an Pranger gestellt und des Lands verwiesen, oder in demselben Zirck oder Ort, darinn er verwirckt hat, ewiglich zu bleiben verstrickt werden."

241) Urpheda de non redeundo (Landesverweisung), urpheda de non ulciscendo.

242) C. C. C. Art. 176: „Item, so einer ein Urphed freventlich oder fürsätzlich verbrochen, Sachen halben, darum, daß er das Leben nicht verwürcket hat, Item, ob einen über vorgeübte, nachgelassene und gerichte Missethat mit Worten oder Schrifften, andern dergleichen Uebels zu thun, doch sonst ohn weiter beschwerlich Umständen, drohet, und aber darmit nicht soviel gethan hätte, daß ihm darum das Leben .... genommen werden möchte, und aus jetzt gemeldten oder andern genugsamen Ursachen, einer Person nicht zu vertrauen oder zu glauben wäre, daß sie die Leut gewaltsamer thätiger Beschädigung und Uebels verträg, und bei Recht und Billigkeit bleiben ließ, und sich solches zu Recht gnug erfände, und dann dieselbig Person deßhalben keine nothdürfftige Caution, Gewißheit oder Sicherheit machen könt; Solchem künfftigen unrechtlichen Schaden und Uebel zu fürkommen, soll dieselbig unglaubhafftige boßhafftige Person in Gefängnuß, als lang, bis die nach Erkandtnuß desselben Gerichts, gnugsame Caution, Sicherheit und Bestand für solche unrechtliche, thätliche Handlung thut, durch die Schöpffen rechtlich erkannt werden." Ueber die verwandten Rechtsinstitute der cautio de non offendendo und der cautio de bene vivendo vgl. F. Schierlinger, Die Friedensbürgschaft, 1877, S. 68 ff.

243) Das sénatus-consulte organique vom 28. Floréal XII hatte bestimmt (Art. 131), daß die haute cour imperiale, die vornehmlich über politische und Amtsverbrechen zu entscheiden hatte, im Falle einer Freisprechung befugt sei, de »mettre ceux qui sont absous, sous la surveillance ou la disposition de la haute police de l'État pour le temps qu'elle détermine.«

244) Concernant la résidence des forçats libérés.

245) »Il ne pourra l'établir ni dans une ville de guerre ni à moins de trois myriamètres de la frontière.«

indem es dem Polizeiminister das Recht gab, solchen Personen einen Aufenthalt an bestimmten Orten anzuweisen oder zu versagen. Der Code pénal regelte sodann die Sache erschöpfend. Der surveillance de la haute police de l'Etat unterlagen hienach auf Lebenszeit les coupables condamnés aux travaux forcés à temps et à la réclusion; auf eine der Strafzeit gleiche Dauer les coupables condamnés au banissement; endlich ceux qui auront été condamnés pour crimes ou délits qui intéressent la sûreté intérieure ou extérieure de l'État und diejenigen, für welche ein besonderes Gesetz es zuläßt[246]. Die Verhängung der Polizeiaufsicht geschieht durch den Richter. Die Wirkung ist, daß die Regierung und die partie intéressée das Recht haben, von dem Verurteilten oder dessen Gewalthaber nach erstandener Strafe eine caution de bonne conduite zu fordern, deren Höhe das Urteil bestimmt. »Faute de fournir ce cautionnement le condamné demeure à la disposition du gouvernement, qui a le droit d'ordonner, soit l'éloignement de l'individu d'un certain lieu, soit la résidence continue dans un lieu déterminé«. Die bestellte Sicherheit haftet in Fällen späterer Verurteilungen des unter Aufsicht Gestellten wegen Verbrechen oder Vergehen. Bei Verletzung der mangels Sicherheitsleistung verfügten Aufenthaltsbeschränkungen kann Detention eintreten, die sich auf die ganze Dauer der Zeit erstrecken kann, für welche die Aufsicht verfügt ist[247]. Das cautionnement de bonne conduite war in seiner Wirkung als sicherheitspolizeiliche Maßregel dadurch beschränkt, daß es lediglich in Verbindung mit einer strafgerichtlichen Verurteilung auftreten konnte; als Nebenstrafe betrachtet, trug es den Charakter eines Vorrechts für die Vermöglichen an sich und hätte auch hier wohl geringe Wirkungen gezeigt. Die Einrichtung bekam übrigens keine Gelegenheit sich zu bewähren. Ein avis des Staatsrats vom 4. August 1812 sprach aus, daß der Staatsanwaltschaft die Wahl zustehe, ob sie auf Sicherheitsleistung antragen wolle oder nicht, und so kam das cautionnement außer Uebung[248]. Es wurde förmlich beseitigt durch die mit Gesetz vom 28. April 1832 erfolgte Aenderung der Art. 44 ff. des Code pénal. Die Wirkung der Stellung unter Polizeiaufsicht wurde darauf beschränkt, daß den davon Betroffenen der Aufenthalt an bestimmten Orten untersagt werden konnte[249], die Verstrickung aber abgeschafft[250]. Die in Rede stehenden Bestimmungen wurden in der Folge abermals einer Umgestaltung unterzogen[251]. Das Gesetz vom 30. Juni 1874 ließ eine Aufenthaltsanweisung wieder zu, jedoch nur dann, wenn der Verurteilte verabsäumte, 14 Tage vor Ablauf seiner Strafzeit einen Wohnsitz zu wählen. Es bestimmte ferner, daß der unter Polizeiaufsicht Befindliche ohne Erlaubnis der Regierung nur halbjährig seinen Wohnort wechseln könne. Die längste Dauer der Polizeiaufsicht ist (bei Zwangsarbeit, Reklusion, Detention) 20 Jahre. Der Richter erkennt auf Polizeiaufsicht nach Ermessen und ebenso kann die Verwaltung dieselbe nach Ermessen einstellen[252].

In den vorstehend dargelegten Rechtszustand hat neuerlich das Gesetz über die Rückfälligen

246) Code pénal Art. 47–50.

247) Code pénal Art. 44–46.

248) Vgl. Journal du Palais, répertoire général s. v. surveillance de la haute police (1850, XI. S. 1084; auch Locré législ. t. 29, p. 236). »De cette manière, le cautionnement n'était plus pour les condamnés libérés un droit, mais une concession de l'administration, l'exception était devenue la règle, et le droit de fixer aux condamnés le lieu de leur résidence était considéré comme le droit commun.« A. a. O. S. 1085.

249) Art. 44 neuer Fassung lautet: »L'effet du renvoi sous la surveillance de la haute police sera de donner au gouvernement le droit de déterminer certains lieux dans lesquels il sera interdit au condamné de paraître après qu'il aura subi sa peine. En outre, le condamné devra déclarer, avant sa mise en liberté, le lieu où il veut fixer sa résidence; il recevra une feuille de route réglant l'itinéraire dont il ne pourra s'écarter, et la durée de son séjour dans chaque lieu de passage. Il sera tenu de se présenter, dans les 24 heures de son arrivée, devant le maire de la commune; il ne pourra changer de résidence, sans avoir indiqué, 3 jours d'avance, à ce fonctionnaire le lieu où il se propose d'aller habiter et sans avoir reçu de lui une nouvelle feuille de route.« — Das belgische St.G.B. Art. 35 schließt sich im Wesentlichen diesem französischen Rechte an.

250) Ein Rundschreiben des Ministers des Innern vom 18. Juli 1833 bemerkt: »Les condamnés doivent être dispensés de toutes ces mesures de police qui, en donnant au fait une inévitable publicité, les frappaient d'une sorte de réprobation universelle et les mettaient dans l'impossibilité d'amender leur conduite. Ils ne sont donc plus assujettis à se représenter à des époques périodiques, comme on leur en avait imposé l'obligation dans certaines villes. Il faut qu'il soient toujours connus de l'administration, mais qu'ils restent inconnus du public.«

251) Ueber das wesentlich durch politische Beweggründe veranlaßte napoleonische Dekret vom 8. Dez. 1851 siehe Berner im Gerichtssaal XXXIII. (1881) S. 359 ff. Dasselbe wurde unterm 24. Okt. 1870 durch die Regierung der Nationalverteidigung außer Kraft gesetzt. Ueber das Sicherheitsgesetz vom 27. Februar 1858 (nach dem Attentat Orsini's erlassen) siehe Batbie, Droit public et administratif, 2. éd. 1885. II. p. 57 sv.

252) Ein Ausnahmegesetz vom 9. Juli 1852 galt für Paris und Lyon und Umgebung. Hienach konnte der Präfekt den Aufenthalt untersagen 1) Personen, die wegen gewisser strafbarer Handlungen (vol, brigandage, vagabondage, mendicité) verurteilt sind, 2) solchen, die sich nicht über ihre Unterhaltsmittel ausweisen können. Vgl. Batbie a. a. O. II. p. 58. Dieses Gesetz ist durch Ges. vom 27. Mai 1885 Art. 19. Abs. 1 aufgehoben worden.

(loi sur les récidivistes) vom 27. Mai 1885 [253]) ändernd eingegriffen. Hiernach können gewisse rückfällige Verbrecher — ausgenommen Personen unter 21 und über 60 Jahre — durch die ordentlichen Gerichte zur Verweisung (relégation) in das Gebiet der französischen Kolonien oder Territorien verurteilt werden. Der Verwiesene kann das Gebiet, wohin er verwiesen ist, nur mit obrigkeitlicher Genehmigung zeitweise verlassen und nur ausnahmsweise mit ministerieller Erlaubnis auf höchstens 6 Monate nach Frankreich zurückkehren. Vom sechsten Jahre an kann er bei gutem Verhalten um Aufhebung der Verweisung bitten. Durch das nämliche Gesetz ist die Strafe der surveillance de la haute police aufgehoben. Sie ist ersetzt durch das Verbot an die Verurteilten, an jenen Orten zu erscheinen, die ihnen vor der Freilassung durch die Regierung bezeichnet werden [254]).

Das englische Recht hat zunächst das Institut der Friedensbürgschaft als recognizance to keep the peace und recognizance for good behaviour ausgebildet. Dieselbe wird in der Form eines Schuldbekenntnisses des Beklagten und eines oder mehrerer Bürgen geleistet, welches Bekenntnis unwirksam sein solle, wenn der Beklagte bis zu einem bestimmten Tage, an welchem er vor Gericht (vor der nächsten Vierteljahrssitzung) zu erscheinen hat, Frieden wahrt, bezw. eine festgesetzte Zeit hindurch sich gut verhält.

Die recognizance to keep the peace tritt auf Antrag des Bedrohten [255]) ein bei Bedrohung mit Brandstiftung und Thätlichkeiten, auch von Amtswegen gegen offenkundige Raufbolde; die recognizance for good behaviour gegen Personen von üblem Rufe wie Kuppler, Diebe, Gauner, liederliche Personen 2c. [256]). Die Bürgschaft wird regelmäßig vom Friedensrichter auferlegt.

Die neuere englische Gesetzgebung (Habitual Criminals Act. 1869, 32 und 33 Vict. c. 99) hat die Polizeiaufsicht für die mit ticket of leave beurlaubten Sträflinge eingeführt. Sie läßt ferner Verhängung der Polizeiaufsicht bis zur Dauer von 7 Jahren gegen rückfällige gemeingefährliche Verbrecher zu. Dies hat die Wirkung, daß solche Personen zu Gefängnis bis zu 1 Jahre verurteilt werden können wegen bloßen Verdachts unredlichen Erwerbes, ferner wenn sie unter Umständen betreten werden, welche auf die Absicht der Begehung eines Verbrechens schließen lassen, insbesondere, wenn sie in einem Hause 2c. betroffen werden, ohne sich über den Grund ihrer Anwesenheit ausweisen zu können [257]).

Die deutschen Strafgesetzbücher haben die Polizeiaufsicht aufgenommen, jedoch in ziemlich verschiedener Weise [258]). Das Bürgschaftssystem indessen fand nur vereinzelt (Baden, Hamburg) Eingang [259]). Das Reichs Strafgesetzbuch (§§ 38, 39) bestimmt nunmehr [260]): Neben einer Freiheitsstrafe kann in den gesetzlich vorgesehenen Fällen auf die Zulässigkeit der Polizeiaufsicht erkannt werden [261]). Die höhere Landespolizeibehörde kann alsdann nach Anhörung der Gefängnisverwaltung den Verurteilten auf höchstens 5 Jahre unter Polizeiaufsicht stellen. Damit sind folgende Wirkungen verbunden: 1) Dem Verurteilten kann der Aufenthalt an einzelnen bestimmten Orten von der höheren Landespolizeibehörde verboten werden [262]). Haussuchungen unterliegen keiner Beschränkung hin-

253) S. darüber Tournade, Commentaire de la loi sur les récidivistes, 1885; Gazzaud, La relégation et l'interdiction du séjour, 1885.

254) Art. 19 des angeführten Gesetzes. Derselbe fährt weiter: Toutes les autres obligations et formalités imposés par l'art. 44 du Code pénal sont supprimées ... sans qu'il soit toutefois dérogé aux dispositions de l'art. 635 du Code d'instruction criminelle. Restent en conséquence applicables pour cette interdiction, les dispositions antérieures qui réglaient l'application ou la durée ainsi que la remise ou la suppression de la surveillance de la haute police, et les peines encourues par les contrevenants, conformément à l'art. 45 du Code pénal.

255) Der seine Verdachtsgründe beschwören muß, swearing the peace against another.

256) Gneist, Engl. Verwaltungsrecht I. S. 274, II. S. 745 ff. Derselbe bemerkt an ersterer Stelle, daß jährlich mehr als 13 000 Fälle einer Verurteilung zu Friedensbürgschaft und mehr als 3000 Fälle der Verhaftung wegen Mangels solcher Bürgschaft (commitment for want of sureties to keep the peace etc.) vorkommen. Seite 745 werden für 1880 18 381 Fälle von Friedensbruch und want of surety angegeben.

257) Gneist, a. a. O. I. S. 275, II. S. 751.

258) Vgl. insbesondere preuß. St.G.B. von 1851, bayr. St.G.B. von 1861.

259) Vgl. Verhandlungen des nordd. Reichstags, 1870, III. S. 96 ff.

260) Fuhr, Die Polizeiaufsicht nach dem Reichsstrafgesetzbuche, 1888; Seydel, Bayer. Staatsrecht V. S. 30 ff.; H. Seuffert in Stengel's Wörterb. des deutschen Verwaltungsr. II. S. 249 ff.

261) Dazu Bundesratsbeschluß vom 16. Juni 1872: „Bezüglich solcher Personen, gegen welche in einem Bundesstaate auf Zulässigkeit von Polizeiaufsicht erkannt worden ist, kann, falls sie sich in einen anderen Bundesstaat begeben, die Stellung unter Polizeiaufsicht auch von derjenigen Landespolizeibehörde ausgesprochen werden, in deren Bezirke sie Aufenthalt nehmen."

262) Vgl. hierher Berner a. a. O. S. 349.

sichtlich der Zeit ihrer Vornahme. (Vgl. St.P.O. §§ 103—106.) Ausländer können aus dem Bundesgebiete verwiesen werden[263]).

Die Zweckmäßigkeit der Polizeiaufsicht hat neuerlich manche Anfechtungen erfahren. Man hat behauptet, daß sie einerseits der Gesamtheit nichts nütze, andererseits den Betroffenen durch den ihm aufgeprägten Makel und die Art und Weise der Handhabung der Aufsicht schade, somit dem Besserungszwecke widerstreite. Indessen kann das erstere, soweit es richtig ist[264]), nur dafür sprechen, daß die Aufsicht zweckmäßiger und schärfer gestaltet werde; das letztere aber ist, abgesehen davon, daß bei einer Maßregel der Sicherheitspolizei das Interesse des Betroffenen wohl in der zweiten Linie steht, nicht in vollem Umfange zutreffend, und es können die hervorgehobenen Uebelstände durch geeignete Handhabung der Aufsicht vermieden oder doch gemildert werden[265]). Sehr richtig bemerkt Berner[266]): „Die Polizeiaufsicht ist einerseits für die bürgerliche Gesellschaft eine Sicherheitsmaßregel, andererseits für den Entlassenen, der nicht ohne die größte Gefahr für seinen Wandel nach dem jahrelangen Zwange der Gefangenschaft plötzlich der unbeschränkten Freiheit zurückgegeben werden kann, eine bedeutsame Uebergangsmaßregel. Daß sie auch das letztere sein soll, hat man zwar längst erkannt, aber in der Praxis nicht ausreichend beachtet; immer mehr muß es zur Geltung gelangen und die auf den Schutz der Gesellschaft berechnete Thätigkeit der Polizei muß immer mehr mit der Fürsorge der Polizei für die Entlassenen sich verschmelzen. Der engere Zusammenhang zwischen der Polizei und dem Entlassenen, der zur Kontrolle notwendig ist, muß durch die Anziehungskraft gewonnen werden, welche die Fürsorge der Polizei auf den Entlassenen ausübt." Das Ideal, das Berner hier zeichnet, wird freilich nicht stets und nicht vollkommen erreichbar sein.

Die Einführung der englischen Einrichtung der Friedensbürgschaft in das deutsche Strafrecht ist im Jahre 1875 in Frage gekommen[267]). Eine dem Bundesrate vorgelegte Strafgesetznovelle schlug vor, bei Verurteilungen wegen gewisser Verbrechen und Vergehen[268]) dem Richter zu gestatten, auf Leistung einer Friedensbürgschaft im Betrage von 30 bis 3000 M. und auf die Dauer von 1 Monate bis zu einem Jahre zu erkennen[269]). Die Bürgschaft sollte frei werden durch Ablauf der Zeit oder richterliche Freigabe bezw. Erlassung wegen „veränderter Umstände". „Die noch nicht freigewordene Sicherheit verfällt der Staatskasse, wenn der Verurteilte den ihm auferlegten Frieden bricht. Als Friedensbruch gilt auch der Versuch der von der Friedensbürgschaft betroffenen Handlung." Die Novelle wolle also grundsätzlich die Friedensbürgschaft zu einer Einrichtung der Strafrechtspflege, nicht der Sicherheitspolizei machen.

Der Vorschlag fand keinen Anklang. Er wies in der That wesentliche Mängel auf, indem, wenn er überhaupt das gesteckte Ziel erreichen wollte, sowohl die Fälle, in welchen Friedensbürgschaft zuläßig sein sollte, als auch die Dauer derselben nicht so eng bemessen werden durften. Ein anderes Bedenken trifft nicht so fast den Entwurf als die Einrichtung als solche. Wird nemlich Friedensbürgschaft nur von jenen gefordert, die sie leisten können, so enthält sie eine Rechtsungleichheit zu Ungunsten der Vermöglichen; wird an Stelle der Friedensbürgschaft für diejenigen, welche sie nicht leisten können, etwas anderes und härteres gesetzt, wie Freiheitsentziehung oder irgend welche persönliche Ueberwachung, so enthält sie eine Rechtsungleichheit zu Un-

263) Aufenthaltsuntersagung, bezw. Reichsverweisung konnte nach § 22 des Socialistengesetzes bei Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe nach §§ 17–20 des Ges. vom Gerichte als zulässig erklärt werden.

264) In Belgien, wo die Polizeiaufsicht 1830 beseitigt worden war, wurde sie schon 1836 wieder eingeführt.

265) Die Versammlung des Vereins deutscher Strafanstaltsbeamten hat zu Bremen am 16. September 1880 folgendes beschlossen: „Da die gesetzlichen Bestimmungen über die Polizeiaufsicht in ihren Wirkungen auf die Observaten nur sehr eingeschränkte Bedeutung haben und darum fast gegenstandslos geworden sind, auf der anderen Seite aber die Notwendigkeit einer allseitig wirksamen Ausübung derselben im wesentlichen Interesse der Sicherung der bürgerlichen Gesellschaft liegt, so spricht sich die Versammlung dahin aus, daß die Polizeiaufsicht nicht aufzuheben, sondern in schärferer Form wieder herzustellen und auch auf die Verbrechen des Diebstahls und des Betruges auszudehnen sei. Zugleich spricht sie aber auch die Ueberzeugung aus, daß die Polizeibehörden bei Handhabung der Polizeiaufsicht alles vermeiden werden, was den Observaten zur Erlangung eines ehrlichen Fortkommens hinderlich sein könnte."

266) A. a. O. S. 375.

267) Verh. des Bundesrats 1875 Drucksache Nr. 72. Die Begründung der Novelle verweist u. a. auch auf C. C. C. Art. 176, dann auf das Preuß. Allg. Landrecht Tl. II. Tit. 20 §§ 44, 533 und die preuß. Kriminalordnung vom 11. Dezember 1805 § 231. Das badische St.G.B. vom 6. März 1845 §§ 29 ff. wird nicht erwähnt.

268) Aufforderung zum Widerstande gegen die Staatsgewalt und zu strafbaren Handlungen, Störungen des öffentlichen Friedens, Bedrohung Einzelner und Landzwang, Körperverletzung, Aufforderung zum Zweikampf, Sachbeschädigung, Verleitung und Anerbieten zu Verbrechen, Versuch von Verbrechen.

269) Die Sicherheitsleistung sollte durch Hinterlegung von Bargeld oder Wertpapieren, Pfandbestellung oder Bürgschaft geeigneter Personen geschehen. Gegenstand der Sicherheitsleistung ist, „daß er während der festgesetzten Zeit die in dem Erkenntnisse angegebene strafbare Handlung nicht begehen werde." „Solange die Sicherheit nicht geleistet wird, ist der Verurteilte in Haft zu nehmen." Entw. § 39b.

gunsten der Unvermöglichen. Es erscheint fraglich, ob ein derartiger gesetzgeberischer Versuch nennenswerte Erfolge erzielen würde. Jedenfalls würde sich, wenn man sich dazu entschließt, eine engere Anlehnung an das englische Recht empfehlen. Am meisten wird sich die Einrichtung der recognizance to keep the peace auf Antrag des Bedrohten zu praktischer Ausgestaltung eignen[270].

Das österreichische Recht hat die Einrichtung der Polizeiaufsicht, jedoch in erheblich schärferer Weise als das deutsche Recht, angenommen[271]. Die Zulässigkeit der Stellung unter Polizeiaufsicht ist vom Strafgerichte gegen Personen auszusprechen, welche wegen Fälschung öffentlicher Wertpapiere, Münzfälschung oder strafbarer Handlungen gegen fremdes Eigentum zu mehr als 6 Monaten oder wiederholt zu kürzerer Freiheitsstrafe oder als Landstreicher verurteilt worden sind und für die Sicherheit des Eigentums gefährlich erscheinen. Sie tritt ferner kraft Gesetzes gegen diejenigen ein, bei welchen durch strafrichterlichen Ausspruch die Verbringung in eine Zwangsarbeitsanstalt als zulässig erkannt ist. Die Polizeiaufsicht kann nicht über 3 Jahre dauern. Sie wird von den politischen Behörden erster Instanz verhängt.

Ihre Wirkungen für den Betroffenen sind folgende; 1. Zulässigkeit von Aufenthaltsuntersagungen, den Aufenthalt in der Zuständigkeits- (Heimat-) Gemeinde ausgenommen, und von Aufenthaltsanweisungen. Dem Beaufsichtigten kann zur Pflicht gemacht werden, den angewiesenen oder selbstgewählten Aufenthaltsort nicht ohne Erlaubnis zu verlassen. 2. Er ist verpflichtet, jeden Wechsel seiner Wohnung noch am selben Tage der Sicherheitsbehörde anzuzeigen, auf jedesmalige Aufforderung vor derselben zu erscheinen und über Beschäftigung, Unterhalt oder Erwerb, sowie über seinen Verkehr mit anderen Personen Auskunft zu geben. 3. Die Sicherheitspolizeibehörde kann ihm die Verpflichtung auferlegen, sich in bestimmter Frist bei ihr persönlich zu melden, kann ihm untersagen an bestimmten Versammlungen Teil zu nehmen, gewisse Räumlichkeiten zu besuchen und zur Nachtzeit oder zur Zeit eines außerordentlichen Zusammenströmens von Menschen ohne zwingenden Grund seine Wohnung zu verlassen. 4. Es darf bei ihm zum Zwecke der polizeilichen Aufsicht jederzeit eine Haus- oder persönliche Durchsuchung vorgenommen werden. Das Gesetz fügt übrigens ausdrücklich bei, daß die bezeichneten Maßregeln nur insoweit sie durch die Umstände geboten sind und stets mit thunlichster Schonung des Rufs und des Erwerbs der zu überwachenden Person in Anwendung zu bringen seien. Wenn ihre Notwendigkeit entfällt, sind sie sofort aufzuheben.

Auch das italienische Strafrecht[272] kennt die Polizeiaufsicht (vigilanza speciale dell' autorità di pubblica sicurezza). Dieselbe kann bei gewissen Verurteilungen in der Dauer von 1 bis zu 3 Jahren eintreten. Sie kann bei Wohlverhalten vom Gerichte zurückgenommen, abgekürzt oder eingeschränkt werden. Wer unter Polizeiaufsicht steht, hat bei der zuständigen Polizeibehörde zu erklären, wo er seinen Aufenthalt nimmt. Die Polizeibehörde kann ihm für die Dauer der Polizeiaufsicht den Aufenthalt an bestimmten Orten verbieten. Wer unter Polizeiaufsicht steht, hat ferner den Vorschriften zu genügen, welche ihm von der Polizeibehörde nach Maßgabe des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit auferlegt werden. Der Richter kann übrigens im Urteile Beschränkungen hinsichtlich der zulässigen Vorschriften aussprechen.

Der unter Polizeiaufsicht Stehende erhält eine Aufenthaltskarte (carta di permanenza). Er darf ohne polizeiliche Genehmigung in keine andere Gemeinde übersiedeln. Es können ihm folgende Verpflichtungen auferlegt werden: ständige Arbeit zu suchen und dies nachzuweisen, seine Wohnung nur nach vorgängiger Anzeige zu wechseln, bestimmte Abendstunden der Heimkehr und Morgenstunden des Ausgangs einzuhalten, keine Waffen zu tragen, gewisse Räumlichkeiten, Zusammenkünfte ꝛc. zu meiden, mit Verdächtigen nicht umzugehen, sich gut zu verhalten und zu keinem Verdachte Anlaß zu geben, sich der Ortspolizeibehörde zeitweise oder auf besondere Ladung vorzustellen, seine Karte bei sich zu führen und auf Verlangen vorzuzeigen. Im Falle gegründeten Verdachts strafbarer Handlungen kann die Polizeibehörde solche Personen persönlichen Durchsuchungen und Haussuchungen unterwerfen[273].

270) De lege ferenda vgl. R. v. Mohl, System der Präventivjustiz § 52, F. Schierlinger, Die Friedensbürgschaft, 1877.

271) Gesetz vom 10. Mai 1873, womit polizeistrafrechtliche Bestimmungen gegen Arbeitsscheue und Landstreicher erlassen werden.

272) Codice penale 22 nov. 1888 art. 29, 42.

273) Legge sulla pubbl. sicur. art. 117–122.

Ferner hat das italienische Strafrecht auch die Einrichtung der Friedensbürgschaft für die Fälle aufgenommen, wo an Stelle der Strafe richterliche Ermahnung (ammonimento) treten kann[274].

§ 23. Dem Gebiete des Strafrechtes, nicht der Sicherheitspolizei gehören die vorläufige Entlassung aus der Strafhaft (Beurlaubungssystem, conditional pardon, libération conditionelle, liberazione condizionale) und die bedingte Verurteilung (condamnation conditionelle) an. Doch berühren diese Maßnahmen das sicherheitspolizeiliche Gebiet insofern, als eine Ueberwachung der betreffenden Personen eintritt oder denselben gewisse Beschränkungen auferlegt sind.

Das Beurlaubungssystem besteht darin, daß Personen, welche zu längerer Freiheitsstrafe verurteilt sind, vorläufig entlassen werden können, wenn ein gewisser Teil der Strafhaft verbüßt ist und sie sich gut geführt haben. Die Entlassung ist bei schlechter Führung widerruflich; ist die Strafzeit ohne Widerruf abgelaufen, so gilt die Strafe als verbüßt[275].

Das Beurlaubungssystem hat 1853 in England Eingang gefunden, in Deutschland, wo es zuvor nur vereinzelt vorkam, durch das Reichs-Strafgesetzbuch, 1873 in Dänemark, 1881 in den Niederlanden, 1885 in Frankreich, 1888 in Belgien und Italien. Es besteht ferner in mehreren schweizerischen Kantonen und soll auch in Oesterreich eingeführt werden.

Unter den neueren Gesetzen ist das belgische Gesetz vom 31. Mai 1888[276]) bemerkenswert, das neben der bedingten Freilassung die bedingte Verurteilung eingeführt hat[277]). Kurz vorher ist letztere durch Gesetz vom 8. August 1887 (the probation of first offenders Act) auch in England zugelassen worden[278]).

In Deutschland hat die strafrechtliche Litteratur sich des neuen Gedankens mit Eifer bemächtigt[279]). Die Praxis steht jedoch demselben mit ziemlicher Kühle gegenüber. So haben

274) Codice pen. art. 27: Alla detenzione ed all' arresto non eccedenti un mese, al confino e all' esilio locale non eccedenti tre mesi ed alla pena pecuniaria non superiore a lire 300 può essere surrogata, ove il colpevole non abbia riportato alcuna condanna nei 5 anni anteriori al commesso reato, una riprensione giudiziale.... Art. 28: Nel caso preveduto nell' articolo precedente, il condannato deve obbligarsi personalmente e, ove il giudice lo reputi opportuno, anche in concorso di uno o più fideiussori idonei e solidali, di pagare una determinata somma a titolo di ammenda, qualora, entro un termine da prefiggersi nella sentenza, ricadesse nel medesimo o in altro reato; salva per questo l'applicazione della pena stabilita nella legge...

275) Vgl. R.St.G.B. §§ 23—26 und R.St.P.O. §§ 131, 498; Codice penale art. 15, 16, 44.

276) Die Materialien zu dem Gesetze sind abgedruckt in Recueil des lois et arrêtés royaux de la Belgique 1888 S. 223 ff. S. auch ebenda S. 304 ff. die kgl. Vollzugsverordnung vom 1. August 1888; ferner 1889 S. 53.

277) Art. 9 des Ges. sagt: Les cours et tribunaux, en condamnant à une ou plusieurs peines, peuvent, lorsque l'emprisonnement à subir ... ne depasse pas 6 mois et que le condamné n'a encouru aucune condamnation antérieure pour crime ou délit, ordonner par décision motivée qu'il sera sursis à l'exécution du jugement ou de l'arrêt, pendant un délai dont ils fixent la durée, à compter de la date du jugement ou de l'arrêt, mais qui ne peut excéder cinq années.

La condamnation sera comme non avenue si, pendant ce délai, le condamné n'encourt pas de condamnation nouvelle pour crime ou délit.

Dans le cas contraire, les peines pour lesquelles le sursis a été accordé et celles qui font l'objet de la condamnation nouvelle sont cumulées.

278) »In any case in which a person is convicted of larceny, of false pretences or any other offence punishable with not more than two years' imprisonment, before any court, and no previous conviction is proved against him, if it appears to the court before whom he is so convicted, that, regard being had to the youth, character, and antecedents of the offender, to the trivial nature of the offence, and to any extenuating circumstances, under which the offence was committed, it is expedient that the offender be released on probation of good conduct, the court may, instead of sentencing him at once to any punishment, direct that he be released on his entering into a recognizance, with or without sureties, and during such period as the court may direct, to appear and receive judgment when called upon, and in the meantime to keep the peace and be of good behaviour.

The court may, if it thinks it fit, direct that the offender shall pay the costs of the prosecution, or some portion of the same, within such period and by such instalments as may be directed by the court.«

279) Die Litteratur ist zusammengestellt bei K. Birkmeyer, Grundriß zur Vorlesung über

die im Jahre 1890 über die Sache vernommenen preußischen Oberlandesgerichtspräsidenten und Oberstaatsanwälte sich im wesentlichen fast einstimmig gegen die bedingte Verurteilung erklärt [280]).

§ 24. Eine Maßregel, die vorzugsweise dem Gebiete der Bettelpolizei angehört, ist die Verschaffung in das Arbeitshaus. Die polizeiliche Bekämpfung des Müßiggangs mittels Arbeitszwangs fand auch in dem deutschen Bettelpolizeirechte, wie es sich besonders nach dem dreißigjährigen Kriege entwickelte, Aufnahme. Die Einrichtung von Arbeitshäusern aber wurde zuerst hauptsächlich in England ausgebildet [281]) und fand auch in Frankreich Eingang, wo schon im 17. Jahrhunderte derartige Anstalten gegründet wurden [282]). Im Jahre 1767 wurden maisons de correction (dépôts de mendicité) errichtet, die zwischen der Strenge des Gefängnisses und der Milde der Arbeitshäuser (hôpitaux) die Mitte hielten. Ein Dekret vom 30. Mai 1790 verfügte die Eröffnung von Arbeitsanstalten für arbeitsfähige Bettler. Ein Dekret vom 24. Vendémiaire II, welches an die Stelle der bisherigen Einrichtungen maisons de répression setzte, in welche nicht bloß Landstreicher, sondern auch andere Verurteilte untergebracht werden sollten, kam nicht zur vollen Ausführung. Napoleon ordnete 1808 wiederum die Errichtung von dépôts de mendicité an [283]). Der Vollzug war ein mangelhafter und unter der Restauration verschwanden die meisten der errichteten Anstalten. Erst seit 1830 schritten die Gemeinden zu deren Wiedereinführung (dépôts de mendicité, maisons de refuge) [284]).

Die Verwahrung in einer Polizeianstalt [285]) fand auch in die deutsche Gesetzgebung des 19. Jahrhunderts Eingang und ist nunmehr als Ueberweisung an die Landespolizeibehörde insoweit durch das Reichs-Strafgesetzbuch geregelt, als es sich um die Voraussetzungen der Zulässigkeit dieser Maßnahme handelt. Ueber die Art des Vollzugs bestimmen dagegen die Bundesstaaten [286]).

Die Ueberweisung an die Landespolizeibehörde kann vom Richter neben der Haftstrafe in den Fällen des § 361 Ziff. 3–8 des St.G.B.'s ausgesprochen werden. Die Behörde erhält dadurch die Befugnis, die verurteilte Person entweder bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden. Gegen Ausländer kann statt dessen Reichsverweisung eintreten (§ 362). Den bezeichneten Maßregeln können folgende Personen unterliegen: Landstreicher [287]), Bettler, sowie solche, die Kinder zum Betteln anleiten oder ausschicken, oder Hausgenossen, die ihrer Gewalt und Aufsicht untergeben sind, vom Betteln nicht abhalten; doch

das deutsche Strafrecht, 1890, S. 36 f. Dazu gekommen sind noch folgende Schriften, sämtlich 1890 erschienen: H. Appelius, Die bedingte Verurtheilung; A. Wach, Die Reform der Freiheitsstrafe; A. Simonson, Für die bedingte Verurtheilung; A. Finger, Zur Frage der Umgestaltung des heutigen Strafensystems; E. Rosenfeld in den Abhandlungen des criminalist. Seminars zu Marburg, herausg. von Liszt II, 2 S. 104—173.

280) S. deren Gutachten im Preuß. Justizministerialblatt 1890 Nr. 24; abgedruckt mit einer Entgegnung von Prof. von Liszt in der Zeitschrift f. d. ges. Strafrechtswiss. X (1890) S. 666 ff.

281) R. Gneist, Selfgovernment, §§ 125, 126, Englisches Verwaltungsrecht II. S. 842, in F. v. Holtzendorff's Rechtslexikon I. S. 142.

282) Hôpitaux enfermés in Paris 1612; hôpitaux enfermés in den Provinzen 1662.

283) Dekret vom 5. Juli 1808. »La mendicité sera défendue dans tout le territoire de l'empire. Les mendians de chaque territoire seront arrêtés et conduits dans les dépôts de mendicité dudit département, aussitôt que ledit dépôt sera établi. Vgl. dazu Code pénal Art. 274.

284) Vgl. hieher Batbie, Droit public et administratif. 2. éd. II. p. 59. Belgisches Gesetz über die Bettler und Landstreicher vom 6. März 1866.

285) „Arbeitshaus" war nach vielen deutschen Strafgesetzbüchern (nicht in Preußen und Bayern) eine Strafart zwischen Zuchthaus und Gefängnis.

286) Vgl. für Preußen L. v. Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie, 4. Aufl., IV. S. 134, für Bayern Seydel, Bayer. Staatsrecht V. S. 32 ff.

287) Vgl. die Begriffsbestimmung in Art. 88 des bayr. Polizei-Strafgesetzbuchs von 1861: „Wer ohne bestimmten Wohnsitz oder mit Verlassung seines Wohnorts geschäfts- und arbeitslos umherzieht, ohne sich darüber ausweisen zu können, daß er die Mittel zu seinem redlichen Unterhalte besitze oder eine Gelegenheit hiezu aufsuche." Fast wörtlich gleichlautend ist § 1 des österr. Gesetzes wider Arbeitsscheue und Landstreicher v. 10. Mai 1873 und der nunmehr geltende § 1 des Ges. v. 24. Mai 1885. Der Code pénal art. 270 sagt: »Les vagabonds ou gens sans aveu sont ceux, qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance et qui n'exercent habituellement ni métier ni profession.«

wird hiebei noch weiter erfordert, daß der Betreffende in den letzten 3 Jahren mehrmals Bettels halber verurteilt wurde und daß er unter Drohungen oder mit Waffen gebettelt hat; Personen, die sich dem Spiele, Trunke oder Müssiggange dergestalt hingeben, daß für sie oder die Ihrigen durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß; unter bestimmten Voraussetzungen öffentliche Dirnen; öffentlich unterstützte Arme, die aus Arbeitsscheu sich der behördlich ihnen angewiesenen Arbeit weigern; mittellose Personen, welche den behördlichen Auftrag, sich ein Unterkommen zu verschaffen, innerhalb der bestimmten Frist nicht befolgen und nicht nachweisen können, daß ihre diesfallsigen Bemühungen ohne ihre Schuld erfolglos waren.

Auch nach österreichischem Rechte[288]) kann auf die Zulässigkeit der polizeilichen Verschaffung in eine Zwangsarbeitsanstalt richterlich erkannt und durch eine Kommission bei der politischen Landesbehörde hienach verfügt werden. Statthaft ist die Maßnahme auf die Dauer von 3 Jahren gegen Personen, welche wegen Uebertretung der Landstreicherei, des Bettels, des Diebstahls, des Betrugs oder der gewerbsmäßigen Unzucht oder wegen Zuwiderhandlungen gegen die polizeiaufsichtlichen Beschränkungen und Verpflichtungen verurteilt werden. Bei Besserung kann Entlassung vor Ablauf der festgesetzten Zeit eintreten, welche Entlassung aber widerruflich ist.

Nach italienischem Rechte kann Verbringung in ein Arbeitshaus an die Stelle der Haftstrafe treten[289]), so bei Bettlern und Trunkenbolden[290]).

§ 25. Eine eigentümliche Einrichtung des Sicherheitspolizeirechtes hat sich in Italien entwickelt, wo die bestehenden Sicherheitsverhältnisse das Bedürfnis nach besonderen polizeilichen Abwehrmitteln erzeugten: es ist die ammonizione (Verwarnung) und das damit und mit der Polizeiaufsicht in Verbindung stehende domicilio coatto. Das Ungewöhnliche der Einrichtung liegt vornehmlich darin, daß jene Maßregeln, abgesehen von ihrer Anwendung gegen Müßiggänger und Landstreicher, auch gegen Personen verhängt werden können, welche bloß im Verdachte gewisser Verbrechen stehen (diffamati).

Diese gesetzlichen Bestimmungen, die sich allerdings mit dem Ideale des Rechtsstaates sehr wenig im Einklange befinden, sondern ihre Rechtfertigung nur in dem Satze suchen können, daß man außergewöhnlichen Uebelständen mit außergewöhnlichen Mitteln begegnen müsse, sind in Italien Gegenstand lebhafter Anfechtung. Insbesondere wurde bestritten, daß sie geeignet seien, ihren Zweck zu erfüllen[291]). Gleichwohl sind jene Vorschriften aus den früheren Gesetzen über die öffentliche Sicherheit vom 20. März 1865 und 6. Juli 1871 in das neue vom 23. Dezember 1888, wenn auch mit verschiedenen Aenderungen, übergegangen, also bis auf weiteres wenigstens als unentbehrlich erachtet worden.

Die Verwarnung kann auf Antrag des Vorstandes der Sicherheitsbehörde der Provinz oder des Kreises (circondario) vom Präsidenten des Tribunals nach kontradiktorischer Verhandlung ausgesprochen werden. Beschwerden sind nur wegen formeller Mängel statthaft und werden von einem abgeordneten Richter des Appellhofs beschieden.

Die Voraussetzungen, unter welchen Verdächtige verwarnt werden können, sind in dem neuen Gesetze schärfer umschrieben wie früher[292]).

288) Ges. vom 10. Mai 1873 und zwei Ges. vom 24. Mai 1885.

289) Codice pen. art. 24: La legge determina i casi nei quali la pena dell' arresto può essere scontata in una casa di lavoro, od anche mediante la esecuzione di opere di pubblica utilità. Se il condannato non si presenta per scontare la pena, ovvero ricusa di prestare l'opera propria, l'arresto è scontato nei modi ordinari.

290) Cod. pen. art. 432, 469.

291) Vgl. insbesondere Luigi Lucchini, Sull' ammonizione e sul domicilio coatto secondo la vigente legislazione Italiana, studi statistici e critici in den Annali di Statistica serie 2a, vol 25, 1881, p. 1—157.

292) Art. 95. Si avrà per diffamato colui che è designato dalla pubblica voce come abitualmente colpevole dei delitti di omicidio, di lesione personale, di minaccia, violenza o resistenza alla pubblica autorità e sia stato per tali titoli colpito da più sentenze di condanna, o sottoposto a giudizio ancorchè sia questo finito con sentenza assolutoria per non provata reità, ovvero sia incorso in procedimenti nei quali sia stata pronunziata sentenza di non farsi luogo a procedimento penale per insufficienza di prove.

Art. 96. Si avrà anche come diffamato chi è designato dalla voce pubblica come abitual-

Der verwarnte Müßiggänger und Landstreicher erhält einen Arbeitsauftrag, ferner die Weisung, ständigen Aufenthalt zu nehmen, denselben der Ortspolizeibehörde anzuzeigen und nicht ohne vorgängige Anzeige zu verlassen [293]).

Der Verdächtige unterliegt der letztern und einigen weitern Beschränkungen ähnlich wie bei der Polizeiaufsicht und wird vom Tribunalspräsidenten aufgefordert, „di vivere onestamente, di rispettare le persone e le proprietà, di non dar ragione a sospetti“.

Die Wirkung der Verwarnung erlischt nach zwei Jahren, wenn sich der Betroffene inzwischen straflos verhalten hat [294]).

Personen, welche verwarnt sind oder unter Polizeiaufsicht stehen, können dem domicilio coatto unterworfen werden, wenn sie der öffentlichen Sicherheit gefährlich sind und gewisse widerholte Bestrafungen erlitten haben [295]). Die Maßregel dauert 1—5 Jahre. Der Aufenthalt wird vom Ministerium des Innern in einer Kolonie oder einer Gemeinde des Königreichs angewiesen. Bedingte Entlassung bei Wohlverhalten und unter der Voraussetzung weiteren Wohlverhaltens ist statthaft.

Die Verhängung der Maßregel kommt einer Provinzialkommission zu, bestehend aus dem Präfekten als Vorsitzenden, dem Präsidenten oder einem Richter des Tribunals, dem Staatsanwalte, dem Vorstande der Provinzialsicherheitsbehörde und dem Provinzialbefehlshaber der Carabinieri.

Beschwerde kann zu einer Berufungskommission beim Ministerium des Innern ergriffen werden, bestehend aus dem Unterstaatssekretäre als Vorstande, zwei Mitgliedern des Parlaments, einem Staatsrate, einem Rate des Appellhofs, einem Substituten des Generalprokurators, den Generaldirektoren der öffentlichen Sicherheit und der Gefängnisse und dem Direktor der Abteilung für gerichtliche und Verwaltungspolizei [296]).

§ 26. Das russische Recht zeigt die einfachen Züge des Despotismus. Ausweisung aus einem Orte, Verweisung an einen Ort, Stellung unter Polizeiaufsicht sind Verwaltungsmaßregeln, die nach Ermessen verhängt werden können. Der Minister des Innern hat das Recht, einzelnen Personen den Aufenthalt in bestimmten Teilen des Reiches zu verbieten. Ferner können Personen, welche für die Staatsordnung und die öffentliche Ruhe gefährlich sind, im Verwaltungswege verstrickt werden und unterliegen alsdann strenger Polizeiaufsicht nach dem Gesetze vom 12. März 1882. Eine besondere russische Eigentümlichkeit ist die Verbannung im Verwaltungswege auf Gemeindebeschluß in den Kleinbürger- und Bauerngemeinden. Der Beschluß kann unter staatsaufsichtlicher Bestätigung gegen lasterhafte Gemeindeglieder, welche dreimal zur Arbeit angehalten worden sind, dann gegen solche, welche gewisse Bestrafungen erlitten haben, gefaßt werden. Solche Personen werden dann in andern Gouvernements oder in Sibirien angesiedelt. Regelmäßig folgt die Familie (Frauen und Kinder unter 14 Jahren) ihrem Haupte; Männer brauchen den Frauen nicht zu folgen [297]).

mente colpevole di delitti d'incendio, di associazione per delinquere, di furto, rapina, estorsione e ricatto truffa appropriazione indebita e ricettazione o di favoreggiamento di tali delitti, e per questi titoli abbia subito condanne o sia incorso nei procedimenti indicati nell' articolo precedente.

293) Ueber die Bettler bestimmen Art. 80—84 der legge sulla pubblica sicurezza. Der Bettel ist an Orten, wo ein Armenhaus besteht, verboten. Für die Unterbringung Arbeitsunfähiger ist Sorge zu tragen. Die früheren permessi di mendicare sind beseitigt, der Bettel aber nicht völlig verboten. Vgl. Codice pen. art. 430—433, welcher nur das »mendicare senza legale autorizzazione« als strafbar erklärt.

294) Legge sulla pubblica sicurezza art. 94—116; art. 113—116 treffen besondere Bestimmungen für Personen unter 18 Jahren.

295) 1) »Due condanne per contravvenzione alla ammonizione o alla vigilanza speciale; 2) due condanne per delitto contro le persone e le proprietà; 3) due condanne per violenza o resistenza all' autorità«; außerdem eine Verurteilung nach Ziff. 1 und eine nach Ziff. 2 oder 3. Art. 123.

296) Legge sulla pubblica sicurezza art. 123—132.

297) J. Engelmann, Das Staatsrecht des russ. Reichs bei H. Marquardsen, Handbuch des öffentlichen Rechts IV. II. 1 S. 23, 67, 76, 121, 171 f.

§ 27. Als sonstige Aufenthaltsbeschränkungen kommen noch die Ausweisungen und Aufenthaltsanweisungen in Betracht.

Da für das Deutsche Reich die Freizügigkeit der Reichsangehörigen [298]) reichsgesetzlich geregelt ist, so beruhen die Vorschriften über Ausweisung und Aufenthaltsanweisung, auch soweit sie nicht im Reichsstrafgesetzbuche enthalten sind, teils auf reichsgesetzlicher Zulassung teils auf unmittelbarer reichsgesetzlicher Bestimmung. Die Aufenthaltsverbote kommen in den drei Formen der Reichsverweisung, Landesverweisung und Ortsverweisung vor.

Nach dem Freizügigkeitsgesetze vom 1. November 1867 (§ 3) [299]) behält es bei den landesgesetzlichen Vorschriften sein Bewenden, denen zufolge bestrafte Personen Aufenthaltsbeschränkungen durch die Polizeibehörde unterworfen werden können.

Solchen Personen, welche derartigen Aufenthaltsbeschränkungen in einem Bundesstaate unterliegen [300]), oder welche innerhalb des Bundesgebietes während der letzten zwölf Monate wegen wiederholten Bettels oder wegen wiederholter Landstreicherei bestraft worden sind, kann der Aufenthalt in jedem andern Bundesstaate als ihrem Heimatstaate untersagt werden [301]).

Ausweisung oder Aufenthaltsanweisung kann ferner gegen Angehörige des Jesuitenordens und verwandter Orden und Kongregationen nach Maßgabe des Reichsgesetzes vom 4. Juli 1872 eintreten [302]). Ausweisung aus bestimmten Bezirken konnte endlich früher gegen socialistische Agitatoren nach dem Socialistengesetze unter gewissen Voraussetzungen verhängt werden. Gegen Ausländer war in solchen Fällen Reichsverweisung stattthaft [303]).

Die polizeilichen Mittel zur Durchführung der Verweisungen sind die Zwangsabschaffung (Schub) und die Anweisung einer Zwangsreiserichtung und Reisezeit.

In Oesterreich ist das polizeiliche Abschaffungsrecht und das Schubwesen durch ein besonderes Gesetz geregelt [304]).

Die polizeiliche Entfernung aus einem bestimmten Orte oder Gebiete in die Zuständigkeitsgemeinde, bezw. über die Grenze tritt in der Form der einfachen Abschiebung oder der Abschaffung ein. Bei letzterer verbindet sich mit der Entfernung das Verbot, jemals oder binnen bestimmter Zeit an den oder die bezeichneten Orte zurückzukehren. Sie hat einzutreten, wenn die Gefährdung der öffentlichen Interessen, zu deren Schutz die Abschiebung bestimmt ist, vorzugsweise nur für den Ort besteht, aus welchem die Person entfernt werden soll; sie kann ferner bei wiederholter Abschiebung eintreten. Aus seiner Zuständigkeitsgemeinde kann niemand entfernt werden.

Anwendbar sind die Maßregeln gegen Landstreicher und Arbeitsscheue, welche die öffentliche Mildthätigkeit in Anspruch nehmen, ausweis- und bestimmungslose Personen, welche kein Einkommen und keinen erlaubten Erwerb nachweisen können, öffentliche Dirnen, aus der Haft tretende Sträflinge und Zwänglinge, insofern sie die Sicherheit der Person oder des Eigentums gefährden [305]).

---

298) Ausländer haben überhaupt kein Aufenthaltsrecht. Gegen diese kann also Landesverweisung nach Ermessen der Staatsgewalt jederzeit eintreten.

299) Vgl. zum folgenden Seydel in Hirth und Seydel Ann. 1890 S. 90 ff. u. 173 ff., Seydel, Bayer. Staatsrecht V S. 34 ff.; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches 2. Aufl. I. S. 150; Zorn, Staatsr. des D. Reiches I S. 290 Anm. 22.

300) Als Grund der Aufenthaltsversagung kommt landesrechtlich die strafgerichtliche Verurteilung wegen solcher Handlungen vor, die den Verurteilten als sicherheitsgefährlich erscheinen lassen. Vgl. Preußen, Ges. vom 31. Dezbr. 1842 § 2 (dazu Gneist im Archiv f. öff. Recht I. S 245 ff.), Bayern, Heimatsgesetz v. 16. April 1868 u 23. Febr. 1872, Titel III, P.St.Gb. Art. 28, Kgr. Sachsen Ges. v 15. April 1886, Württemberg, Bürgerrechtsges. v. 4. Dezember 1833 Art. 11 Ziff. 4 u. Art. 19 (dazu O. v. Sarwey, Das Staatsrecht des Kgr.'s Württemberg I. S. 201).

301) Die Bestimmungen der §§ 4 u. 5 des Freizügigkeitsgesetzes über das Recht der Gemeinden zur Abweisung Neuanziehender und zur Aufenthaltsversagung gehören nicht dem Sicherheitspolizeirechte an.

302) Näheres bei Seydel in Hirth Ann. 1876 S. 163 ff.

303) § 22: „Gegen Personen, welche sich die Agitation für die im § 1 Abs. II bezeichneten (socialistischen 2c) Bestrebungen zum Geschäfte machen, kann im Falle einer Verurteilung wegen Zuwiderhandlungen gegen die §§ 17—20 (Teilnahme an verbotenen Vereinen oder Förderung derselben, Verbreitung 2c. verbotener oder beschlagnahmter Druckschriften, verbotene Sammlungen) neben der Freiheitsstrafe auf die Zulässigkeit der Einschränkung ihres Aufenthalts erkannt werden. Auf Grund dieses Erkenntnisses kann dem Verurteilten der Aufenthalt in bestimmten Bezirken oder Ortschaften durch die Landespolizeibehörde versagt werden, jedoch in seinem Wohnsitze nur dann, wenn er denselben nicht bereits seit 6 Monaten inne hat. . ."

304) Ges. vom 27. Juli 1871 in Betreff der Regelung der polizeilichen Abschaffung und des Schubwesens.

305) Personen, die im Geltungsgebiete des Gesetzes nicht beheimatet sind, können aus diesem Gebiete oder Teilen desselben überhaupt aus Rücksichten der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausgewiesen werden.

Der Vollzug erfolgt entweder durch Vorzeichnung des vom Abgeschobenen in bestimmten Fristen und Stationen zurückzulegenden Wegs mittels Zwangspasses (gebundene Marschroute) oder, wenn dies unthunlich erscheint, durch zwangsweise Beförderung unter Begleitung von Wachorganen mittels Schubes [306]).

Für Italien sind die Bestimmungen über die polizeiliche Landesverweisung von Ausländern, dann über Heimschaffung sicherheitsgefährlicher Personen (viandanti, liberati dal carcere) mittels Zwangspasses oder Schub (foglio di via obbligatorio, traduzione) im Gesetze über die öffentliche Sicherheit vom 23. Dezember 1888 [307]) enthalten. Das Strafgesetzbuch kennt ferner die Aufenthaltsanweisung (confino) und die Aufenthaltsuntersagung (esilio locale) als Strafen [308]).

§ 28. Es entspricht dem Wesen des Rechtsstaates, daß er willkürliche Verhaftungen ausschließt [309]). Die Verhaftung erscheint also regelmäßig als eine Maßregel des strafgerichtlichen Verfahrens.

Den Ausgangspunkt der neueren Rechtsentwickelung bildet das englische Recht (Magna Charta, Habeas-Corpus-Act) [310]). Dasselbe läßt die Verhaftung nur auf Grund besonderer gesetzlicher Bestimmungen zu und gewährt jedem Verhafteten das Recht, die Entscheidung des Richters über seine Verhaftung zu verlangen [311]).

In Frankreich gewährleisteten die Verfassungen von 1791, 1793 und vom Jahre III die persönliche Freiheit — auf dem Papier; ebenso die Verfassung von VIII (Art. 82), jedoch mit einem bemerkenswerten Vorbehalte (Art. 46) für die Fälle des Verdachtes der conspiration contre l'État. Während indessen hier noch vorgeschrieben war, daß der Verhaftete innerhalb 10 Tagen freigelassen oder der regelmäßigen Rechtspflege überwiesen werden müsse, verfügte das Senatuskonsult vom 16. Thermidor X (Art. 55), daß der Senat entscheide, wann solche Personen vor Gericht zu stellen seien, wenn dies nicht innerhalb der 10 Tage geschehen wäre. Das Senatuskonsult vom 28. Floréal XII (kaiserliche Verfassung) übertrug (Art. 60 ff.) diese Befugnis einer Senatskommission, die — wie lucus a non lucendo — commission sénatoriale de la liberté individuelle hieß. Den Gipfel der Polizeiwillkür bezeichnet das Dekret concernant les prisons d'État vom 3. März 1810,

306) Die Anwendung der Maßregeln erfolgt regelmäßig durch Erkenntnis der politischen Bezirksbehörde. Zweite und letzte Instanz ist der Landeschef.

307) Art. 85–93.

308) Codice pen. art. 19: La pena del confino consiste nell' obbligo imposto al condannato di dimorare, per un tempo non minore di un mese e non maggiore di tre anni, in quel comune che sarà designato nella sentenza, a distanza non minore di 60 chilometri, tanto dal comune in cui è stato commesso il delitto, quanto da quelli in cui gli offesi e lo stesso condannato hanno la propria residenza.

art. 20: La pena dell' esilio locale consiste nell' obbligo imposto al condannato di stare, per un tempo non minore di un mese e non maggiore di tre anni, lontano, almeno 20 chilometri, tanto dal comune in cui è stato commesso il delitto, quanto da quelli in cui gli offesi e lo stesso condannato hanno la propria residenza. Il giudice può anche vietargli nella sentenza di recarsi in paese estero, o di dimorare in determinati comuni.

309) Vgl. die berüchtigten lettres de cachet in Frankreich. Sie wurden beseitigt durch Art. 10 des Dekrets vom 16./26. März 1790: »Les ordres arbitraires, emportant exile, et tous autres de la même nature, ainsi que toutes lettres de cachet, sont abolis et il n'en sera plus donné à l'avenir. Ceux qui en ont été frappés sont libres de se transporter partout où ils le jugeront à propos.«

310) Blackstone: »Magna Carta only, in general terms, declared, that no man shall be imprisoned contrary to law; the Habeas Corpus Act points him out effectual means, as well to release himself, though committed even by the king in council, as to punish all those who shall thus unconstitutionally misuse him«.

311) Vgl. Blackstone, Commentaries etc. B. I chap. 1. »The happiness of our constitution is, that it is not left to the executive power to determine when the danger of the state is so great as to render this measure (to imprison arbitrarily) expedient; for it is the parliament only or legislative power, that, whenever it sees proper, can authorize the crown, by suspending the Habeas-Corpus Act for a short and limited time, to imprison suspected persons without giving any reason for so doing.« Ueber das Verhaftungsrecht vgl. Gneist, Engl. Verwaltungsrecht II. S. 745.

das, wenn auch in anderer Form, das System der lettres de cachet wieder herstellte. Hienach konnten auf Grund kaiserlicher Entscheidung im conseil privé Personen im Staatsgefängnisse verwahrt gehalten werden, bei welchen es nicht „convenable“ erschien „ni de les faire traduire devant les tribunaux ni de les faire mettre en liberté“. Die Entscheidung sollte stets nur für ein Jahr erfolgen, aber alljährlich erneuert werden können. Die Verfassungen von 1814 (Art. 4), 1830 (Art. 4), 1848 (Art. 2) kehrten zu dem Grundsatze zurück, daß niemand verfolgt oder verhaftet werden könne, außer in den gesetzlichen Fällen und in den gesetzlichen Formen. Die Verfassungen des Kaiserreichs von 1852 und 1870 begnügten sich, allgemein die „großen Grundsätze von 1789“ als Grundlage des öffentlichen Rechtes zu bestätigen, was ihre thatsächliche Mißachtung nicht hinderte. Diese principes de 1789 werden auch unter der Herrschaft der Verfassung vom 25. Februar 1875 als fortgeltend erachtet [312]).

In den Staaten des Deutschen Reiches ist die Verhaftung durchweg nur unter gesetzlich genau bestimmten Voraussetzungen statthaft.

Die Sicherheit gegen willkürliche Verhaftung ist ferner ausgesprochen in den Verfassungen der Vereinigten Staaten von Amerika (Zusatzartikel VI [1791] zur Verfassung), Norwegens (1814 § 99), Belgiens (1831 Art. 7), Italiens (1848 Art. 26), Oesterreichs (Gesetz zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 27. Oktober 1862 § 2), Spaniens (1876 Art. 4, 7, 87) [313]).

Die Verhaftung als polizeiliche Maßnahme (polizeilicher Gewahrsam) ist nur in beschränkter Weise zulässig. Sie darf nur eintreten, wenn die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit oder Ruhe in anderer Weise nicht geschützt werden kann [314]). In Rußland kann zeitweilig Verhaftung im Verwaltungswege verfügt werden [315]).

Dem Gebiete der Einzelsicherheitspolizei gehört auch die a potiori sogenannte Waffenpolizei an. Es handelt sich indessen dabei nicht bloß um Beschränkungen in der Führung eigentlicher Waffen (deutsches St.G.B. § 367 Ziff. 9 strafbar ist „wer einem gesetzlichen Verbot zuwider Stoß-, Hieb- oder Schußwaffen, welche in Stöcken oder Röhren oder in ähnlicher Weise verborgen sind, feilhält oder mit sich führt“) sondern überhaupt um polizeiliche Vorschriften in Bezug auf solche Gegenstände, aus deren Gebrauche eine Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit Anderer sich ergeben kann [316]). Beispiele aus neuester Zeit bieten das deutsche Reichsgesetz vom 9. Juni 1884 gegen den verbrecherischen und gemein-

312) Vgl. Batbie, Droit public et administratif, 2. éd., 1885, II. S. 8 sv.

313) Bezüglich der Schweiz vergl. A. v. Orelli, Das Staatsrecht der schweiz. Eidgenossenschaft bei H. Marquardsen, Handb. d. öff. Rechts IV. I, 2 S. 78. Anm 2.

314) Das preuß. Ges. zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Febr. 1850 (vgl. L. v. Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie, 4. Aufl., II. S. 41 ff.) läßt in solchem Falle sowie zum eigenen Schutze des Betreffenden die polizeiliche Verwahrung zu. Der Festgenommene muß aber spätestens am folgenden Tage freigelassen oder der zuständigen Behörde überwiesen werden. Vgl. auch bayr. P.St.G.B. Art. 55 Abs. II. Gefährden Betrunkene „die Sicherheit dritter Personen oder fremden Eigentums oder verüben sie Störungen der öffentlichen Ruhe, so können sie, soweit es zur Verhütung weiteren Unfuges erforderlich ist, bis auf höchstens 24 Stunden in polizeilichen Gewahrsam gebracht werden.“ Bayr. Ausf.Ges. vom 18. Aug. 1879 zur St.P.O. Art. 102. Die Behörden und Beamten des Polizei- und Sicherheitsdiensts „sind berechtigt, bei allen strafbaren Handlungen denjenigen, welcher auf frischer That betreten wird, vorläufig festzunehmen, wenn die Festnahme notwendig ist, um die Fortsetzung der strafbaren Handlung zu verhindern.“ Der Festgenommene ist unverzüglich, falls er nicht sofort wieder freigelassen wird, dem zuständigen Amtsrichter vorzuführen. Die polizeiliche Festnahme darf nicht über 24 Stunden dauern. Seydel, Bayer. Staatsrecht V. S. 29. Aehnlich das österr. Recht. Vgl. Ulbrich, Oesterr. Staatsrecht S. 90, Ges. zum Schutze der persönl. Freiheit vom 27. Oktobr. 1862 § 4.

315) Vgl. J. Engelmann bei Marquardsen a. a. O. S. 23.

316) Näheres bei E. Löning a. a. O. S. 289 und L. v. Stein, V.L. IV. S. 158. Oesterreichisches Waffenpatent vom 28. Oktbr. 1852, Ulbrich, Oesterr. Staatsrecht S. 493 ff., ital. legge sulla pubblica sicurezza Art. 12–20 (ziemlich streng), dazu Codice pen. art. 437–447; Batbie, Droit public et administratif, 2. éd., 1885, II. S. 66.

gefährlichen Gebrauch von Sprengstoffen und das österreichische Reichsgesetz gleichen Betreffs vom 27. Mai 1885.

6. Das Paß- und Meldewesen.

§ 29. Die Pässe als Ausweispapiere für Reisende kommen in Deutschland[317]) nach dem dreißigjährigen Kriege vor, zuerst teils zu Zwecken der Gesundheitspolizei, teils als Mittel polizeilicher Aufsicht über die niedere Wanderbevölkerung (Handwerksburschen [sog. Kundschaften], Juden).

Während das englische Recht eine Paßpflicht, wie überhaupt ein System der Fremdenpolizei niemals ausgebildet hat[318]), ist Frankreich dasjenige Land, wo, und zwar in der Zeit der Revolution, die Paßpolizei zuerst in ein gesetzliches System gebracht wurde[319]). Hienach wird von Franzosen und Fremden, wenn sie den Kanton ihres Wohnsitzes verlassen, ein Paß gefordert, den regelmäßig für Reisen im Inlande die Municipalität, für Reisen ins Ausland der Unterpräfekt[320]) (in Paris für beide Fälle der Polizeipräfekt) ausstellt. Der Paß gilt für ein Jahr[321]).

Die deutschen Staaten folgten alsbald dem französischen Beispiele. Der Paß gewann, wenigstens was den Verkehr über die Landesgrenze anlangt, die Bedeutung eines Reiseerlaubnisscheines. Galt es doch als ein „Grundsatz der allgemeinen Landespolizei", daß „kein Unterthan ohne Vorwissen und ohne die ausdrückliche Bewilligung des Landesherrn sich außer Landes begeben" könne[322]), und selbstverständlich bedurfte auch der Ausländer der Zulassung zum Eintritte in das Land. Gesteigert wurde die Belästigung des Verkehrs durch das Erfordernis polizeilicher Visierung der Pässe oder der Lösung von Aufenthaltskarten bei längerem Aufenthalte[323]).

Für Deutschland brachte zuerst die Paßübereinkunft vom 21. Oktober 1850, dann jene vom 7. Februar 1865 Erleichterungen. Erstere führte die Paßkarten unter Beseitigung der Visierung für den inneren deutschen Verkehr ein; in letzterer gelangte der Grundsatz der Paßfreiheit zur Anerkennung. Den Abschluß der deutschen Rechtsentwickelung bildet das nordd. Bundes-, nun Reichsgesetz über das Paßwesen vom 12. Oktober 1867[324]). Nach diesem Gesetze gibt es weder für Inländer noch für Ausländer einen Paßzwang. Aufenthaltskarten sind verboten. Die Erlangung eines Passes oder einer Paßkarte ist ein Recht, keine Pflicht des Deutschen. Der Paß ist lediglich Ausweispapier. Sich auf amtliches Erfordern auszuweisen, ist zwar jeder Reisende verpflichtet; doch kann er dies nicht nur durch Paß oder Paßkarte, sondern auch in jeder andern geeigneten Weise thun. Wenn die Sicherheit des Reiches oder eines Bundesstaats oder die öffentliche Ordnung durch Krieg, innere Unruhen oder sonstige Ereignisse bedroht erscheint, kann durch kaiserliche Anordnung die Paßpflichtigkeit überhaupt oder für einen bestimmten Bezirk oder zu Reisen aus und nach bestimmten Staaten des Auslandes eingeführt werden. Zur Ausstellung von Pässen und Paßkarten sind die Reichs- und Landesgesandtschaften, die Konsuln, die Ministerien des Aeußern und die Landespolizeibehörden zuständig.

317) G. Meyer, Lehrb. des deutschen Verw.-Rechts I S. 153 ff. E. Löning, Lehrb. des deutschen Verw.Rechts S. 265 ff.

318) Vgl. R. Gneist, Engl. Verwaltungsrecht, 3. Aufl., II. S. 445, 454 Anm. 5, 751.

319) Ges. vom 28. März 1792, 6. Februar 1793, 10. Vend. IV. Diese Gesetze bezeichneten sich selbst zwar als vorübergehende »jusque à ce qu'il en ait été autrement ordonné«, blieben aber, trotzdem sie wiederholt als unverträglich mit der persönlichen Freiheit angefochten wurden, unter den verschiedensten sich folgenden Regierungsformen in Kraft.

320) Dekret vom 13. April 1861.

321) Vgl. hieher Batbie, Droit public et administratif, 2. ed. II. 1885 S. 61 ff.

322) Vgl. Seydel, Bayer. Staatsr I. S. 303.

323) Vgl. für Preußen L. v. Rönne, Das Staatsrecht der preuß. Monarchie, 4. Aufl., IV. S. 108 ff.

324) S. darüber Seydel, Bayer. Staatsrecht V. S. 27 f. Das Reichs-Paßgesetz gilt nicht in Elsaß-Lothringen, wo das französische Recht beibehalten wurde.

Das österreichische Recht[325]) hat wesentlich lästigere Bestimmungen als das deutsche. Inländer bedürfen zum Reisen im Inlande einer Legitimationskarte (bezw. eines Dienstboten- oder Arbeitsbuchs mit Legitimationsklausel), die für ein Jahr gilt, zum Reisen ins Ausland eines Passes (Paßkarte für die Staaten des deutschen Paßkartenvereins, Reisecertifikate für Grenzbewohner, Arbeitsbücher), Ausländer zum Reisen in Oesterreich eines Passes oder hinreichenden Personalausweises. Alle diese Bestimmungen werden jedoch nicht sehr scharf gehandhabt.

Das italienische Polizeirecht fordert für Reisen im Inlande kein amtliches Reisepapier, sondern nur Ausweis über die Persönlichkeit, falls jemand gegründete Ursache zum Verdachte gibt[326]).

Die Meldepflicht[327]) als Einrichtung der örtlichen Polizei ist ziemlich gleichzeitig mit der Paßpflicht entstanden und besteht als solche noch fort[328]). Die Meldepflicht kommt entweder als solche des Fremden selbst oder des Wirtes bezw. Wohnunggebers vor[329]).

325) Ulbrich, Lehrb. des österr. Staatsrechts S. 473 ff., ders., Grundzüge des österr. Verwaltungsrechts S. 125 ff.

326) Legge sulla pubblica sicurezza art. 85: Chi fuori del proprio comune desta ragionevoli sospetti con la sua condotta, e, alla richiesta degli ufficiali od agenti di pubblica sicurezza, non può o non vuol dare contezza di sè con qualche mezzo degno di fede, è condotto dinanzi all' autorità locale di pubbl. sic. Questa, qualora trovi fondati i sospetti, può farlo rimpatriare con foglio di via obbligatorio, o anche, secondo le circostanze, per traduzione.

327) Vgl. Leuthold in F. v. Holtzendorff's Rechtslexikon. 3. Aufl. II. S. 739; L. v. Rönne a. a. O. IV. S. 116 ff.

328) Vgl. Code pénal Art. 475 Ziff. 2, das preuß. allg. Landrecht T. II Tit. 8 Abschn. 5 § 459 und preuß. Ges. v. 31. Dezbr. 1842 §§ 8, 9, die südd. Pol. St.G.B. (Seydel, Bayer. Staatsrecht V. S. 25 f.). Ital. legge sulla pubblica sicurezza art. 61, Codice penale art. 427. Für Oesterreich vgl. Ulbrich, Oesterr. Staatsrecht S. 472 f.

329) Die Gesetzgebung des deutschen Reiches hat in den Gegenstand nicht eingegriffen. Sie hat sich lediglich mit der Bestimmung begnügt (Freizügigkeitsgesetz § 10, vgl. Paßgesetz § 10), daß die unterlassene Meldung nur mit Polizeistrafe, nicht mit Verlust des Aufenthaltsrechts geahndet werden dürfe.

V.

Gesundheitswesen.

Mohl, P.W. I. § 21—44. Stein, V.L. III. Dammer, Handwörterbuch der Gesundheitspflege, 1891. Tardieu, Dictionnaire d'hygiène publique et de salubrité, 3 vol., Paris 1852 bis 1854. Lion, Handb. der Med.- u. Sanitätspolizei, 1862 u. 1869; Pappenheim, Handbuch der Sanitätspolizei, 2. Aufl., 1868. Hirt, System der Gesundheitspflege, 4. Aufl., 1889. Eulenberg, Handbuch des öffentlichen Gesundheitswesens, 1881. Belval, Essai sur l'organisation générale de l'hygiène publique. Bruxelles 1876. Guttstadt, Deutschlands Gesundheitswesen I. 1890. Rösler, Deutsches Verwaltungsrecht, namentlich II. § 245—261. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts I. S. 196 ff. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungs-Rechts, S. 295 ff. Wiener, Handbuch der Medizinalgesetzgebung des deutschen Reichs, 2 Bde., 1883—1887. Die Verbreitung des Heilpersonals &c. im deutschen Reich, bearbeitet vom ksl. Gesundheitsamt, 1889. Götel, Die öffentliche Gesundheitspflege der außerdeutschen Staaten, 1878. Martin. Etude sur l'administration sanitaire à l'étranger et en France, Paris 1885. Gneist, Das englische Verwaltungsrecht 3. Aufl., 1883. Gneist, Selfgovernment in England, 3. Aufl., 1871. Finkelnburg, Die öffentliche Gesundheitspflege Englands, 1874. Briand et Chaudé. Manuel complet de médecine légale, 8. Aufl., 1869. Block. Dictionnaire de l'administration française, 2. Aufl. 1877 (mit jährlichen Supplementen). Ulbrich, Handbuch der österreichischen politischen Verwaltung, 2 Bde., 1890. Oesterreichische Statistik Bd. XVIII (1888). Les institutions sanitaires en Italie, 1885 (herausgeg. von der kgl. ital. Gesellsch. für Hygiene). Zucchi, La riforma sanitaria in Italia, Milano 1888. Eulenberg's Vierteljahrsschr. für gerichtliche Medizin und öffentliches Sanitätswesen (seit 1852). Deutsche Vierteljahrsschrift für öffentliche Gesundheitspflege (seit 1869, nachstehend citiert: D.V.J.Schr.). Blätter für gerichtliche Medizin und Gesundheitspolizei (seit 1851). Centralblatt für Gesundheitspflege (seit 1882). Die Gesundheit (seit 1875). Monatsblätter für öffentliche Gesundheitspflege (seit 1878). Annales d'hygiène publique et de médecine légale, Paris (seit 1829).

I. Einleitung.

§ 1. Für die Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit hat zunächst jeder selbst zu sorgen. Aber in vielen Fällen ist seine Krankheit auch Anderen gefährlich, und ferner ist oft der Einzelne nicht im stande, sich mit eigener Kraft gegen Gesundheitsgefahren zu schützen oder eingetretene Krankheit zu heilen. In diesen Fällen müssen die nötigen Maßregeln vom Staat und den anderen öffentlichen Körperschaften ergriffen werden.

Die öffentliche Thätigkeit ist teils präventiv, d. h. auf Verhinderung der Entstehung von Krankheiten gerichtet, teils repressiv, d. h. auf Heilung entstandener Krankheiten abzielend.

Während dies die logische Reihenfolge der staatlichen Thätigkeit ist, hat die geschichtliche Entwicklung derselben in umgekehrter Ordnung stattgefunden, d. h. das Heilwesen ist überall sehr viel früher ausgebildet worden als die vorbeugende Thätigkeit. In Deutschland hat der Staat dem Heilwesen etwa seit dem Anfang des vorigen Jahrhunderts größere Aufmerksamkeit geschenkt [1]), vorbeugende Maßregeln gegen Gesundheitsstörungen dagegen in größerem Umfang erst im laufenden Jahrhundert ergriffen. In allen modernen Staaten gab zu eifrigerer präventiver Thätigkeit der 1831 erfolgte Einbruch der Cholera in Europa

1) In Preußen wurde durch Edikt v. 12. Nov. 1685 ein collegium medicum zur Beaufsichtigung des Heilpersonals und der Apotheker in's Leben gerufen, dem 1724 Kollegien in den einzelnen Provinzen unterstellt wurden. Diese Organisation wurde in vielen deutschen Staaten nachgeahmt.

den Hauptanstoß. Bald nach diesem Ereignis begannen die Aerzte die für die Sicherung der Gesundheit wichtigen Lehren der Physiologie, Chemie und Physik zu einer neuen Disziplin, der Hygiene, zusammenzufassen, welche für die präventive Thätigkeit der Einzelnen und des Staats die Unterlagen liefert. Wenn die Begründung dieser neuen Wissenschaft ein wichtiger Fortschritt war, darf doch nicht übersehen werden, daß sie sich zur Zeit noch im ersten Entwicklungsstadium befindet und erst in wenigen Fällen sichere Sätze auszusprechen vermag.

Während die vorbeugende staatliche Thätigkeit sich mit allen Verhältnissen beschäftigt, welche nach ihrer Natur und der Aufgabe des Staats hierzu Anlaß geben, beschränkt sich die folgende Darstellung auf diejenigen Gebiete des Gesundheitswesens, welche wegen der Größe der bekämpften Gefahren oder des Umfangs der in Betracht kommenden Maßregeln von besonderem Interesse sind.

§ 2. Viele Staatsaufgaben auf dem Gebiet des Gesundheitswesens können nur mit Hilfe so gründlicher medizinischer oder hygienischer Kenntnisse gelöst werden, wie sie von den Beamten der allgemeinen Verwaltungsbehörden, die vor allem einer gründlichen juristischen und administrativen Bildung bedürfen, nicht verlangt werden können. Für die Bearbeitung dieser Aufgaben werden daher besondere Behörden organisiert, welche mit medizinisch und hygienisch gebildeten Beamten besetzt werden. Formell zerfallen die technischen Behörden (Medizinal- oder Sanitätsbehörden) in zwei Arten: solche mit einem speziellen Wirkungskreis (z. B. Spital-, Irrenhausdirektionen, Nahrungsmitteluntersuchungsämter) und solche mit allgemeiner Kompetenz, d. h. mit Zuständigkeit für alle Aufgaben, die nicht einer Behörde der ersteren Art übertragen sind.

Allgemeine Medizinalbehörden sind in Preußen die dem Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten unmittelbar untergeordnete wissenschaftliche Deputation für das Medizinalwesen (deren Mitglieder vom König je für drei Jahre ernannt werden)[2]), die den Oberpräsidenten unterstellten Medizinalkollegien und die den Landräten beigegebenen Kreisphysiker und Kreiswundärzte. Alle diese Behörden haben kein Anordnungsrecht dem Publikum gegenüber, sondern sind nur berufen, die andern Verwaltungsbehörden, sowie die Gerichte zu beraten. Zum gleichen Zweck gehört zu jeder Bezirksregierung ein Medizinalrat, der die weniger wichtigen den Bezirk betreffenden Aufgaben zu bearbeiten hat, während alle bedeutenderen Angelegenheiten dem Provinzialmedizinalkollegium vorzulegen sind. Die Aerzte sind zu Verbänden zum Schutz ihrer Standesinteressen vereinigt und Vertreter dieser Verbände zur Teilnahme an den Arbeiten der wissenschaftlichen Deputation und der Medizinalkollegien berufen. Die Einrichtungen in den übrigen deutschen Staaten sind ähnlich. Doch fehlen in Sachsen und den kleineren Staaten die Provinzialkollegien, und wie die Aerzte sind auch die Apotheker zu Verbänden vereinigt. An die Staatsbehörden schließen sich in vielen Städten gemeindliche Medizinalbeamte oder Ortsgesundheitsräte an, und für die Beratung der Reichsverwaltung besteht seit dem Jahre 1876 das dem Reichsamt des Innern untergeordnete Reichsgesundheitsamt[3]).

2) Neben ihr besteht eine technische Kommission für pharmazeutische Angelegenheiten.

3) Silberschlag, Die Aufgaben des Staats in Bezug auf die Heilkunde, 1875; Denkschrift über die Aufgaben und Ziele des kaiserl. Gesundheitsamts, Beilagen zu den stenogr. Reichstagsberichten, 1878, III. S. 295 ff. Eine Kritik der ganzen deutschen Medizinalorganisation und Gesetzgebung gibt Sachs in der D. V.J.Schr. XI. 673 u. Ploß, Ueber das Gesundheitswesen und seine Regelung im deutschen Reich (1882). Der schwache Punkt der Medizinalorganisation der deutschen Staaten sind die Kreisphysiker, welche durch ihre geringe Besoldung auf die Ausübung ärztlicher Praxis hingewiesen und infolge dessen nach vielen Seiten Rücksichten zu nehmen haben und oft nicht im stande sind, sich auf der Höhe der Wissenschaft zu halten und dem Amt das nötige Maß von Kraft zu widmen.

Ueber die elsaß-lothringischen aus der französischen Zeit erhaltenen Kreisgesundheitsräte s. Wasserfuhr in der D. V.J.Schr. V. 221 ff. und über einen in Hessen gemachten Versuch der Nachahmung der Einrichtung ebenda XV. 365 ff.

Die österreichische Organisation (Reichsgesetz vom 30. April 1870) stimmt mit der preußischen in allen wesentlichen Punkten überein[4]).

In Frankreich ist die Zentralbehörde (comité consultatif d'hygiène publique, reorganisiert durch Dekret vom 30. Sept. 1884)[5]) ähnlich gebildet wie in Deutschland; in den Departements und Arrondissements sind keine besoldeten Beamten, sondern seit 1848 Kollegien von 10—15 Mitgliedern thätig, welche vom Präfekten aus den tüchtigsten Aerzten, Apothekern, Tierärzten, Ingenieuren, Industriellen ꝛc. je für 4 Jahre ernannt werden (conseils d'hygiène publique). Obgleich diese Kollegien kein Initiativrecht haben und nur aus Ehrenbeamten bestehen, leisten doch einzelne rühmliches[6]).

Bezüglich Englands s. oben Abschn. III und D. V.J.Schr. XIII, S. 562.

Ueber Italien s. D. V.J.Schr. XI, S. 169 ff. und die auf S. 911 erwähnte Litteratur[7]).

II. Vorbeugende Thätigkeit.

1. Maßregeln gegen ansteckende Krankheiten.

§ 3. Ansteckende Krankheiten sind diejenigen, welche von einem Menschen auf den andern übertragbar sind. Ihre Verbreitung kann ihrer Natur gemäß durch Beschränkung des Verkehrs bekämpft werden. Soweit die Einzelnen sich diese Beschränkung nicht freiwillig auflegen, kommen staatliche Zwangsmaßregeln in Betracht, deren Umfang wegen der Nachteile, mit welchen sie verbunden sind, nach der Gefährlichkeit der zu bekämpfenden Krankheit und nach der Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens und Umsichgreifens bemessen werden muß

§ 4. Damit der Staat im einzelnen Fall seine Maßregeln in Gang setzen oder den ihnen zu gebenden Umfang bestimmen und ihre Beobachtung kontrollieren kann, ist nötig, daß ihm vom Ausbruch einer ansteckenden Krankheit und — wenigstens bei wichtigeren Krankheiten — von allen einzelnen Erkrankungen Anzeige erstattet wird. Es liegt am nächsten, die Anzeigepflicht den mit dem Erkrankten zusammenwohnenden Angehörigen desselben und, wenn solche nicht vorhanden sind, den Wohnungsvermietern aufzulegen. Der Gefahr, daß diese Personen eine Erkrankung als eine ansteckende und anzeigepflichtige nicht erkennen, kann durch öffentliche Belehrungen über die wichtigsten Krankheitssymptome entgegengewirkt werden. Anzeigepflicht der Aerzte hat für die Behörden großen Wert, hindert aber die Aerzte in der Uebung ihres Berufs. Wenn die Verläßigkeit einer erstatteten Anzeige zweifelhaft ist und im Falle ihrer Richtigkeit bedeutendere Maßregeln ergriffen werden müssen, ist zunächst eine amtliche Untersuchung des angezeigten Krankheitsfalles vorzunehmen.

§ 5. Der Verbreitung einer ansteckenden Krankheit durch die ergriffenen Personen kann entweder in der Art entgegengetreten werden, daß diese, sowie die der Krankheit verdächtigen, nach besonderen ausschließlich für sie bestimmten Orten, d. h. nach Spitälern, gebracht werden, oder dadurch, daß man sie an dem Ort, wo sie sich gerade befinden, festhält und diesen Ort für die Dauer der Krankheit vom allgemeinen Verkehr ausschließt. Das erstere Verfahren legt dem Kranken durch die Entfernung von der Familie ein schweres Opfer auf, und da es auch unmöglich ist, für größere Massen von ansteckenden Kranken

4) Gauster in der D. V.J.Schr. II, S. 365 ff.

5) Ueber die bei der Beratung der öffentlichen Verwaltung eine erhebliche Rolle spielende Académie de médecine s. Block a. a. O. S. 7.

6) Die Fürsorge für die gesundheitlichen Interessen der Stadt Paris fällt dem Conseil d'hygiène publique et de salubrité des Seinedepartements zu. Er besteht aus 21 ordentlichen Mitgliedern, welche vom Polizeipräfekt in widerruflicher Weise ernannt werden, und einer Anzahl weiterer Mitglieder, welche ihm kraft ihres Amtes angehören, wie der Dekan der medizinischen Fakultät, der Direktor der Apothekerschule, der Oberingenieur der Brücken und Straßen ꝛc. Für jedes der 20 Arrondissements der Stadt Paris und der 2 Arrondissements, welche außerdem zum Seinedepartement gehören, besteht dann noch eine besondere Commission d'hygiène et de salubrité.

7) Einen Ueberblick über die Organisation der Gesundheitsbehörden aller wichtigeren europäischen Staaten giebt Sachs in der D. Vierteljahrsschrift f. ö. Gesundheitspfl. XI, S. 505 ff.

Spitäler zu unterhalten, kann es nur bei Kranken in Betracht kommen, die kein oder nur ein ungenügendes Unterkommen haben, oder bei denen ein Mißbrauch der Freiheit besonders wahrscheinlich ist, wie z. B. bei syphilitischen Prostituierten. Das andere Verfahren kann im einzelnen in der Abschließung einer Wohnung bestehen, in der sich ein Kranker befindet, oder in der Abschließung eines Hauses, oder einer Straße, oder einer Ortschaft, oder selbst eines ganzen Bezirks. In allen Fällen müssen natürlich die in der betreffenden Oertlichkeit befindlichen Gesunden mit abgesperrt und allen Abgesperrten die notwendigen Nahrungsmittel und sonstigen Bedürfnisse zugeführt werden. Das Verfahren ist in geringerer Ausdehnung gegen die Pocken, in größerer gegen den Aussatz und die Cholera, 1879 in Rußland auch gegen die dort in einigen Ortschaften aufgetretene pestartige Krankheit, angewendet worden. Es enthält aber gegen die Eingeschlossenen, namentlich gegen die Gesunden unter denselben, eine große Härte und verletzt besonders in verkehrsreichen Gegenden auch die Interessen der Ausgeschlossenen sehr empfindlich; es setzt, sowie über die Absperrung eines einzelnen Hauses hinausgegangen wird, die Aufstellung einer zahlreichen Wachmannschaft voraus, unter der sich unvermeidlich unaufmerksame und bestechliche Elemente befinden, die die ganze Einrichtung illusorisch machen; es ist endlich, wenn seit dem Eintritt der Krankheit bereits einige Zeit verflossen ist, während welcher der Kranke frei verkehrt hat, von zweifelhaftem Wert. Aus diesen Gründen wird jetzt von vollständiger Absperrung einzelner Lokalitäten in der Regel Umgang genommen. Man wendet sie gegen die Cholera an, solange nur vereinzelte Fälle vorkommen, man verbietet Pockenkranken und ihren Pflegern die Wohnung zu verlassen, und bringt an den Häusern, in welchen diese Krankheit ausgebrochen ist, Warnungstafeln an, sieht aber im übrigen von Absperrungsmaßregeln ab.

§ 6. Erheblich günstiger für die Polizei liegt die Sache, wenn eine ansteckende Krankheit nicht schon im Inlande ausgebrochen ist, sondern erst vom Auslande her droht. Der Verkehr mit fremden Staaten ist immer geringer als der innerhalb des einzelnen Staats; mit den halbzivilisierten Staaten, von welchen Krankheiten vorzugsweise drohen, ist er besonders schwach; auch sind fremde Staaten vom Inlande nicht selten durch natürliche Grenzen getrennt, d. h. durch Gebirge, Flüsse oder Meere, welche Absperrungsmaßregeln sehr erleichtern. Es empfiehlt sich daher, den Verkehr mit gesundheitsgefährlichen fremden Staaten entsprechenden Kontrollen und Beschränkungen zu unterwerfen und insbesondere Schiffen, welche aus verseuchten oder verdächtigen Ländern kommen, die Landung nur in beaufsichtigten Häfen und ihren Passagieren die Weiterreise erst nach Ablauf einer die Ungefährlichkeit beweisenden Frist zu gestatten (Quarantäne)[8]). Wenn die Sicherheit vollständig sein soll, muß die Dauer der Quarantäne nach der Inkubationszeit der auszuschließenden Krankheit bemessen werden. Die Verkehrsinteressen machen aber eine kürzere Bemessung der Frist wünschenswert, welche unter Umständen mit dem Gesundheitsinteresse vereinbar ist. Wenn ein Schiff vom Abfahrtsort ein Zeugnis einer zuverlässigen Behörde mitbringt, daß dort zur Zeit der Abfahrt keine ansteckende Krankheit geherrscht hat, wenn in dem Herkunftslande seit längerer Zeit kein Fall der auszuschließenden Krankheit bekannt geworden ist, wenn der Kapitän bezeugt, daß während der Fahrt keine bedenklichen Erkrankungen vorgekommen sind, und wenn die Passagiere nach der Ankunft von verlässigen Aerzten gesund befunden werden, ist die Wahrscheinlichkeit, daß der Transport ungefährlich ist, so groß, daß je nach dem Umfange, in welchem die angegebenen Voraussetzungen vorliegen, die Zeit der Reise teilweise oder ganz in die Zeit der Quarantäne eingerechnet, oder auf diese ganz verzichtet werden kann[9]).

8) Italienisch quarantina = Zeitraum von 40 Tagen. Die Einrichtung wurde zuerst im 15. Jahrhundert in Venedig und auf der Insel Majorka gegen die Einschleppung der Pest angewendet. Litteraturangaben s. in der D. V.J.-Schr. VII, S. 411.

9) Die 1874 in Wien abgehaltene internationale Sanitätskonferenz hat den seitdem von

§ 7. Außer durch erkrankte Personen können ansteckende Krankheiten auch durch Gegenstände weiter verbreitet werden, welche mit solchen Personen in Berührung gekommen sind, namentlich durch Kleider und Betten, und ebenso durch Wohnräume. Es müssen daher auf diese Dinge die gegen kranke und verdächtige Personen empfohlenen Verkehrsbeschränkungen analog angewendet werden. Hierzu kommt aber noch ein Weiteres. Bei den meisten Gegenständen läßt sich der in sie eingedrungene Krankheitsstoff durch Desinfektion, d. h. durch gewisse Behandlungen (mit Siedhitze, Chlor, Schwefel, Eisenvitriol ꝛc.) zerstören, und sie können, wenn sie eine solche Behandlung nicht vertragen, durch Vernichtung unschädlich gemacht werden. Es empfiehlt sich daher, die Besitzer von Gegenständen, welche sicher oder wahrscheinlich Ansteckungsstoff aufgenommen haben, zur Anwendung dieser Maßregeln anzuhalten und, wenn sie die Maßregeln nicht anwenden wollen oder können, sie von Amtswegen auszuführen. Müssen Gegenstände von erheblicherem Wert vernichtet werden, so sprechen zwei Gründe für Gewährung von Entschädigung aus öffentlichen Mitteln: zunächst die Billigkeit, insofern die Maßregel nur zum Teil im Interesse des Eigentümers, anderenteils aber im öffentlichen Interesse stattfindet; sodann ist die Entschädigungsleistung ein Gebot der Klugheit, da außerdem die Besitzer die Gegenstände zu verheimlichen und der Zerstörung zu entziehen suchen werden.

§ 8. Wenn ein Bezirk von einer ansteckenden Krankheit heimgesucht oder bedroht ist, kann der Verbreitung derselben auch durch die Beschränkung desjenigen persönlichen Verkehrs, welcher in der Anhäufung großer Menschenmengen besteht, entgegengewirkt werden, also z. B. durch das Verbot von Volksversammlungen, Jahrmärkten und öffentlichen Festlichkeiten und, wenn es sich um eine Kinderkrankheit handelt, durch Schließung der Schulen. Von der Untersagung solcher Vereinigungen, welche besonders dringenden Bedürfnissen dienen, wie der Wochenmärkte, des Gottesdienstes oder der Eisenbahnfahrten kann aber, eben jener Dringlichkeit wegen, nicht die Rede sein.

§ 9. Abgesehen von Verkehrsbeschränkungen kann gegen ansteckende Krankheiten noch in der Art polizeilich eingeschritten werden, daß alle Maßregeln, welche im allgemeinen Erkrankungen zu verhüten und die Heilung eingetretener Krankheiten zu erleichtern vermögen, während der Dauer einer Epidemie in verstärktem Maße angewendet werden, daß also z. B. die Armen reichlicher unterstützt werden, die Reinlichkeit der Straßen und Wohnungen und die Güte der zum Verkauf ausgebotenen Nahrungsmittel schärfer kontrolliert, für raschere Bestattung der Leichen, für eine größere Zahl von Arzneidepots und von Aerzten gesorgt wird ꝛc. Indem die Menschen gesünder und kräftiger gemacht werden, werden sie besser befähigt, der drohenden ansteckenden Krankheit zu widerstehen.

§ 10. Das positive Recht der meisten Staaten setzt sich fast ganz aus Verordnungen der höheren und niederen Verwaltungsbehörden zusammen. Eine Ausnahme macht Großbritannien, wo die Public health act von 1875 [10]) in Sec. 120—140 die wichtigsten Be-

verschiedenen hygienischen Kongressen unterstützten Antrag an die Regierungen gerichtet, eine ständige internationale Seuchenkommission zu bilden, deren Aufgabe es wäre, die thunlichst vollständige Absperrung aller Seuchenheerde, ohne Rücksicht auf politische Grenzen, durchzuführen. Procès Verbaux de la conférence sanitaire internationale à Vienne, 1874; D. V.J.Schr. VII, S. 592 ff.

10) Die Public health act 1875 ist eine Kodifikation der im Lauf der letzten fünfzig Jahre allmählich zu stand gekommenen Gesundheits- und Baugesetzgebung. Zuerst begnügte man sich damit, die Bedürfnisse der rasch wachsenden großen Städte dadurch zu befriedigen, daß man für jede besonders auf ihren Antrag die geeigneten gesetzlichen Bestimmungen erließ (Lokalakte). Um der beständigen Wiederholung der Beratung gleicher oder ähnlicher Bestimmungen im Parlament zu entgehen, faßte man zu Ende der vierziger Jahre die Bestimmungen (clauses) über die verschiedenen Hauptmaterien zu besonderen Gesetzen (clauses acts) zusammen und führte dann immer nur dieses oder jenes dieser Gesetze mit oder ohne Modifikationen in den hierauf antragenden Städten ein. Parallel mit dieser lokalen Gesetzgebung entwickelte sich die das ganze Land betreffende, im Jahre 1866 zum Abschluß gelangte der nuisances removal acts. Dieselbe beschäftigt sich nicht wie die erstere mit der Herstellung von Einrichtungen

stimmungen über die ansteckenden Krankheiten zusammenfaßt und zugleich den Behörden ihre Befugnisse zumißt. Nicht aufgenommen in die Akte ist die Quarantäne, bezüglich deren noch das Gesetz 6 Geo. IV c. 78 maßgebend ist. Sodann besitzt die Schweiz ein Bundesgesetz vom 2. Juli 1886[11]), welches die Hauptbestimmungen über die Bekämpfung von Pocken, Cholera, Fleckfieber und Pest trifft.

§ 11. Der englische Arzt Jenner machte 1798 seine Erfahrung bekannt, daß die Empfänglichkeit für die Menschenpocken durch die Impfung mit Kuhpockenlymphe auf ein geringes Maß reduziert wird[12]). Man hat daraufhin in allen Ländern in größtem Umfang geimpft und die Thatsache überall bestätigt gefunden. Wenn das ältere statistische Material an Beweiskraft und Zuverlässigkeit zu wünschen übrig läßt, so ist das neuere um so überzeugender[13]). Ferner bestätigen die praktischen Aerzte aller Länder auf Grund ihrer

und Anstalten, sondern enthält Ermächtigungen zur Erlassung polizeilicher Anordnungen und gestattet die Stellung eines Antrags hierauf beim Friedensrichter und eventuell auf Bestrafung wegen Verletzung einer Anordnung nicht nur den interessierten Privaten, sondern auch gewissen Lokalbehörden, welchen zugleich das Recht gegeben wird, über gesundheitsgefährliche Zustände bei Privaten die notwendigen Nachforschungen anzustellen. Einen bedeutenden Fortschritt bezeichnete die 1848 zu stand gekommene erste Public health act, welche die Hauptbestimmungen der clauses acts zusammenfaßte, die Organisation der sanitären Lokalbehörden regelte und eine Zentralgesundheitsbehörde mit der Stellung eines Ministeriums schuf. Die Bezeichnung der Orte, für welche das Gesetz gelten sollte, wurde im wesentlichen in die Hand jener Zentralbehörde gelegt, die es in einer sehr erheblichen Zahl größerer Orte einführte. Ein Gesetz von 1872 schuf dann eine das ganze Land — also auch die ländlichen Bezirke — umfassende Medizinalbehördenorganisation und regelte zugleich die Aufgaben, Rechte und Pflichten der ländlichen Behörden. Alle diese Gesetze und noch eine Reihe weiterer von geringerer Wichtigkeit wurden dann 1875 ohne erhebliche Aenderungen zu der Act for consolidating and amending the acts relating to public health in England oder Public health act 1875 (38 u. 39 Vict. c. 55) verschmolzen, die 343 Paragraphen und 5 Beilagen umfaßt und folgende wichtigere Kapitelüberschriften aufweist: Behörden, welche das Gesetz zu vollziehen haben; Kloakenwesen; Straßenreinigung; Wasserversorgung; Kellerwohnungen und Logierhäuser; Gesundheitsgefährdungen (nuisances); gefährliche Gewerbe; ungesundes Fleisch; ansteckende Krankheiten und Spitäler; Bekämpfung von Epidemieen; Leichenhäuser; Wege und Straßen; öffentliche Vergnügungen; Märkte und Schlachthäuser. — Für die Stadt London galten immer besondere gesetzliche Bestimmungen; dermalen ist das Hauptgesetz die Metropolis local management act von 1855 (18 u. 19 Vict. c. 120), wozu eine Reihe von Nachtragsgesetzen gehört.

11) Abgedruckt in der D. V.J.Schr. XIX, S. 175.

12) Vgl. über die ganze Frage Kußmaul, Zwanzig Briefe über Menschenpocken und Kuhpockenimpfung (1870); Bohn, Handbuch der Vaccination (1875); Pfeiffer in Gerhardt's Handbuch der Kinderkrankheiten, 1. Bd. (1877); Lotz, Pocken und Vaccination (1880); Wernher, Das erste Auftreten und die Verbreitung der Blattern bis zur Einführung der Vaccination (1882); Verhandlungen der vom Reichskanzler gebildeten Impfkommission nebst Beilagen (Denkschrift über die Notwendigkeit der allgemeinen Einführung der Tierlymphe, Tafeln zur Veranschaulichung der Wirkung des Impfgesetzes rc.) in den Stenograph. Berichten über die Verhandlungen des Reichstags 1884/5 S. 1257 ff., abgedruckt in der D. V.J.Schr. XVII, S. 484 ff.; Beiträge zur Beurtheilung der Schutzpockenimpfung, bearbeitet im kgl. Gesundheitsamt 1888; Körösi in der D. V.J.Schr. XIX, S. 553; derselbe, Kritik der Vaccinationsstatistik (1889).

Von impfgegnerischen Schriften mögen erwähnt werden Nittinger, Die Impfung ein Mißbrauch (1867) und Der Kampf wider die Impfung in England (1867); Germann, Historisch-kritische Studien über den jetzigen Stand der Impffrage, 3 Bde. (1875); Kolb, Zur Impffrage (1877) und Der heutige Stand der Impffrage (1879); Böing, Thatsachen zur Pocken- und Impffrage (1882); endlich die Veröffentlichungen der Wiener Impffeinde, welche in dem erwähnten Aufsatz Körösi's angeführt sind.

13) Nach den in der vorigen Note angeführten Tafeln sank in Preußen die Zahl der jährlichen Pockentodesfälle von 1816 (von welchem Jahr die ersten verläßigen Aufschreibungen vorliegen) bis 1874 (wo die Zwangsimpfung eingeführt wurde) nie unter 7,32 (im J. 1856) auf 100 000 Einwohner, während sie seitdem nicht mehr über 3,64 gestiegen ist. Die Pockentodesfälle betrugen in Preußen (Zwangsimpfung) in den Jahren 1875—1886 und in Oesterreich (ohne Zwangsimpfung) in den Jahren 1875—1884 auf 100 000 Einwohner

Jahr	Preußen	Oesterreich
1875	3,60	57,73
1876	3,14	39,28
1877	0,34	53,78
1878	0,71	60,59
1879	1,26	50,83
1880	2,60	64,31
1881	3,62	82,61
1882	3,64	94,79
1883	1,96	59,17
1884	1,44	50,75
1885	1,40	—
1886	0,49	—

persönlichen Erfahrungen mit überwältigender Mehrheit den Wert der Pockenimpfung[14]). Trotzdem fehlt es nicht an Gegnern der Impfung, welche sich zunächst darauf berufen, daß die Schutzkraft der Kuhpocken nicht erklärt werden kann. Das Gleiche gilt aber von fast allen Heilmitteln, die wir trotzdem in jedem Krankheitsfall anwenden. Gewichtiger ist die andere Einwendung, daß durch die Impfung auch Schaden angerichtet, namentlich zuweilen Syphilis und Tuberkulose übertragen oder Rotlauf und Blutvergiftung erzeugt wird. Die zuletzt genannten Gefahren lassen sich aber durch Achtsamkeit des Impfpersonals auf ein außerordentlich geringes Maß bringen, und die Uebertragung von Krankheiten ist ganz zu beseitigen, wenn auf die Verwendung von Menschenlymphe verzichtet und nur tierische gebraucht wird[15]). Bei dieser Sachlage kann die staatliche Begünstigung der Impfung vernünftigerweise nicht beanstandet werden.

Ferner starben in folgenden Städten, von welchen die fünf letzten keine Zwangsimpfung haben, auf 100 000 Einwohner die angegebenen Zahlen von Personen an den Pocken:

Jahr	Berlin	Hamburg	Breslau	München	Dresden	Paris	Petersburg	Wien	Prag	Brüssel
1875	5,19	0	0	0	2,56	12,7	—	120,01	10,92	14,9
1876	1,81	1,80	0	1,01	0,50	18,8	—	179,61	78,41	86,0
1877	0,40	1,27	0,80	0	0,97	6,9	—	87,19	395,78	70,5
1878	0,78	0,25	1,56	0,90	0	4,1	144,91	78,96	86,85	0,6
1879	0,75	0	0,38	0	1,86	43,1	142,82	48,92	84,35	5,1
1880	0,81	0	0,74	0	3,62	103,5	21,57	73,88	290,19	2,8
1881	4,74	2,20	1,09	10,30	2,69	46,5	28,19	123,95	64,65	5,4
1882	0,43	0,47	3,20	2,94	1,33	29,4	77,20	109,10	57,75	49,6
1883	0,33	0	8,37	0	0,86	21,3	46,70	9,74	225,53	81,8
1884	0,63	0	0	0	0,42	3,6	15,19	12,37	359,85	—
1885	0,38	0,87	0	5,40	1,23	7,8	11,64	113,65	57,28	—
1886	0,07	3,58	0	0,75	0	9,0	15,30	26,15	55,49	—

Weiter vergleichen die erwähnten Tafeln die Pockenerkrankungen im deutschen Heer, in welchem die Impfung seit langer Zeit durchgeführt wird, und welchem außerdem der relative Schutz einer gut geimpften Bevölkerung zu gut kommt, mit den Erkrankungen des österreichischen und französischen Heers, welche in mangelhafter Weise geimpft werden und von einer schlecht geimpften Bevölkerung umgeben sind. Es kamen Erkrankungen auf je 100 000 Mann

im Heer	1874	1875	1876	1877	1878	1879	1880	1881	1882
Deutschlands	7,36	8,34	6,42	6,35	4,89	4,58	2,12	6,93	2,2
Oesterreichs	1003,0	336,5	274,7	412,0	344,0	303,8	475,30	434,20	423,0
Frankreichs	39,7	141,83	230,47	222,26	213,09	115,6	153,6	111,2	—

Endlich ergibt die von der D. V.J.Schr. XIX, S. 559 mitgeteilte Statistik des Wiener Blatternspitals für 1881/5 folgendes:

Pfleglinge:		Lebensjahre												
		0-1	1-2	2-5	0-5	5-10	10-15	15-20	5-20	20-40	40-60	über 60	über 20	Sa.
geimpfte	erkrankt	12	10	35	57	89	187	1123	1409	2444	208	28	2680	4146
	gestorben	9	3	7	19	11	14	59	84	220	59	10	289	392
nicht geimpfte	erkrankt	279	241	629	1149	600	257	170	1027	127	6	2	135	2311
	gestorben	226	172	408	806	262	64	59	385	61	4	2	67	1258
zweifelhafte	erkrankt	6	—	8	14	32	34	52	118	50	4	2	56	188
	gestorben	5	—	1	6	11	8	19	38	26	3	—	29	73

14) Der Zentralverein der Schweizer Aerzte hat im J. 1877 sämtliche Schweizer Aerzte zur Abgabe von Gutachten über die Impffrage aufgefordert. Von den 1168 Aerzten, welche der Aufforderung Folge geleistet, haben 1122 die Frage, ob eine erfolgreich ausgeübte Impfung vor den Pocken oder wenigstens vor den schweren Folgen derselben auf eine längere Reihe von Jahren schütze und ob demgemäß die Impfung der gesunden Kinder und die Revaccination zu empfehlen sei, bejaht. 22 Aerzte haben mit Nein, 24 unentschieden geantwortet. — Im April 1881 hat sich auch die französische Académie de médecine einstimmig für die Impfung und mit Majorität für Einführung der Zwangsimpfung in Frankreich ausgesprochen. Vgl. D. V.J.Schr. XIII, S. 475.

15) Nachdem die technischen Schwierigkeiten, welche dem allgemeinen Gebrauch der tierischen Lymphe früher im Wege standen, überwunden sind, sprechen dagegen nur noch die Kosten. Die in Anm. 12 erwähnte Denkschrift berechnet den Mehraufwand auf 5 Pfennig für den Impfling; wenn man davon ausgeht, daß 1882 im deutschen

Verschiedene Staaten sind aber weiter gegangen und haben die Impfung obligatorisch gemacht, und es ist daher auch die Berechtigung dieser Maßregel zu prüfen.

Man macht für den Impfzwang geltend, daß jeder nicht Geimpfte, indem er die Pockenkrankheit leichter erwirbt, die Gesamtheit gefährdet, und daß der Staat die Interessen der Gesamtheit den Interessen und dem Belieben der Einzelnen gegenüber zu vertreten hat. So richtig diese Sätze sind, so begründen sie doch nicht den Impfzwang. Zu dessen Rechtfertigung wäre vielmehr außerdem die Aufstellung eines Prinzips darüber nötig, in welchem Umfang im Falle eines Konfliktes zwischen Einzelinteressen und Gesamtinteressen die ersteren den letzteren zu weichen haben. Ueber diesen Punkt lassen sich aber gemeingültige Sätze von praktischer Brauchbarkeit nicht aufstellen; die Stellung des Einzelnen zu diesem Problem bestimmt sich durch seine individuellen Anschauungen, nicht durch Gründe, die für Alle gleiches Gewicht haben, und für eine absolute Begründung des Impfzwangs fehlt also eine Voraussetzung. Man kann diejenigen, welche in ihm einen zu tiefen Eingriff in den Rechtskreis der Einzelnen erblicken, auf ähnliche Einrichtungen hinweisen, wie auf die Militärpflicht oder den Schulzwang, oder an die Aussicht erinnern, daß die mit der Impfung dermalen noch verbundenen Gefahren mit der Zeit ganz zu beseitigen sein werden; aber das sind keine Beweise, sondern nur Analogien und Nebengründe, und es läßt sich daher nur sagen: je weiter man das Interesse des Individuums hinter die Interessen der Gesamtheit zurückstellt und je höher man zugleich den Wert der Impfung anschlägt, um so berechtigter erscheint die obligatorische Impfung, während umgekehrt eine hohe Schätzung der persönlichen Freiheit und eine geringe Meinung von dem Nutzen der Impfung den Zwang als ungerechtfertigt erscheinen läßt.

Wenn ein Staat Impfzwang einführt, muß er folgerichtig zugleich die Pflicht zu periodischer Revaccination [16]) einführen, denn die Impfung schützt erfahrungsmäßig nur für eine beschränkte Zahl von Jahren. Der allgemeinen Zwangsimpfung Erwachsener stehen aber so große Schwierigkeiten im Weg, daß von einer Erstreckung der Revaccinationspflicht über das schulpflichtige Alter hinaus im Ernste nicht die Rede sein kann [17]).

Sowohl bei Annahme des Impfzwangs als bei bloßer staatlicher Begünstigung der Impfung muß der Staat für die fortwährende Verfügbarkeit einer hinreichenden Menge reiner und wirksamer Lymphe Sorge tragen. Diesem Zwecke dienen zunächst Anstalten, welche von pockenkranken Kühen und von geimpften Menschen Lymphe gewinnen, die erstere durch die Impfung von Kälbern vermehren und den Impfstoff unter die Aerzte verteilen. Außerdem können die Geimpften durch Belohnungen oder gesetzliche Bestimmungen veranlaßt werden, sich zur Abimpfung gebrauchen zu lassen.

§ 12. Allgemeine Impfpflicht besteht in Deutschland, Großbritannien, Schweden, Rumänien und in einigen Kantonen der Schweiz. In Deutschland ist sie von einigen Mittelstaaten schon zu Anfang des Jahrhunderts eingeführt worden (in Bayern durch Verordnung vom 26. August 1807, in Württemberg durch Gesetz vom 25. Juni 1818), während Preußen bis zum Eingreifen der Reichsgesetzgebung die Impfung nur begünstigt hat [18]).

Reich 1 196 000 Erstimpfungen und 1 025 000 Wiederimpfungen ausgeführt wurden, ergiebt sich somit ein Jahresaufwand von etwa 111 000 M. Gegenüber der zu erzielenden vollständigen Sicherheit gegen Ueberimpfung von Syphilis und anderen Krankheiten (die Tiere sind der Syphilis unzugänglich und werden vor Verwendung der von ihnen gewonnenen Lymphe geschlachtet und auf ihre Gesundheit untersucht) kann dieser Betrag nicht in's Gewicht fallen. Die durch die größere Schwierigkeit der Impfung mit tierischer Lymphe den Aerzten entstehende Mehrarbeit wird durch die Verringerung ihrer Verantwortlichkeit aufgewogen.

16) Gerstacker, Historische Entwicklung und hygienische Revaccination. D.V.J.Schr.XX, S.87.

17) Nur bei den Soldaten läßt sich eine zwangsweise Wiederimpfung durchführen und sie findet demgemäß auch in den meisten Staaten statt. In Deutschland erscheint sie mit Rücksicht auf die hernach zu erwähnende Impfung der Schulkinder als dritte Impfung.

18) Wenn ungeimpfte Kinder von den Blattern befallen wurden, konnten die Eltern bestraft werden, und in staatliche Lehranstalten wurden nur geimpfte Kinder aufgenommen.

Jetzt macht das Reichsgesetz vom 8. April 1874[19]) impfpflichtig: 1) jedes Kind vor dem Ablauf des auf sein Geburtsjahr folgenden Kalenderjahrs, sofern es nicht die natürlichen Blattern überstanden hat, und 2) jeden Zögling einer Lehranstalt innerhalb des Jahres, in welchem er das zwölfte Lebensjahr zurücklegt, sofern er nicht in den letzten fünf Jahren die natürlichen Blattern überstanden hat oder mit Erfolg geimpft worden ist. Daneben bleiben die in einzelnen Staaten geltenden Bestimmungen über Zwangsimpfungen beim Ausbruch einer Pockenepidemie in Geltung. Jedes Jahr sind von den Ortsbehörden und von den Schulvorstehern Listen der Impfpflichtigen herzustellen, welche zur Kontrollierung der Erfüllung der Impfpflicht dienen. Ferner sind durch die einzelnen Staaten Impfbezirke zu bilden und für dieselben Impfärzte anzustellen, welche jährlich während des Sommers an den vorher bekannt gemachten Orten und Tagen unentgeltlich impfen; sie müssen an so vielen Orten impfen, daß kein Impfling mehr als fünf Kilometer zurückzulegen hat. Die Landesregierungen haben nach näherer Anordnung des Bundesrats Impfinstitute einzurichten[20]). Großbritannien begnügte sich lange Zeit mit Begünstigung der Impfung. Nach einer 1857 veranstalteten Enquete entschied man sich für den Impfzwang, der aber erst durch ein Gesetz von 1867 (30 u. 31 Vict. c. 84, amendiert durch 34 u. 35 Vict. c. 98) zur Wahrheit gemacht wurde. Wiederimpfungspflicht besteht nicht.

Als Beispiel der Staaten, welche die Impfung nur begünstigen, kann Frankreich dienen[21]). Daselbst wird den Aerzten unentgeltlich Lymphe zur Verfügung gestellt; in vielen Departements werden aus öffentlichen Mitteln Aerzte besoldet, welche unentgeltlich impfen, in andern die Aerzte, welche die meisten Impfungen vorgenommen haben, jährlich durch Preise ausgezeichnet; endlich ist die Aufnahme in gewisse öffentliche Schulen durch die Beibringung eines Impfscheins bedingt[22]).

§ 13. Die Syphilis[23]) läßt sich durch regelmäßige ärztliche Untersuchung und Zwangsheilung der Prostituierten bekämpfen[24]). Die Prostitution oder gewerbsmäßige Unzucht enthält einen so starken Angriff auf die allgemeine Sittlichkeit, daß es nahe liegt sie bei Strafe zu verbieten. Die Erfahrung hat aber gelehrt, daß die Verfolgung wenigstens in Städten nicht die Beseitigung, sondern nur die Verheimlichung der Prostitution zu erreichen vermag. Es ist deshalb zweckmäßiger sie da, wo sie nicht zu verhindern ist, zu gestatten[25]) und dadurch die Möglichkeit zu erkaufen mittelst des erwähnten Verfahrens ihre Gesundheitsgefahren zu beschränken.

Man hat eingewendet, daß der für die Gesundheit zu erzielende Gewinn zu gering sei, um die Verleugnung der Sittlichkeit zu rechtfertigen, da von den Personen, welche die Syphilis zu verbreiten vermögen, nicht nur die große Zahl der Prostituierten, welchen ihr Gewerbebetrieb nicht nachgewiesen werden kann[26]), sondern auch das ganze männliche Ge-

19) Ausgaben mit Erläuterungen von Jakobi und Guttstatt (1876), Pfeiffer (1888), Rapmund (1889).

20) In den meisten Staaten wird jetzt nur noch mit Tierlymphe geimpft.

21) Block, a. a. O. s. v. Vaccine und Salles d'asile, (§ 32) und Suppl. f. 1878—1884 S. 233.

22) Ueber Rußland s. D. V.J.Schr. XVIII, S. 487 und XIX, S. 287.

23) Rosenbaum, Die Geschichte der Lustseuche. 1839. Geigel, Geschichte der Syphilis, 1867.

24) Das Hauptwerk über die Prostitution ist auch heute noch das zuerst 1836 erschienene Buch von Parent-Duchatelet, La prostitution dans la ville de Paris. Im übrigen kann auf die reichen Litteraturangaben bei Oettingen, Moralstatistik, 3. Aufl. 1882, S. 181 ff. verwiesen werden, zu deren Ergänzung zu nennen sind E. de Laveleye: Le vice patenté et le proxénétisme legal a. g. d. g., 1882. Mineur, La prostitution à Marseille. 1882. Die Stellung des Staats zur Prostitution, von einem praktischen Juristen, 1883. Després, La prostitution en France. 1883. Y. Guyot, La prostitution. 1882. Stursberg, Die Prostitution in Deutschland, 1887. Fournier, Die öffentlichen Prophylaxe der Syphilis, übers. v. Lesser, 1888. Fiaux, La police des moeurs, 1888. Reuss, La prostitution, 1889.

25) Die Duldung der Prostitution schließt natürlich nicht aus, daß der Staat ihr mit allen zur Beförderung der Sittlichkeit geeigneten Maßnahmen entgegenwirkt.

26) Nach Y. Guyot a. a. O. S. 324 waren 1880 in Paris 1107 Bordellmädchen, 2475 poli-

schlecht[27]) den Untersuchungen entgeht. Hierauf kann aber erwiedert werden, daß der Nachweis der gewerbsmäßigen Unzucht um so leichter ist, je stärker sie geübt wird, und daß also die Untersuchungen jedenfalls die bei der Verbreitung der Syphilis am meisten thätigen Personen treffen. Wenn ferner behauptet wird, daß die Untersuchungen eine zum erreichbaren Erfolg[28]) nicht im Verhältnis stehende Härte gegen die Prostituierten enthalten, so ist hierauf zu entgegnen, daß die Prostituierten bei der Art ihrer Thätigkeit die Untersuchungen unmöglich als große Härte empfinden können. Und wenn es endlich als Ungerechtigkeit bezeichnet worden ist, daß die Untersuchungen das eine Geschlecht zu Gunsten des anderen belasten, so widerlegt sich dieser Vorwurf durch die Thatsache, daß die Untersuchungen nicht nur die mit den Prostituierten verkehrenden Männer schützen, sondern auch die mit diesen Männern verkehrenden anderen Frauen und ihre Kinder. Die demnach nicht zu beanstandende polizeiliche Gestattung und Regelung der Prostitution muß aber natürlich neben dem Schutz der Gesundheit zugleich den der Sittlichkeit ins Auge fassen. Ueber die Art der Regelung ist zu bemerken:

1. Da die Untersuchungen nur feststellen können, daß im Augenblick ihrer Ausführung keine Ansteckung vorhanden ist, können sie nicht häufig genug vorgenommen werden. Ihre Kosten und das Widerstreben der Prostituierten zwingen aber zur Beschränkung.

2. Die Verhinderung der krank erfundenen Prostituierten an weiterem Geschlechtsverkehr ist mit Sicherheit nur durch ihre Aufnahme in ein Krankenhaus zu erreichen.

3. **Bordelle**, öffentliche Häuser, d. h. Unternehmungen, welche gewerbsmäßig dem Publikum Prostituierte zur Verfügung stellen, erleichtern die Bekämpfung der Syphilis, insofern bei ihren Angehörigen die Untersuchungen regelmäßiger ausgeführt werden können[29]), und insoferne die Unternehmer im Interesse des Rufs des Hauses die Mädchen gleichfalls kontrollieren. Andererseits wird das Personal der öffentlichen Häuser von den Unternehmern gezwungen allen Ansprüchen des Publikums zu genügen und übt demgemäß den Geschlechtsverkehr im allgemeinen häufiger als die selbständigen Prostituierten, wodurch die Wahrscheinlichkeit der Verbreitung von Syphilis erhöht wird. Ferner ist den Prostituierten der Aufenthalt in den Bordellen wegen der Abhängigkeit von den Unternehmern im allgemeinen so unangenehm und infolgedessen der freiwillige Zugang zu denselben so gering, daß die Unternehmer nicht nur die eingetretenen Dirnen mit allen Mitteln festhalten, sondern auch unschuldige Mädchen zum Eintritt verführen[30]). Die Verlockung, welche Bordelle dem männlichen Geschlecht bereiten, kann nicht gegen sie angeführt werden, da die Versuchung, welche ihr Personal im Falle der Selbständigkeit auf den Straßen und an anderen Orten ausüben würde, in der Regel nicht geringer wäre. Noch weniger kann aber zu Gunsten der Bordelle geltend gemacht werden, daß sie die Verführung von den Straßen entfernen und den entsittlichenden Anblick des Treibens der Prostituierten der Gesamtheit entziehen, da nur die Minderzahl der Prostituierten in Bordelle eintritt.

zeilich kontrollierte selbständige Prostituierte und 30 000 nicht kontrollierte Prostituierte vorhanden. Da sich die Prostitution in allmählichen Uebergängen bis in die höchsten Gesellschaftskreise erstreckt, sind Zahlenangaben über die letzte Kategorie von geringem Wert, aber sie übertrifft die beiden zuerst genannten überall bei weitem.

27) Die Soldaten werden übrigens überall regelmäßig untersucht.

28) Dessen Größe wird durch die Thatsache beleuchtet, daß in Berlin in den Jahren 1880 5 bei den regelmäßiger Untersuchung unterstehenden Prostituierten 12- bis 16mal weniger Syphilisfälle festgestellt wurden, als bei den wegen Verdachts der Prostitution aufgegriffenen Frauenzimmern. D. V.J.Schr. XVIII, S. 238.

29) Selbständigen Prostituierten, denen infolge einer Erkrankung das Zwangskrankenhaus droht, liegt es nahe, sich der Untersuchung zu entziehen und durch einen Wohnungswechsel die Vorführung abzuschneiden. Vgl. über ihren häufigen Wohnungswechsel **Oettingen** a. a. O. S. 223.

30) Wie die Gewinnung von unschuldigen Mädchen für die Bordelle und für die selbständige Prostitution betrieben wird, schildern anschaulich die in Anm. 37 erwähnten Artikel der Pall Mall Gazette. Die in die Bordelle eingetretenen Personen werden von jedem Verkehr mit der Außenwelt abgeschnitten, in Schulden verstrickt und möglichst weit von ihrer Heimat entfernt.

4. Zum Schutz der Sittlichkeit gegen die Prostitution kann z. B. bestimmt werden, daß Prostituierte nicht auf den Straßen Männer anreden, sich frei benehmen, oder in unanständiger Kleidung erscheinen dürfen, daß der Verkehr der Prostituierten und die Unterhaltung von Bordellen nur in gewissen Straßen zulässig ist ꝛc.[31]).

§ 14. In Deutschland ist durch St.G.B. § 180 die Kuppelei und damit das Halten von Bordellen verboten[32]). Nach St.G.B. § 361 Zff. 6 ist die gewerbsmäßige Unzucht im allgemeinen verboten, aber sie kann von den Polizeibehörden gestattet und den zur Sicherung der Gesundheit, der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Anstands nötigen Vorschriften unterworfen werden. Solche Vorschriften, die regelmäßige körperliche Untersuchungen mit Zwangsheilung organisieren, bestehen in allen größeren Städten[33]). — Aehnlich liegt die Sache in Oesterreich[34]).

In Frankreich ignoriert die Gesetzgebung die Prostitution. Nach den Verordnungen der Lokalbehörden wird nicht nur wie in Deutschland Gesundheitskontrolle gehandhabt, sondern es werden auch Bordelle konzessioniert und sogar zur Gewerbesteuer herangezogen[35]). — Die belgische, holländische und italienische Gesetzgebung haben die Angelegenheit nach den gleichen Grundsätzen geordnet.

In Großbritannien wurde seit 1864 durch die Contagious diseases acts (29 Vict. c. 25, 31 u. 32 Vict. c. 80 und 32 u. 33 Vict. c. 96) Gesundheitskontrolle der Prostituierten in 19 Garnison- oder Seestädten, worunter sich London nicht befand, eingeführt. Eine lebhafte Agitation, welche die in jenen Gesetzen enthaltene staatliche Anerkennung der Prostitution und Beschränkung der persönlichen Freiheit angriff[36]), erreichte 1883 die Suspension und durch Gesetz vom 16. April 1886 (49 u. 50 Vict. c. 10) die Aufhebung jener Gesetze. Gleichzeitig, nämlich am 15. August 1885, kam unter dem Druck von Zeitungsberichten über die sittlichen Zustände in London[37]) die Criminal law amendment act (48 u. 49 Vict. c. 69) zu stand, welche den Geschlechtsverkehr mit Kindern und Minderjährigen, Bordelle und verschiedene andere Formen der Kuppelei verbietet[38]).

2. Lebensmittelpolizei[39]).

§ 15. Die meisten Nahrungs- und Genußmittel sind dem Verderben ausgesetzt und können ferner gefälscht, d. h. durch andere von geringerem Wert ersetzt oder in einer Weise

31) In Bremen sind die Prostituierten zum Wohnen auf eine einzige ihnen ganz überlassene Straße beschränkt.

32) Vgl. die Schrift Das St.G.B. und polizeilich konzessionierte Bordelle. 1877. In einigen Städten duldet die Polizei trotzdem Bordelle.

33) Die Untersuchungen finden meist einmal wöchentlich statt. Ueber die Mängel der deutschen Gesetzgebung s. Eckstein, Die Prostitutionsfrage, 1891.

34) Mayrhofer, Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst (1880) II, S. 1249.

35) Block, a. a. O. s. v. Débauche. Da den in den Verordnungen enthaltenen Strafdrohungen die gesetzliche Unterlage fehlt, werden sie nicht von den Gerichten, sondern von den Polizeibehörden in geheimem Verfahren angewendet, so daß also die Prostituierten ganz deren Willkür preisgegeben sind. Die Bordellmädchen und diejenigen Prostituierten, welche eine gewisse Gebühr entrichten können, werden in ihrer Wohnung, die übrigen in einem öffentlichen Lokal untersucht. Nach Després a. a. O. S. 7 besaß 1880 Frankreich 1328 Bordelle mit 7859 Mädchen, neben welchen 7198 selbständige Prostituierte unter Gesundheitskontrolle standen. Nach Reuss a. a. O. ist die Zahl der Pariser Bordelle von 133 im Jahre 1880 auf 67 im Jahre 1888 gesunken, woran nicht die Polizei, sondern die Konkurrenz der freien Prostituierten schuld ist.

36) Die auf das Festland ausgedehnte Agitation führte 1877 zur Gründung der »Fédération britannique, continentale et générale pour l'abolition de la prostitution spécialement envisagée comme institution legale et tolerée«. Generalsekretär für den Kontinent ist Aimé Humbert in Neuchatel. Der Verein hat internationale Kongresse gehalten und zahlreiche Schriften (von 1876—1880 auch eine Zeitschrift, Bulletin continental) herausgegeben.

37) The maiden tribute of modern Babylon. Pall Mall Gazette vom 6. bis 10. Juli 1885.

38) Guyot, La traite des vierges à Londres (1885) und die in Anm. 24 angeführten Bücher von Fiaux und Reuss.

39) Bresgen, Der Handel mit verfälschten und verdorbenen Getränken, Eßwaren und Medikamenten; eine kriminalpolitische Studie, 2. Aufl. 1876. Lammert, Zur Geschichte des bürgerlichen Lebens und der öffentl. Gesundheitspflege. 1880. Elben, Zur Lehre von der Warenfälschung hauptsächlich in geschichtlicher Hinsicht, 1881.

zubereitet oder behandelt werden, daß ihr Gehalt ihrem Aeußeren nicht entspricht. Wenn verdorbene oder gefälschte Lebensmittel als unverdorbene oder ächte verkauft werden, wird der Käufer mindestens an seinem Vermögen beschädigt, unter Umständen auch noch an seiner Gesundheit oder wenigstens an seiner Kraft. Die Fälschung der meisten Nahrungsmittel ist leicht und also die Versuchung dazu groß, dem Konsumenten ist es in der Regel schwer oder unmöglich, sich vor dem Kauf von der Güte und Aechtheit eines Nahrungsmittels zu vergewissern, und die Hinweisung auf die Unechtheit oder Verdorbenheit, welche oft durch einen niedrigen Preis gegeben wird, ist nur den Erfahrenen verständlich. Deshalb liegt es nahe, den Verkäufer für die Aechtheit und Güte verantwortlich zu machen, ihn wegen absichtlichen oder fahrlässigen Verkaufs verdorbener oder gefälschter Lebensmittel unter Verschweigung dieses Umstands mit Strafe zu bedrohen und diese, wenn es sich um gesundheitsgefährliche Dinge handelt, zu verschärfen und mit Einziehung der Waren zu verbinden[40]. Die Sicherheit der Käufer wird erhöht, wenn schon die Feilhaltung verdorbener oder verfälschter Lebensmittel als guter oder ächter verboten wird, und noch weiter gesteigert, wenn sogar die Herstellung gefälschter Lebensmittel zum Zweck der Täuschung im Verkehr, sowie die Herstellung, die Feilhaltung und der Verkauf solcher Dinge untersagt wird, welche zur Fälschung von Nahrungsmitteln verwendet werden sollen. Dagegen kann von der Bedrohung des bloßen Besitzes gefälschter oder verdorbener Nahrungsmittel durch Händler, wie sie zuweilen gefordert wird, billigerweise nicht die Rede sein. Als besonders wirksame Strafe und zur Warnung des Publikums vor unreellen Gewerbtreibenden empfiehlt sich in allen schwereren Fällen die Veröffentlichung der ergangenen Verurteilungen. Eine notwendige Ergänzung solcher Strafdrohungen ist die fortwährende Ueberwachung des Handels mit Nahrungsmitteln durch die Polizei und, soweit die Kontrolle besondere Kenntnisse voraussetzt, durch Sachverständige[41].

Die erwähnten Strafdrohungen haben aber auch Schattenseiten. Wenn die ausländische Gesetzgebung nicht ebenso streng ist wie die inländische, sind die einheimischen Händler den fremden gegenüber im Nachteil, da die letzteren von den inländischen Behörden nicht verfolgt werden können. Ferner verursachen die Vorsichtsmaßregeln, zu welchen die Verkäufer, namentlich die Zwischenhändler, durch die Bestimmungen genötigt werden, denselben unter Umständen Kosten, die entweder ihren Gewinn schmälern, oder, wenn sie auf die Preise geschlagen werden können, die Käufer belasten. Endlich kommt in Betracht, daß die von der Natur erzeugten Nahrungsmittel in der verschiedensten Güte vorkommen, während die künstlichen Zubereitungen wegen der Mannigfaltigkeit der zu befriedigenden Bedürfnisse sehr ungleich hergestellt werden müssen, und daß infolgedessen der Begriff der meisten Lebensmittel ein sehr unbestimmter ist; die „Milch“ genannte Flüssigkeit kann einen reich abgestuften Wasser- und Fettgehalt haben, Bier kann mehr oder weniger stark, dick und dunkel sein. Es besteht daher die Möglichkeit, daß die zur Anwendung der Strafgesetze gegen Feilhaltung und Verkauf gefälschter Nahrungsmittel berufenen Gerichte und Sachverständigen einen Begriff so fassen, daß Waren, die keine Behandlungen oder nur solche erfahren haben, die von weiten Kreisen als mit ihrem Begriff vereinbar angesehen werden, nicht darunter fallen, daß also z. B. eine von Natur dünne Milch als durch Beimischung von Wasser, ein durch

40) Die auf den Betrug gesetzte Strafe reicht zum Schutz der Käufer nicht aus. In zahlreichen Fällen fehlt die für den Betrug wesentliche Absichtlichkeit. Wenn für den bezahlten Preis überhaupt keine bessere Ware zu haben ist, liegt keine Vermögensbeschädigung in dem engen Sinn des Betrugsverbots, sondern nur in einem weiteren Sinn vor. Endlich kann wegen der Oberflächlichkeit, mit welcher im Kleinverkehr mit Lebensmitteln die Verabredungen getroffen zu werden pflegen, sehr häufig der zur Verurteilung wegen Betrugs notwendige Nachweis nicht geführt werden, daß die Vermögensbeschädigung durch Erregung oder Unterhaltung eines Irrtums bewirkt ist, welcher durch Vorspiegelung falscher oder Entstellung oder Unterdrückung wahrer Thatsachen erzeugt worden ist.

41) Vgl. darüber insbesondere die Schrift von König, Untersuchungsämter für Nahrungs- und Genußmittel, 1882.

Zuckerzusatz verbesserter Wein als hierdurch gefälscht angesehen wird. Es werden dann bald Zubereitungen, welche bestimmte Bedürfnisse befriedigen, ganz verhindert, bald werden die Verkäufer genötigt, solche Zubereitungen unter besonderen Benennungen feilzuhalten, welche sie dem Publikum verleiden. Andrerseits kann die Annahme einer weiten Begriffsbestimmung dahin führen, daß von Haus aus besser beschaffene Waren künstlich auf die vom Richter für genügend erachtete Beschaffenheit heruntergesetzt werden. Dieselben Uebelstände treten natürlich ein, wenn der Gesetzgeber den Begriff eines Nahrungsmittels feststellt[42].

§ 16. Bei einigen Lebensmitteln kommen noch weitere Maßregeln in Betracht. Vor allem beim Fleisch, teils wegen der bedeutenden Gefahren, mit welchen es die Gesundheit bedroht, teils wegen der Ausdehnung seines Konsums und der Höhe seines Werts. Wenn die Konsumenten vor den Nachteilen sicher sein sollen, die der Genuß von Fleisch erzeugt, das von kranken oder gefallenen oder mit Parasiten behafteten Tieren herrührt, müssen alle Tiere, bevor sie geschlachtet werden und noch einmal, nachdem sie zerlegt sind, von einem Sachverständigen (Tierarzt) untersucht werden[43]. Die Uebung einer solchen Kontrolle wird Fleischschau genannt. Wenn sich dabei Fleisch als nur mit Vorsicht verwertbar ergibt, darf es nur unter Angabe seiner Beschaffenheit verkauft werden (auf sog. Freibanken), während zum Genuß ungeeignetes dem Abdecker zugeführt werden muß[44].

Ferner ist des Wassers zu gedenken, von dem in größeren Orten die an Ort und Stelle befindlichen Brunnen und Quellen nicht die großen Vorräte zu liefern vermögen, welche zum Genießen, zu Zwecken der Reinlichkeit, für die Gewerbe, die Landwirtschaft und zur Löschung von Feuersbrünsten nötig sind. Wo das am Ort vorhandene Wasser ausreicht, enthält es oft Beimischungen, welche die Gesundheit gefährden. Diesen Mängeln ist durch Leitungen abzuhelfen, welche Wasser aus Flüssen, das zunächst gereinigt wird, oder aus ferner gelegenen Quellen zuführen und unter die einzelnen Häuser und die nötige Zahl von öffentlichen Brunnen verteilen. Natürlich fallen diese Aufgaben den öffentlichen Korporationen nur zu, soweit sie nicht von der Privatindustrie gelöst werden.

§ 17. Die starke Entwicklung des Handels und der Konkurrenz in demselben hat in den letzten Dezennien die Lebensmittelfälschung ganz außerordentlich gesteigert, und die Gesetzgebung hat ihr daher ihre besondere Aufmerksamkeit zugewendet[45]. In Frankreich wurden durch ein Gesetz vom 27. März 1851 die einschlagenden Bestimmungen des Code pénal revidiert und erweitert[46], nachdem schon durch Dekret vom 15. April 1838 bestimmt

42) So ist z. B. in Bayern bestimmt, daß Bier nur aus Malz, Hopfen und Wasser bereitet werden darf, und nach einem deutschen Reichsgesetz vom 12. Juli 1887 müssen butterähnliche Zubereitungen, deren Fettgehalt nicht ausschließlich der Milch entstammt, im Verkehr als Margarine bezeichnet werden.

43) Silberschlag, Die ältere Gesetzgebung betr. das Schlachten von krankem Vieh, D.V.F.Schr. X, S. 594.

44) Insbesondere auch zur Erleichterung der Fleischschau empfiehlt sich für Städte die Herstellung von öffentlichen ausschließlich zu benützenden Schlachthäusern. Wo eine größere Zahl von Schlachtstätten besteht, ist die Verhinderung der gelegentlichen Umgehung der den Beteiligten sehr unbequemen Fleischschau ein Ding der Unmöglichkeit. Außer der Verhütung dieser Gefahr hat aber die Herstellung von öffentlichen Schlachthäusern mit Schlachtzwang noch den weiteren Vorteil, daß dadurch an die Stelle zahlreicher, die öffentliche Gesundheit bedrohender Fäulnisherde ein einziger gesetzt wird, daß der Handel mit den Nebenprodukten der Tiere und die Besteuerung des Fleisches erleichtert wird, und daß die Sicherheitsgefahren vermieden werden können, die mit dem Treiben der Tiere nach den Schlachtstätten im Inneren der Ortschaften verbunden sind. Vgl. Hüllmann, Ueber die Anlage öffentlicher Schlachthäuser mit Schlachtzwang, D. V.F.Schr. XIV, S. 439 ff.

45) Eine übersichtliche Darstellung aller neueren Gesetzgebungen enthalten die Motive zu den 1878 und 1879 dem deutschen Reichstag vorgelegten Entwürfen eines Gesetzes über den Verkehr mit Nahrungsmitteln ꝛc. Der erste Entwurf mit Motiven ist auch im Buchhandel erschienen (1878). Vgl. ferner Löbner, Die Gesetzgebung des Deutschen Reichs wider Verfälschung der Nahrungsmittel, mit einem Anhang, enthaltend die wichtigeren ausländischen Gesetze (1878).

46) Vgl. D. V.F.Schr. X, S. 357 ff. Ueber das Pariser Lebensmitteluntersuchungsamt s. D. Cochin in der Revue des deux mondes vom 15. Juni 1883 und Documents sur les falsifications des matières alimentaires et sur les travaux du laboratoire municipal, 2ième rapport, publié par la préfecture de police, 1885.

worden war, daß die Errichtung eines öffentlichen Schlachthauses die Aufhebung aller in der betreffenden Gemeinde vorhandenen Privatschlachthäuser zur Folge hat. In Großbritannien wurde ein 1868 erlassenes Gesetz (23 u. 24 Vict. c. 84), das sich in der Praxis nicht bewährte, 1872 durch ein weiteres (35 u. 36 Vict. c. 74) ergänzt, welches entsprechende Strafdrohungen gegen Herstellung, Feilhaltung und Verkauf gefälschter und namentlich gesundheitsgefährlicher Lebensmittel enthält, die Ermittlung und Verfolgung der bis dahin nur im Wege der Popularklage verfolgbaren Uebertretungen gewissen zugleich mit den notwendigen Rechten ausgestatteten Beamten aufträgt, die Gerichte verpflichtet, jede Verurteilung eines rückfälligen Fälschers zu veröffentlichen und das Ministerium ermächtigt, die Lokalbehörden zur Anstellung von Sachverständigen anzuhalten, welche verdächtige Nahrungsmittel zu untersuchen haben und deren Aussagen für den Richter bis zum Beweis des Gegenteils maßgebend sind. Das Gesetz wirkte sehr günstig für das Publikum, stieß aber bei den Gewerbtreibenden auf solchen Widerstand, daß man es 1875 durch ein anderes (38 u. 39 Vict. c. 63) ersetzte, dessen Neuerungen hauptsächlich darin bestehen, daß die Veröffentlichung der Verurteilung abgeschafft, Berufung gegen die lokalen Sachverständigen an die Sachverständigen der obersten Zollbehörde zugelassen und die Beimischung von fremden unschädlichen Stoffen zu Nahrungsmitteln unter der Bedingung gestattet wird, daß die Ware dem Käufer ausdrücklich als Mischung bezeichnet wird. Den vielfach geäußerten Wunsch, die Anstellung von Sachverständigen allen lokalen Behörden zur Pflicht zu machen, konnte das neue Gesetz wegen Mangels einer genügenden Zahl qualifizierter Personen nicht erfüllen. Ueber Schlachthäuser siehe 10 u. 11 Vict. c. 34 und die Public health act von 1875 sec. 169; Schlachtzwang kann danach nicht eingeführt werden. Die Bestimmungen über die Wasserversorgung sind jetzt zusammengefaßt in der Public health act sec. 51—69; hervorzuheben ist sec. 62, wonach die Eigentümer solcher Häuser, welche keine genügende Wasserversorgung haben, zur Einrichtung einer solchen gezwungen werden können, und sec. 299, wonach unter gewissen Voraussetzungen die Lokalbehörden vom Minister angehalten werden können, eine Wasserleitung auszuführen. Oesterreich besitzt ein Gesetz vom 21. Juni 1880, nach welchem die Herstellung von Kunst- oder Halbwein für den Verkauf konzessionspflichtig ist, und nach welchem weinähnliche Getränke, außer wenn Traubensaft lediglich zum Zweck der Verbesserung oder Haltbarmachung (im Gegensatz zur Vermehrung) mit anderen Stoffen versetzt wird, unter einer für Wein üblichen Bezeichnung nicht angekündigt, feilgeboten, verkauft oder ausgeschänkt werden dürfen.

In Deutschland sind die ungenügenden Bestimmungen des Strafgesetzbuchs und der Partikulargesetzgebungen teils ersetzt und teils ergänzt worden durch ein Reichsgesetz vom 14. Mai 1879[47]), das sich in verschiedenen Punkten an die englische Gesetzgebung anlehnt, aber nicht nur für Nahrungs- und Genußmittel, sondern auch für Bekleidungsgegenstände, Spielwaren, Tapeten, Farben, Petroleum, Eß-, Trink- und Kochgeschirr gilt. Während bezüglich der teils vom Gesetzgeber selbst erlassenen, teils dem Kaiser anheimgegebenen Verbote, die im wesentlichen auf den oben § 15 dargelegten Erwägungen beruhen, auf die §§ 5—14 des Gesetzes verwiesen werden kann, ist hier hervorzuheben, daß Verurteilungen wegen Verletzung jener Verbote durch die verurteilende Behörde öffentlich bekannt gemacht werden können, Freisprechungen auf Antrag des Freigesprochenen bekannt gemacht werden müssen; daß den Polizeibeamten das Recht eingeräumt ist, in die Verkaufslokale einzutreten, von Gegenständen, welche unter das Gesetz fallen und öffentlich feilgehalten werden,

47) Betreffend den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen. Ausgaben existieren von Zinn (2. Aufl. 1885), Meyer und Finkelnburg (2. Aufl. 1885), Bär (1879), Orloff (1882), Haas (1887) u. A. m. Die Materialien zu dem Gesetz sind abgedruckt in Hirth's A. 1882 S. 781 ff. Ueber wohlthätige Folgen des Gesetzes s. die Mittheilungen in Z. f. G.B. VI (1882) S. 1035 ff. und VII (1883) S. 317 ff.

gegen Entschädigung Proben zum Zweck der Untersuchung zu entnehmen und bei Personen, welche nach Maßgabe des Gesetzes gewisse Verurteilungen erfahren haben, Revisionen vorzunehmen; daß endlich die von den größeren Gemeinden erwartete Anstellung von Beamten zur technischen Untersuchung von Lebensmitteln dadurch begünstigt wird, daß die auf Grund des Gesetzes ausgesprochenen Geldstrafen der Kasse zugewiesen sind, welche für den Ort der That einen Beamten der bezeichneten Art unterhält. Das Gesetz hat durch Gesetze vom 25. und 29. Juni und vom 5. Juli 1887 Ergänzungen erfahren. Bezüglich der Fleischschau und des Zwangs zur Benutzung öffentlicher Schlachthäuser ist auf die Gew.O. § 23 und die einschlagenden partikularrechtlichen Bestimmungen zu verweisen (in Preußen Gesetze vom 18. März 1868 und 9. März 1881, in Bayern Polizeistrafgesetzbuch Art. 74 und 145, in Württemberg P.St.G. Art. 29, in Baden P.St.G.B. § 93 u. 95)[48]).

5. Baupolizei[49]).

§ 18. Die Baupolizei verfolgt folgende Ziele: 1) Den Schutz gegen Feuersgefahr. Zu diesem Zwecke werden z. B. Anordnungen erlassen über die Anlegung und die periodische Untersuchung der Feuerstellen, über die Offenhaltung von Zwischenräumen zwischen den einzelnen Gebäuden, über die zur Herstellung der Gebäude und namentlich der Dächer zu verwendenden Materialien. 2) Die Verhütung von Unglücksfällen. Sie wird z. B. erstrebt durch Bestimmungen über die Fundierung der Häuser, durch die Vorschrift, an Treppen und andern gefährlichen Stellen Geländer anzubringen, durch die Forderung der Niederreißung baufälliger Gebäude. 3) Die Beförderung des Verkehrs. Von diesem Gesichtspunkt aus werden Straßenlinien gezogen und bestimmt, wie die Häuser zu denselben zu stellen sind, die Oeffnung von Thüren und Fenstern und die Anlegung von Treppen u. dgl. in den Straßenraum hinein untersagt, die Ableitung von Wasser von den Häusern auf die Straßen verboten. 4) Die Befriedigung des Schönheitsgefühls. Ihr dient z. B. die Bestimmung, daß in den besseren Straßen keine Scheuern, Ställe u. dgl. errichtet, die Häuser mit der Traufseite an die Straße gestellt werden, die Fenster eine gewisse Größe haben müssen. 5) Die Sicherung der Gesundheit. Demgemäß wird z. B. die Herstellung zu niedriger und der Gebrauch feuchter Wohnungen verboten und die Anlegung und Räumung der Abtritte geregelt.

Hierher gehört nur die den Schutz der Gesundheit bezweckende baupolizeiliche Thätigkeit, der jedoch einige die ganze Baupolizei betreffende Angaben vorausgeschickt werden müssen.

§ 19. Die Beobachtung der polizeilichen Forderungen, welche sich auf die Herstellung von Bauten beziehen, kann entweder dadurch erreicht werden, daß sie in Gebote und Verbote gefaßt werden, deren Verletzung mit gerichtlicher Strafe und polizeilichem Zwang bedroht wird, oder dadurch, daß jedem, der bauen will, die Einholung polizeilicher Erlaubnis auferlegt wird, welche nur erteilt wird, wenn der Bauplan die öffentlichen Interessen nicht verletzt. Auch im letzteren Falle ist es nicht ausgeschlossen, daß die polizeilichen Forderungen gesetzlich fixiert, und also der Willkür der Behörden Schranken gesetzt werden. Aber dennoch sind bei dem Konzessionierungsprinzip die Baulustigen in üblerer Lage als bei dem bloß repressiven Verfahren. Denn bei dem ersteren System können die Behörden mannigfaltige Wünsche dadurch durchsetzen, daß der Widerstand gegen dieselben

48) In der Wasserversorgung ist besonders Großartiges in Württemberg geleistet worden. Von den auf der wasserarmen Rauhen Alb gelegenen Ortschaften haben im Lauf der letzten zehn Jahre ungefähr hundert in neun Gruppen mit zusammen gegen 40 000 Einwohner auf einem Gebiet von 30 qkm Wasserleitungen hergestellt, welche das Wasser 117–310 m hoch heben, sich in fast alle Haushaltungen verzweigen und täglich auf den Kopf 75 l liefern. Die Kosten stellen sich auf 5 610 000 M., wovon der Staat ungefähr ein Viertel übernahm. Vgl. Die öffentliche Wasserversorgung in Württemberg, Denkschrift des Ministeriums des Innern, 1881. Im übrigen s. Grahn, Die Arten der Wasserversorgung der Städte des deutschen Reichs mit mehr als 5000 Einwohnern, 1884.

49) Baumeister, Normale Bauordnungen, 1880. Varrentrapp, Bauordnungen u. Ueberwachung von Bauten, D. V. f. ö. G. XIII, S. 543 ff.

sich mit einer oft sehr empfindlichen Verzögerung der Bauerlaubnis bestraft, und ferner nötigt das Präventivsystem die Baulustigen, sich in allen Fällen mit den Behörden auseinanderzusetzen, während sie bei dem Repressivsystem hierzu nur gezwungen sind, wenn sie in den Verdacht einer Gesetzesverletzung geraten. Es muß daher für höher entwickelte Staaten das Konzessionierungsprinzip als verwerflich, das Repressivsystem als das richtigere bezeichnet werden, wie letzteres denn auch in England und Frankreich eingeführt ist. Dabei ist aber zu beachten, daß da, wo die Konzessionierung hergebracht ist, kein plötzlicher Uebergang zu dem freieren System stattfinden darf, da sonst die Bauunternehmer und Bauhandwerker aus Unkenntnis der Vorschriften, um welche sie sich ja bisher nicht zu bekümmern brauchten, zahlreiche Gesetzesverletzungen begehen und in Strafen verfallen. Der Uebergang muß vielmehr dadurch zu einem allmählichen gemacht werden, daß zunächst nur die einfacheren Baufälle (Reparaturen, Veränderungen im Innern von Häusern u. s. w.) freigegeben oder wenigstens nur anzeigepflichtig gemacht werden, und daß erst, wenn eine gewisse Vertrautheit des Publikums mit der Baugesetzgebung erreicht ist, zur vollen Freiheit übergegangen wird [50]).

§ 20. Die Forderungen der Baupolizei müssen mit der Hebung des Verkehrs, der Wohlhabenheit, des Geschmacks und der Dichtigkeit der Bevölkerung immer strenger werden. Die aus alter Zeit überkommenen engen und gewundenen Straßen, die Häuser mit überhängenden oberen Stockwerken und unsymmetrischen Façaden, die Abtritte mit Versitzgruben, die Dächer von Stroh oder Schindeln, alles dies und noch vieles andere, was früher keinen Anstoß erregte, genügt den heutigen Ansprüchen und Bedürfnissen nicht mehr. Die Anwendung der jeweils geltenden Bestimmungen auf die früher errichteten Gebäude würde aber in den meisten Fällen von den Eigentümern schwere Opfer fordern und als verletzende Härte empfunden. Es können daher die Bauvorschriften im allgemeinen nur für die neu zu errichtenden oder von Grund aus zu reparierenden Bauwerke erlassen werden, und es kann diese Regel nur so weit außer Anwendung bleiben, als die Erfüllung einer neuen Bestimmung den Betroffenen keine erheblichen Kosten verursacht, oder ein besonders dringendes Bedürfnis befriedigt, oder als den Beteiligten gleichzeitig entsprechende Entschädigung gewährt wird. Wenn die französische Gesetzgebung bestimmt, daß Häuser, welche mit einer neuen Straßenlinie nicht im Einklang stehen, nicht ausgebessert werden dürfen (so schon ein kgl. Edikt von 1607), befördert sie das öffentliche Interesse auf Kosten Einzelner.

§ 22. Die Baupolizei muß einen Unterschied machen zwischen Dörfern und Städten, oder genauer zwischen Orten mit überwiegend landwirtschaftlichem Betrieb und andern Orten. Der landwirtschaftliche Betrieb verlangt, daß die Scheuern, die eine erhebliche Feuersgefahr bedingen, und die Stallungen und Dunggruben, die die Gesundheit bedrohen, in naher Verbindung mit den Wohnungen stehen, während andererseits die Gesundheit der ländlichen Bevölkerung durch die Art ihrer Beschäftigung und den vielen Aufenthalt im Freien befördert wird und Feuersbrünste wegen der isolierten Stellung der Häuser nicht leicht eine große Ausdehnung annehmen. In den Städten, wo die Häuser und Menschen eng zusammengedrängt sind, ein lebhafter Verkehr stattfindet, große Werte aufbewahrt werden und die Lebensweise vieler Menschen der Gesundheit wenig zuträglich ist, müssen nach

---

50) Die Uebereinstimmung der Bauten mit den Gesetzen der Baukunst und den Vorschriften der Polizei wurde bis in die neuere Zeit in den meisten deutschen Staaten auch durch die Bestimmung erstrebt, daß die Bauhandwerke (Maurerei, Zimmerei 2c.) nur durch staatlich geprüfte Personen betrieben werden durften. Diese Bestimmung ist durch die R.Gewerbeordnung von 1869 in der Erwägung aufgehoben worden, daß die Abhängigmachung des Gewerbebetriebs von der Erstehung einer Prüfung das Publikum zu der Meinung verführt, daß es sich auf die Gewerbtreibenden verlassen und auf eigene Kontrolle verzichten könne, während die Prüfung doch nur Kenntnisse feststellen kann, nicht aber auch die bei den fraglichen Gewerbtreibenden gleich wichtige Solidität und Gewissenhaftigkeit. Die Gew.Ordn. schließt übrigens nicht aus, daß fernerhin Prüfungen für solche Personen gehalten werden, welche sich denselben freiwillig unterziehen wollen.

allen Richtungen strengere Forderungen gestellt werden, zu deren Erfüllung aber auch alle Voraussetzungen, namentlich die ökonomischen, gegeben zu sein pflegen.

§ 22. Um nun speziell auf die gesundheitliche Baupolizei zu kommen, so hat dieselbe mit zwei großen Schwierigkeiten zu kämpfen. So sicher es ist, daß bei der Entstehung vieler Krankheiten die Wohnungen einen Faktor bilden, so wenig ist bis jetzt über die Art ihrer Mitwirkung bekannt; die Beschränkung der Freiheit und die finanzielle Belastung der Grundeigentümer muß aber offenbar um so vorsichtiger geübt werden, je unsicherer der dadurch zu erreichende Erfolg ist. Ferner sind die Wohnungen abgesehen von ihrem sonstigen Zustande um so gesundheitsgefährlicher, je enger in denselben die Menschen bei einander wohnen. Und da durch die Erhebung gesundheitspolizeilicher Forderungen die Wohnungspreise gesteigert und hierdurch die Menschen zu engerem Zusammenrücken angeregt werden, ist die Stellung gesundheitlicher Forderungen dadurch bedingt, daß gleichzeitig dem zu engen Zusammenrücken der Menschen polizeilich (z. B. durch Feststellung des Minimalluftraums für jeden Bewohner einer Wohnung) entgegengetreten und dafür gesorgt wird, daß gute Wohnungen zu Preisen zu haben sind, wie sie der Zahlungsfähigkeit der unteren Klassen entsprechen. In dieser Beziehung ist aber das Können der Verwaltung ein begrenztes. Sie kann für den in großen Städten so häufigen Fall, daß Wohnungen der unteren Klassen zum Zweck der Anlegung neuer Straßen, Warenlager, Eisenbahnen, öffentlicher Gebäude ꝛc. niedergerissen werden, bestimmen, daß dafür neue Wohnungen von gleicher Art errichtet werden müssen. Die Gemeinden können ferner, soweit die Privatspekulation und gemeinnützige Vereine nicht sorgen, selbst die Herstellung von Arbeiterwohnungen in die Hand nehmen, obgleich der Grund, welcher die Privatspekulation auf diesem Gebiete vorsichtig macht, für die Gemeinden in erhöhtem Maße gilt, nämlich die Unordnung der Wirtschaft der unteren Klassen, welche dem Vermieter nur bei großer Aufmerksamkeit die Erzielung einer angemessenen Rente möglich macht. Aber wenn der Arbeitslohn so niedrig ist, daß dafür eine gute Wohnung nicht zu beschaffen ist, kann eine Verbesserung der Wohnungsverhältnisse nur in dem Maße erreicht werden, als es den Arbeitern unter dem Antrieb der wohnungspolizeilichen Bestimmungen gelingt, sich höhere Löhne zu verschaffen [51].

Die geltenden Bestimmungen beziehen sich fast nur auf die Herstellung, nicht auch auf die Benützung der Wohnungen, und es ist namentlich die Bestimmung des Luftraums, der mindestens auf jeden Bewohner einer Wohnung kommen muß, noch nirgends gewagt worden. Die wichtigsten zur Anwendung kommenden Maßregeln sind folgende: 1) Verbot der Herstellung zu niederer Wohnungen mit zu kleinen oder zu wenig Fenstern, da hier die Bewohner durch Mangel an reiner Luft gefährdet werden. 2) Verbot der Herstellung von Kellerwohnungen, d. h. von Wohnungen, deren Fußboden erheblich niedriger liegt als das sie umgebende Terrain. Kellerwohnungen sind nicht nur notwendig feucht, sondern wegen der unvermeidlichen Kleinheit der Fenster auch dunkel und schlecht ventiliert. 3) Verbot, neu gebaute Häuser vor Ablauf einer gewissen Frist zu beziehen. Da die Ursachen der Gesundheitsgefährlichkeit neuer Häuser nicht zuverlässig bekannt sind, und die gewöhnlich als Hauptgrund angesehene Feuchtigkeit je nach der Bauart, dem Baumaterial und dem während und nach dem Bauen herrschenden Wetter sehr verschieden ist, ohne daß man jedoch im stande ist, den Feuchtigkeitsgehalt eines Hauses auf einfache Weise festzustellen, darf die Frist nicht zu hoch bemessen werden und muß jedenfalls, je länger sie ist, um so mehr in allen geeigneten Fällen durch Dispense beschränkt werden. 4) Feststellung der Maximalhöhe der Häuser nach Maßgabe der Breite der Straßen und zwar dahin, daß die Häuserhöhe im umgekehrten Verhältnis zur Straßenbreite steht. Es wird dadurch den

51) Litteraturangaben s. in Hdb Bd. II. Abh. XXII.

Wohnungen (ebenso auch den Straßen) das nötige Maß von Licht und reiner Luft gesichert. Dem gleichen Zwecke dient die Bestimmung der Minimalentfernung zwischen denjenigen Häusern, welche nicht dicht neben einander gestellt werden, und des Minimums des Raumes, welcher auf jedem Grundstücke als Hof oder Garten unüberbaut zu lassen ist. 5) Fürsoge für guten Zustand des Straßenkörpers, d. h. für Pflasterung, Reinigung und Besprengung der Straßen. Diese zunächst für den Verkehr notwendigen Maßregeln sind auch für die Gesundheit von großem Belang. Denn auf gut angelegten, namentlich auf gepflasterten Straßen läuft das Wasser rascher und vollständiger ab und wird also an der Beihilfe zum Faulen der auf die Straße gelangenden organischen Stoffe gehindert. Die Reinigung nimmt diese Stoffe ganz hinweg, und die Besprengung löscht den den Lungen schädlichen Staub [52]). 6) Fürsorge für die Beseitigung der Abfallstoffe, d. h. der Küchen- und Gewerbeabfälle, des Kehrichts, des zu Reinigungen verwendeten Wassers und der Exkremente der Menschen und der Haustiere.

§ 23. Für die bei der heutigen Konzentrierung der Bevölkerung sehr schwierige und daher zu großer Wichtigkeit gelangte Beseitigung der Abfallstoffe [53]) ist die nächstliegende Einrichtung die Herstellung von Sammelstellen bei den einzelnen Häusern, deren Inhalt, so oft sie gefüllt sind, weggebracht und, soweit er sich hierzu eignet, von der Landwirtschaft als Dung verwendet wird. Gewöhnlich bestehen besondere Sammelstellen für die Haushaltungs- und Gewerbeabfälle und für die Exkremente. Für die letzteren dienen meistens Gruben. Wenn diese ungemauert sind (Versitzgruben), dringt die Hauptmasse, wenn sie gemauert sind, wenigstens ein Teil des Inhalts in das sie umgebende Erdreich ein, wodurch zwar die Fortschaffung vereinfacht, aber auch nicht selten eine Befeuchtung der Häuser, Vergiftung der Brunnen und Verunreinigung der Luft erzeugt wird. Es ist daher in gesundheitlicher Beziehung ein großer Fortschritt, wenn als Sammelstellen bewegliche wasserdichte Tonnen oder Kästen verwendet werden (Tonnensystem). Es wird dadurch zugleich die Abfuhr erleichtert, da die Tonnen und Kästen so, wie sie sind, fortgebracht werden können, während bei Gruben der Inhalt erst in transportable Behälter geschöpft oder gepumpt werden muß.

Um die Abfuhr weniger kostspielig zu machen, scheidet man zuweilen durch Siebe und ähnliche Einrichtungen die flüssigen Bestandteile der Abfallstoffe von den festen und leitet die ersteren in die Dohlen und Gräben, die zur Aufnahme und Fortleitung des Regenwassers bestehen, und die bald in Bäche oder Flüsse, bald auf geeignete Grundstücke münden. In großen Städten bleibt aber die Abfuhr wegen der zurückzulegenden großen Entfernungen auch so noch sehr kostspielig, und man verfährt daher immer häufiger in der Art, daß man die ganze Stadt mit einem alle Häuser berührenden Kloakensystem durchzieht, das alle festen und flüssigen Abfallstoffe und gewöhnlich auch das Regenwasser aufnimmt und aus der Stadt wegführt. Die Wegführung findet durch Schwemmung statt, d. h. es wird die Masse durch Wasserzuleitung so dünnflüssig gemacht und den Kloaken eine solche Neigung gegeben, daß ihr ganzer Inhalt sich von selbst an den Ort der Unterbringung bewegt. Die Kloaken nehmen namentlich auch alle Abfälle der Werkstätten und Fabriken auf, die beim Abfuhrsystem besonders schwer zu beseitigen sind, da sie meist keinen Dungwert haben. Die Unterbringung des Kloakeninhalts findet womöglich in einem Flusse oder im Meere statt [54]). Doch können nur sehr bedeutende Flüsse die Abfälle einer großen Stadt

52) Während die Reinigung der Ortsstraßen gewöhnlich den Eigentümern der anstoßenden Häuser auferlegt wird, kann in großen Städten nur die Besorgung durch die Gemeindebehörde befriedigende Zustände herstellen.

53) Varrentrapp, Die Entwässerung der Städte, 1868. Heiden, Die menschlichen Exkremente, 1882. Fischer, Die menschlichen Abfallstoffe, 1882 (Suppl. zur D. V.J.Schr.). Heiden, Müller und v. Langsdorff, Die Verwertung der städtischen Fäkalien, 1885

54) In einigen holländischen Städten wird in der Art verfahren, daß in den Wohnungen außer den Abtritten Ausgüsse für alles Schmutzwasser

aufnehmen, da sie in kleinen weithin das Wasser unbrauchbar machen und die Luft mit übelriechenden und schädlichen Gasen erfüllen. Die Frage, wie in Ermangelung eines aufnahmsfähigen Wassers der Kloakeninhalt unterzubringen ist, gehört zu den schwierigsten der Gesundheitspolizei. Die Verarbeitung zu konzentriertem und daher leicht transportablem Dünger hat noch nirgends rentiert. Es wird daher gegenwärtig mit Vorliebe die Ausgießung des Schmutzwassers auf ausgedehnte Feldflächen angewendet (Berieselung). Dieselben nehmen die festen Stoffe auf, während das Wasser teils verdunstet, teils in den nächsten Fluß oder Bach abläuft. Das System hat den Vorzug, daß es die Dungkraft des Kloakeninhalts ausnützt. Aber die Landwirte schätzen dessen Wert meist niedriger als die Selbständigkeit, die ihnen durch Einbeziehung ihrer Grundstücke in ein Berieselungssystem verloren geht. Deshalb sind die Städte in der Regel genötigt, die zu berieselnden Grundstücke käuflich oder pachtweise an sich zu bringen und also einen großen landwirtschaftlichen Betrieb zu unternehmen, bei dem sie keinen Gewinn, aber doch die Beseitigung der Abfallstoffe um einen angemessenen Preis erzielen [55].

§ 24. Das positive Recht der sanitären Baupolizei ist in Deutschland [56] nur zu einem kleinen Teil in Gesetzen, größtenteils in Verordnungen der Polizeibehörden enthalten. Von gesetzlichen Bestimmungen ist für das ganze Reich § 367 Ziff. 15 des St.G.Bs. zu erwähnen, für Preußen das Gesetz v. 2. Juli 1875 betr. die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften, für Bayern die Artikel 73 und 92—94 des P.St.G.Bs. v. 26. Dez. 1871, für Sachsen das Gesetz v. 6. Juli 1863 betr. das Verfahren wegen polizeilicher Beaufsichtigung der Baue, für Württemberg Art. 30 des P.St.G.Bs. v. 27. Dez. 1871 und die Allgemeine Bauordnung v. 6. Okt. 1872, für Baden § 116 des P.St.G.Bs. v. 31. Okt. 1863 und das Gesetz v. 20. Febr. 1868 betr. die Anlage der Ortsstraßen und die Feststellung der Baufluchten. Fast im ganzen Reiche ist die Ausführung von Bauten von polizeilicher Genehmigung abhängig.

In Frankreich hat die Baugesetzgebung ihre Aufmerksamkeit fast ausschließlich der Sicherung des Verkehrs zugewendet und die Fürsorge für die Gesundheit den Lokalbehörden überlassen. Doch hat ein Gesetz vom 13. April 1850 über ungesunde Wohnungen den Gemeinderäten das Recht erteilt, wenn eine Kommission von Sachverständigen eine vermietete Wohnung als ungesund erfindet, dem Eigentümer die zur Gesundmachung nötigen Arbeiten vorzuschreiben; wenn die Gesundmachung nicht möglich ist, kann die fernere Vermietung verboten werden [57].

In Großbritannien wurde seit 1850 eine Reihe von Baupolizeigesetzen erlassen, welche namentlich die Verbesserung der Wohnungen der unteren Klassen in den Städten bezwecken. Neben der Public health act kommen in Betracht The labouring classes lodging houses act, 14 u. 15 Vict. c. 34, The labouring classes dwelling houses act, 29 Vict. c. 28, The artizans and labourers dwellings act, 31 u. 32 Vict. c. 130 (mit den Novellen 42 u. 43 Vict. c. 64 und 45 u. 46 Vict. c. 54), The artizans and labourers dwellings improvement act, 38 u. 39 Vict. c. 36 (mit der Nov. 42 u. 43 Vict. c. 36) und mehrere speziell auf London bezügliche Gesetze. Obgleich diese Gesetze u. a. den Behörden das Recht geben, die Eigentümer ungesunder Miethäuser zur Umbauung oder Nieder-

hergestellt werden, die dasselbe mit dem Regenwasser in den nächsten Fluß oder Bach führen. Die Abtritte münden in ein Röhrensystem, an dessen Ende periodisch ein luftleerer Raum erzeugt wird, der dann den Röhreninhalt absorbiert. Derselbe wird zu künstlichem Dünger verarbeitet (Liernur'sches System). Vgl. Kaftan in der D. V.J.Schr. XVI, S. 407.

55) Vgl. die Jahresberichte der Deputation für die Verwaltung der Kanalisationswerke in Berlin.

56) Leuthold, Das deutsche Baupolizeirecht, Hirth's Annalen 1879 S. 809.

57) Jourdan, Législation sur les logements insalubres, 2e éd. 1880. Ueber die geringen Erfolge des Gesetzes s. Laurent, Les logements insalubres et la loi de 1850, 1882. Ein 1883 der Kammer vorgelegter Gesetzentwurf ist in der Kommission begraben worden.

reißung anzuhalten und ganze Quartiere zu expropriieren, um neue Arbeiterwohnungen herzustellen, sind die Zustände doch noch sehr unbefriedigend. In London bewohnten 1884 ungefähr 60000 Familien von durchschnittlich 4—5 Personen nur ein Zimmer; die Arbeiterwohnungen waren häufig in baufälligem Zustande, tagelang ohne Wasser, überhaupt nicht oder mit unzureichenden Kehrichtgruben versehen und gewährten oft nur mangelhaften Schutz gegen den Regen; trotzdem betrug die Miete ¼ bis ½ des Einkommens der Bewohner. In den übrigen großen Städten waren die Zustände ähnlich. Der ungenügende Erfolg der Gesetze wird abgesehen von der Schwierigkeit der Aufgabe und der Mangelhaftigkeit einzelner Bestimmungen der Unfähigkeit der zur Ausführung berufenen Behörden zugeschrieben [58]).

4. Gewerbepolizei.

§ 25. Der Gewerbe- und Industriebetrieb enthält Gesundheitsgefährdungen für die in den Werkstätten und Fabriken beschäftigten Arbeiter und für die Gesamtheit. Die Arbeiter werden gefährdet durch die schlechte Luft, welche sich in engen mit vielen Menschen besetzten Räumen bildet, durch die Bewegungen der aufgestellten Maschinen, durch den Staub, Rauch, Geruch, die Gase und Flüssigkeiten, welche bei vielen Arbeiten entstehen, durch Explosionen, denen manche zur Anwendung kommende Stoffe und namentlich die Dampfkessel ausgesetzt sind. Fast allen diesen Gefahren ist auch das in der Nähe der Werkstätten und Fabriken wohnende oder verkehrende Publikum ausgesetzt, nur meist in geringerem Grad. Die Arbeiter können sich gegen die sie bedrohenden Gefahren durch die Verträge schützen, welche sie mit den Unternehmern abschließen. Doch ist diese Möglichkeit meist nur eine theoretische, und da das Publikum von vornherein außer stande ist, sich selbst sicher zu stellen, bedürfen beide Kategorien der Unterstützung des Staats. Bei der außerordentlichen Mannigfaltigkeit, welche nicht nur die Gewerbe überhaupt, sondern auch innerhalb jedes Gewerbebetriebs die einzelnen Unternehmungen bieten, ist es nur in mäßigem Umfang möglich, die wünschenswerten Beschränkungen durch allgemeine Anordnungen zu schaffen. In der Hauptsache ist das Ziel vielmehr nur durch das Konzessionssystem zu erreichen, d. h. durch Ermächtigung der Behörden, im wesentlichen nach freiem Ermessen in jedem einzelnen Falle die Genehmigung zum Gewerbebetrieb zu erteilen oder zu versagen und im ersteren Falle zugleich die Bedingungen festzustellen, welche zur Sicherung der Gesundheit, sowie der sonst vom Staat zu wahrenden Interessen (Feuersicherheit ꝛc.) beobachtet werden müssen. Da aber jede diskretionäre polizeiliche Gewalt dem Mißbrauch ausgesetzt ist, kann das Konzessionssystem nur für die gefährlicheren Gewerbebetriebe Anwendung finden, während die übrigen freigegeben werden müssen. Auch der weitere Umstand spricht für eine sparsame Anwendung des Konzessionssystems, daß die mit seiner Handhabung zu betrauenden Behörden in Bezug auf viele Industrien nur schwer wahrhaft sachverständige Berater finden können.

Es empfiehlt sich nicht die Konzessionen in dem Sinne zu geben, daß sie ein unwiderrufliches Recht auf die Ausübung des Gewerbes nach Maßgabe der Konzession verleihen. Wenn nach der Erteilung einer Konzession eine Erfindung gemacht wird, welche gegen die mit dem genehmigten Gewerbebetriebe verbundenen Gefahren oder Nachteile dem Publikum oder den Arbeitern einen besseren Schutz gewährt, oder wenn in der Nähe Wohnungen oder Anstalten entstehen, welche durch die Anlage erheblich benachteiligt werden, kann dem Unternehmer nicht wohl das Recht zustehen, dieselbe in der bisherigen Weise und bezw. überhaupt fortzuführen. Aber mit Rücksicht auf das Kapital, das die Gewerbtreibenden

58) Plener, Englische Baugenossenschaften, 1873. O. Hill, Homes of the London Poor, 2. Aufl. 1883. The Homes of the Bristol Poor, 1881. H. Duff, Legal obligations in respect to dwellings of the poor. 1884. Raffalovich, La misère à Londres, Journal des Economistes, XXV, 208 (1884). Ruprecht, Die Wohnungen der arbeitenden Klassen in London, 1884; Aschrott, Die englische Wohnungsgesetzgebung. J. f. G. V. IX (1885) S. 865 ff.

auf die polizeiliche Genehmigung hin und zum Teil nach Maßgabe dieser Genehmigung in dem Unternehmen anlegen, können ihnen nachträglich Beschränkungen nur auferlegt werden, wenn sie dadurch keinen erheblichen finanziellen Schaden erleiden, oder für einen solchen aus öffentlichen Mitteln entschädigt werden.

§ 26. Die in Geltung stehenden allgemeinen Anordnungen haben schon bei Behandlung der industriellen Arbeiterfrage die nötige Besprechung gefunden (Bd. II. Abh. XXII), so daß hier nur auf das Konzessionswesen eingegangen zu werden braucht.

Die älteste zusammenhängende Gesetzgebung ist die französische, welche in einem Dekret vom 15. Oktober 1810 enthalten ist. Dasselbe unterscheidet drei Klassen von gefährlichen Gewerbebetrieben; die der ersten Klasse müssen von menschlichen Wohnungen fern gehalten werden, die der zweiten Klasse dürfen in der Nähe von Wohnungen nur unternommen werden, wenn die Interessen der Nachbarschaft sichergestellt sind, die der dritten Klasse dürfen grundsätzlich in der Nähe von Wohnungen betrieben werden, unterliegen aber wie die andern polizeilichen Beschränkungen [59]. Während ursprünglich die Anlagen je nach der Klasse vom Staatsrate, vom Präfekten oder vom Unterpräfekten konzessioniert wurden, sind seit 1852 auch für die der ersten Klasse die Präfekten zuständig. Gegen die Entscheidungen der Präfekten und Unterpräfekten können die Verwaltungsjustizbehörden angerufen werden. Die fernere Benützung von konzessionierten Anlagen der ersten Klasse kann wegen schwerer Gefährdung der öffentlichen Gesundheit, der Bodenkultur oder des Gemeinwohls vom Staatsoberhaupte untersagt werden. Die Aufstellung von Dampfkesseln ist seit dem Dekret vom 25. Januar 1865, das jetzt durch eines vom 30. April 1880 ersetzt ist, nicht mehr konzessionspflichtig. Sie werden, ehe sie in Gebrauch genommen werden, und nachher mindestens alle 10 Jahre einer amtlichen Druckprobe unterworfen; die Verletzung der generell vorgeschriebenen Vorsichtsmaßregeln wird gerichtlich bestraft.

Für Großbritannien sind die einschlagenden Bestimmungen jetzt in Sec. 112—115 der Public health act von 1875 enthalten. Danach ist zur Eröffnung eines noxius or offensive trade, business, or manufacture Genehmigung der lokalen Gesundheitsbehörde nötig; was unter offensive trade etc. zu verstehen ist, wird nur durch Anführung einiger Beispiele (Seifensiederei, Gerberei, Talgschmelze 2c.) erklärt. Die Lokalbehörden können ferner mit Genehmigung des Ministeriums für die konzessionierten Anlagen Polizeiverordnungen erlassen und müssen auf Antrag des öffentlichen Arztes oder von zwei anderen Aerzten, oder von zehn Einwohnern wegen jeder von einer gewerblichen Anlage ausgehenden Gesundheitsgefährdung (nuisance) einen Friedensrichter anrufen, welcher Strafen bis zu 200 £ aussprechen kann. Die Bestimmungen gelten zunächst nur für städtische Bezirke, können aber vom Ministerium auf solche ländliche Bezirke, welche darauf antragen, ausgedehnt werden.

Für Deutschland sind die konzessionspflichtigen gewerblichen Anlagen in § 16 der R.Gew.O. aufgezählt; das Verzeichnis kann durch Beschluß des Bundesrats abgeändert werden, der jedoch der Genehmigung des nächstfolgenden Reichstags zu unterbreiten ist. Die Konzessionsgesuche werden öffentlich mit der Aufforderung bekannt gemacht, Einwendungen innerhalb 14 Tagen ausschließender Frist geltend zu machen. Die Zurücknahme einer Konzession und die nachträgliche Auflegung von Bedingungen ist nur wegen überwiegender Nachteile für das öffentliche Wohl und nur gegen Entschädigung zulässig. Unter den gleichen Voraussetzungen kann auch die fernere Benützung einer nicht konzessionspflichtigen Anlage untersagt werden. Die Aufstellung von Dampfkesseln (fester oder beweglicher, für gewerbliche oder andere Zwecke) ist nach § 24 der Gew.O. konzessionspflichtig. Nach § 27 muß die Errichtung und Verlegung von Anlagen, deren Betrieb mit ungewöhnlichem

59) Die Klassifikation beruht jetzt auf einem ergangenen Nachtragsbestimmungen bei Block Dekret von 1866; s. dasselbe mit den inzwischen a. a. O., Generalsuppl. (1885) S. 191.

Geräusch verbunden ist, der Behörde angezeigt werden, welche, wenn Kirchen, Schulen, andere öffentliche Gebäude oder Krankenhäuser in der Nähe sind, die Ausübung des Gewerbes untersagen oder beschränken kann.

5. Leichenbestattung [60]).

§ 27. Die menschlichen Leichen gefährden die Gesundheit immer durch ihre Zersetzungsprodukte, unter Umständen — wenn der Tod durch eine ansteckende Krankheit herbeigeführt worden ist — auch durch das in ihnen enthaltene Kontagium. Ihre Beseitigung hat stets vorzugsweise durch Beerdigung stattgefunden, die jetzt in allen zivilisierten Ländern eingeführt ist. In der Regel wird jede Leiche einem besonderen Grab übergeben: nur in großen Städten pflegen für die Armen Massengräber hergestellt zu werden.

Die Beerdigung entfernt alle von den Leichen unmittelbar drohenden Gefahren — wenigstens wenn nur Einzelgräber verwendet werden, und die wiederholte Benutzung eines Grabes nicht eher stattfindet, als die ihm früher übergebene Leiche vollständig verwest ist. Möglicherweise erzeugt aber die Beerdigung andere Nachteile: die in der Erde aus den Leichen sich bildenden Stoffe können sich der Luft und dem Grundwasser mitteilen und also denen, welche die Luft einatmen oder das Wasser genießen, schädlich werden. Ein wissenschaftlicher Nachweis, daß unter gewöhnlichen Verhältnissen die in der Erde verwesenden Leichen dem Wasser oder der Luft giftige Stoffe in einem für die menschliche Gesundheit erheblichen Maße mitteilen, hat bis jetzt nicht erbracht werden können. Nichtsdestoweniger besteht diese Möglichkeit, und zweifellos entsenden viele Begräbnisplätze belästigende Gerüche. Es empfiehlt sich deshalb zu bestimmen, daß im Innern von Ortschaften (z. B. in und bei Kirchen) und innerhalb einer bestimmten Entfernung von Wohngebäuden Beerdigungen nicht vorgenommen werden dürfen [61]), und daß zur Herstellung neuer Begräbnisplätze (auch wenn sie nur für eine einzelne Leiche bestimmt sind) polizeiliche Erlaubnis erwirkt werden muß, deren Erteilung von einer Prüfung der Erd-, Wind-, Verkehrsverhältnisse ꝛc. abhängig gemacht wird. Zur Begründung des analogen, das Privateigentum angreifenden Verbots, in der Nähe von Begräbnisplätzen Wohngebäude zu errichten, reichen dagegen die von den Begräbnisplätzen erzeugten Nachteile nicht aus.

§ 28. Da die Einzelnen nur ausnahmsweise im Stande sind, für ihre verstorbenen Angehörigen selbst einen Begräbnisplatz zu beschaffen, müssen solche von Unternehmern oder von den Gemeinden eingerichtet und denen, welche sie bedürfen, gegen entsprechende Bezahlung zur Verfügung gestellt werden. Eine Ueberlassung von Gräbern auf ewige Zeiten empfiehlt sich nicht, weil die Personen, die an der Erhaltung eines Grabes ein Interesse haben, innerhalb gegebener Zeit selbst wegsterben. Die Herstellung der öffentlichen Begräbnisplätze durch die kirchlichen Gemeinden erzeugt Uebelstände; denn da diese wenigstens zum Teil die Angehörigen fremder Konfessionen von ihren Friedhöfen ausschließen, fehlt bei dieser Einrichtung in Orten, die nur Bekenner einer Konfession besitzen, ein Beerdigungsplatz für die daselbst sterbenden Fremden einer andern Konfession, und in gemischten Orten werden die zu verschiedenen Kirchen gehörenden Angehörigen derselben Familie auf verschiedene Friedhöfe gebracht, wodurch das Gefühl verletzt wird.

60) Wernher, Die Bestattung der Toten in Bezug auf Hygiene, geschichtliche Entwicklung und gesetzliche Bestimmungen, 1880. Gannal, Les cimetières depuis la fondation de la monarchie française jusqu'à nos jours (histoire et legislation) 1885. Kuby, Die hygienischen Anforderungen an Anlage und Benützung der Begräbnisplätze, D. V.J.Schr. XIV, S. 462. Küchenmeister, Die verschiedenen Bestattungsarten menschlicher Leichname vom Anfang der Geschichte bis heute, Eulenberg's V.J.Schr. XLII, S. 324 ff.

Ueber die Beseitigung der Tierleichen s. Wehmer, Ueber Abdecker und Abdeckereien. D. V.J.Schr. XIX, S. 197.

61) Für Rom verboten schon die Zwölf Tafeln Beerdigungen innerhalb der Stadt (Cicero de leg. II, 23), und später wurde das Verbot auf alle Städte ausgedehnt (Paulus, Rec. sent. I, 21, 3; Dig. XLVII, 12, 3 § 5).

§ 29. Seit der französischen Revolution und namentlich seit den letzten zwanzig Jahren wird die Ersetzung der Beerdigung durch die schon im Altertum in Gebrauch gewesene Verbrennung[62]) der Leichen empfohlen. Da die Beerdigung schwerlich gesundheitsgefährlich ist, und da die Verbrennung nicht billiger kommt als die Beerdigung und die Spuren einer verbrecherischen Tötung vernichtet, besteht kein Grund, die hergebrachte Bestattungsart von Polizeiwegen durch die neue zu ersetzen. Andererseits stehen aber der Verbrennung auch keine durchschlagenden Bedenken entgegen, indem namentlich begangene Verbrechen durch eine gute Leichenschau vor der Verbrennung festgestellt werden können. Es läßt sich daher ihr Verbot nur damit begründen, daß sie durch Verletzung einer alten Sitte Anstoß erregen kann, und daß sie bedeutende polizeiliche Maßregeln nötig macht (Regelung des technischen Verfahrens und der Gebühren, Verbesserung der Leichenschau ꝛc.) und also der Polizei eine Arbeit auflegt, welche man ihr bei dem beschränkten Beifall[63]), welchen die Einrichtung bisher gefunden hat, noch nicht zumuten kann.

§ 30. Die Bestattung muß natürlich möglichst rasch nach dem Eintritte des Todes vorgenommen werden. Doch ist die Bestimmung einer Maximalfrist in der Regel nicht nötig, da das Publikum im allgemeinen ohnehin geneigt ist, die Beerdigung zu beschleunigen. Da die Beerdigung eine Verzögerung erfährt, wenn sie nicht am Sterbeort stattfindet, und da in diesem Falle auch weitere Kreise von der mit der Leiche verbundenen Gesundheitsgefahr berührt werden, pflegt die Verbringung von Leichen nach andern Orten von besonderer Erlaubnis abhängig gemacht zu werden (Leichenpaß), welche nur erteilt wird, wenn die Leiche gut verpackt wird und wenn der Tod nicht infolge einer ansteckenden Krankheit eingetreten ist.

§ 31. Endlich sorgt die Polizei noch dafür, daß nicht Scheintote der Bestattung unterworfen werden. Da der Laie häufig den wirklichen Tod vom Scheintod nicht unterscheiden kann, empfiehlt sich eine obligatorische Leichenschau durch Sachverständige, von deren Entscheidung die Vornahme der Beerdigung abhängt[64]). Die Leichenschau wird am besten durch Aerzte besorgt; in kleinen Orten, in denen solche nicht vorhanden sind, kann sie Personen übertragen werden, welche sich die zur Verrichtung des Dienstes nötigen Kenntnisse sonstwie angeeignet und dies nachgewiesen haben. Zur Steigerung der Sicherheit dient die Vorschrift, daß die Bestattung nicht vor Ablauf einer gewissen Frist (1- bis 3mal 24 Stunden) nach dem scheinbaren Eintritte des Todes stattfinden darf. Ausnahmen von dieser Bestimmung sind angezeigt einerseits für die Fälle, in welchen über den wirklichen Eintritt des Todes kein Zweifel bestehen kann (Sektion, Vernichtung wesentlicher Körperteile), andererseits für die Fälle besonderer Gefährlichkeit einer Leiche (ansteckende Krankheit, rasche Verwesung).

Die Verschiebung der Beerdigung wird sehr erleichtert durch die Einrichtung von Leichenhäusern, d. h. von Lokalen, welche zur Aufbewahrung der Leichen vom Eintritte des Todes bis zur Beerdigung bestimmt sind. In den meisten Wohnungen sind die Menschen so eng zusammengedrängt, daß die Belassung von Leichen daselbst, selbst für eine kurze Frist, Gesundheitsbeschädigungen erzeugt. In großen Städten sind (z. B. für Personen, die in Gasthäusern sterben, für Verunglückte, deren Wohnung nicht sogleich zu ermitteln ist) Leichenhäuser geradezu unentbehrlich. Zwang zur Benutzung des Leichenhauses läßt

62) Goppelsröder, Ueber Feuerbestattung, 1890; daselbst findet sich auch eine Litteraturübersicht.

63) Das Verfahren hat bisher nur in Italien lebhafteren Anklang gefunden, wo es seit 1874 mit Genehmigung des Ministers, seit 1877 mit solcher des Präfekten angewendet werden kann, und wo bereits in 30 Städten Krematorien bestehen, in welchen Ende 1888 fast 1200 Leichen verbrannt waren. Geduldet ist die Verbrennung ferner in der Schweiz, Skandinavien, Großbritannien und — nach Verordnung vom 27. April 1889, vorbehaltlich der in jedem Fall einzuholenden Erlaubnis des Maires — in Frankreich. Die französische Verordnung hat der Erzbischof von Paris mit einem Erlaß beantwortet, welcher den Geistlichen die Teilnahme an Verbrennungen verbietet.

64) Eine sachverständige Leichenschau befördert auch die Morbiditäts- und Mortalitätsstatistik.

sich namentlich für Leichen rechtfertigen, die andernfalls in bewohnten Zimmern aufbewahrt werden müßten, oder wenn der Tod durch eine ansteckende Krankheit herbeigeführt worden ist; allgemeiner Zwang ist unter Umständen auch damit zu begründen, daß bei Beschränkung des Zwangs auf die Fälle, in welchen die Benützung des Leichenhauses im öffentlichen Interesse liegt, vorzugsweise die Angehörigen der unteren Klassen getroffen werden und daß diese sich ungerecht behandelt fühlen, wenn man die verstorbenen Angehörigen ihnen sogleich nimmt, während sie den Reichen bis zur Beerdigung gelassen werden. In Deutschland wurde im Anfang unseres Jahrhunderts in verschiedenen Städten allgemeiner Zwang in der Meinung eingeführt, daß er zur Verhütung der Beerdigung Scheintoter nötig sei. Obgleich dies nicht zutrifft[65]), ist er doch natürlich da, wo er infolge langer Uebung nicht mehr als Härte empfunden wird, beizubehalten.

§ 32. Das Beerdigungswesen hat bisher die vollkommenste Regelung in den süddeutschen Staaten gefunden; in Preußen, Frankreich und Großbritannien fehlt namentlich noch eine allgemeine sachverständige Leichenschau[66]). In den deutschen Staaten ist das Meiste nur durch Verordnungen geregelt[67]). Die Friedhöfe gehören abgesehen von Südwestdeutschland den Religionsgesellschaften; Personen aber, welche an einem Ort sterben, in welchem ein Friedhof ihrer Konfession nicht vorhanden ist, müssen zur Beerdigung auf dem Friedhof einer andern Konfession zugelassen werden. Aehnlich liegt die Sache in Oesterreich trotz des Gesetzes vom 30. April 1870 § 3, wonach die Errichtung, Instandhaltung und Ueberwachung von Begräbnisstätten den politischen Gemeinden zukommt. Frankreich besitzt ein Gesetz über die Friedhöfe vom 23 prairial XII (12. Juni 1804). Aus demselben ist der Art. 14 hervorzuheben, nach welchem Jeder auf seinem Grundeigentum Beerdigungen vornehmen darf, wenn es in der für Begräbnisplätze vorgeschriebenen Entfernung von Wohngebäuden liegt. Ferner bestimmt Art. 15, daß in konfessionell gemischten Orten für jede Konfession ein besonderer Friedhof zu unterhalten ist. Ebensowenig Beifall verdient die Bestimmung eines Dekrets vom 7. März 1808, nach welchem bei Friedhöfen im Umkreis von 100 Metern Wohngebäude weder errichtet, noch erweitert oder ausgebessert werden dürfen[68]). Die zahlreichen Gesetze, welche in den letzten Dezennien in Großbritannien über das Beerdigungswesen erlassen worden sind, beschäftigen sich fast ausschließlich mit der Organisation und den Befugnissen der Behörden, welche Friedhöfe zu unterhalten haben. Doch ist bestimmt, daß Friedhöfe mindestens 100 Yards vom nächsten Wohngebäude entfernt sein müssen (wenn nicht der Hauseigentümer eine größere Annäherung gestattet) und daß die Herstellung neuer Begräbnisplätze im Innern von Ortschaften (nicht auch der fernere Gebrauch der vorhandenen) unzulässig ist. Die Public health act enthält nur einige Bestimmungen über Leichenhäuser (sec. 141 bis 143). Die Coroners, welche bei ungewöhnlichen Todesfällen die Leichenschau zu üben und die Todesursache zu ermitteln haben, sind ohne ärztliche Bildung.

65) Breitung, Ueber Leichenanstalten (1886), kommt auf Grund eingehender Untersuchungen zu dem Ergebnis:
Es ist kein Fall bekannt, bezw. sicher verbürgt, in dem ein Scheintoter begraben, danach dem Grab entzogen und dem Leben wiedergegeben wurde, und es ist kein Fall bekannt, in dem auf Grund gewisser an Leichen bei Exhumationen wahrgenommener Veränderungen der Lage, Verletzungen u. dgl. ein sicheres Urteil von kompetenter Seite auf vorhanden gewesenen nicht erkannten Scheintod abgegeben werden könnte.

66) Ein vom Reichsgesundheitsamt ausgearbeiteter Entwurf eines Gesetzes über Leichenschau ist abgedruckt in der D. V.J.Schr. X, S. 558. Der deutsche Reichstag hat über die Einführung einer obligatorischen Leichenschau am 18. und 23. Jan. 1875 verhandelt; s. d. Stenogr. Berichte.

67) Grotefend, Das Leichen- und Begräbniswesen im preußischen Staat, 1869.

68) Die französischen morgues sind keine Leichenhäuser, sondern zur Ausstellung unbekannter und zur Untersuchung solcher Leichen bestimmt, welche mutmaßlich zu einem Verbrechen in Beziehung stehen. Vgl. Gavinzel, La morgue, 1882, und die hier angeführten Abhandlungen in den Annales d'hygiène. Leichenhäuser besitzt Frankreich erst seit 10 Jahren.

c. Fürsorge für kleine Kinder[69].

§ 33. Die Gesundheit und selbst das Leben kleiner Kinder ist der fahrlässigen und absichtlichen Bedrohung durch die Eltern und durch fremde Erzieher ausgesetzt.

Vielen Eltern erscheinen Kinder als eine Last, die sie sich so leicht als möglich zu machen, oder aber schon vor der Geburt durch Fruchtabtreibung, nach der Geburt durch mittelbare oder unmittelbare Tötung von sich abzuwälzen suchen. Namentlich ledige Mütter sind dieser Versuchung ausgesetzt, da bei ihnen zu der mit dem Besitz von Kindern verbundenen wirtschaftlichen Beschwerung noch die Schande hinzukommt.

Das Hauptmittel, welches gegen diese Gefährdungen der Kinder zur Anwendung kommt, ist die Unterhaltung von Findelhäusern, d. h. von öffentlichen Anstalten, welche die unentgeltliche Erziehung solcher Kinder, deren die Eltern sich entledigen wollen[70]), übernehmen. Die ersten Findelhäuser wurden in Italien schon im 8. Jahrhundert errichtet. Im Jahre 1198 wurde an dem Findelhause in Rom die erste Drehlade angebracht, d. h. eine Vorrichtung, um Kinder übergeben zu können, ohne daß die Uebergeberin im Hause erkannt werden kann. Diese Einrichtung stellt die Kindesaussetzung ganz in das freie Ermessen der Mutter und bezw. der Eltern, während da, wo sie fehlt, die Uebergeberin eines Kindes die Zweckmäßigkeit seiner öffentlichen Erziehung wahrscheinlich machen muß. Von Italien aus verbreiteten sich die Findelhäuser über alle Staaten Europa's; sie wurden jedoch in den germanischen und protestantischen Ländern bald wieder aufgehoben, während sie in den romanischen und katholischen Ländern zum Teil bis auf den heutigen Tag bestehen.

§ 34. Die interessanteste Geschichte hat die Anstalt in Frankreich, wo über ihren Wert noch fortwährend ein lebhafter Meinungskampf geführt wird. Ein kaiserliches Dekret vom 19. Januar 1811 bestimmt, daß alle Waisenhäuser Drehladen (tours) besitzen und also zugleich Findelhäuser sein sollen, daß in jedem Arrondissement höchstens ein Findelhaus zu unterhalten ist, und daß der Staat zu ihren Kosten jährlich eine bestimmte Summe beisteuert. Unter der Herrschaft dieses Gesetzes erhob sich die Zahl der mit Drehladen versehenen Anstalten bis zum Jahre 1833 auf 219 und die Zahl der auf öffentliche Kosten unterhaltenen Kinder (einschließlich der Waisen) auf 131000, während sie 1809 nur 65000 betragen hatte. Da die Kosten unerschwinglich wurden, suchte man dem starken Zudrange zunächst dadurch zu steuern, daß die Findelhäuser (welche die Kinder nur für wenige Tage selbst beherbergen, um sie sodann bei Pflegeeltern in Kost zu geben) angewiesen wurden, ihre Pfleglinge in entfernten Departements unterzubringen. Dadurch wurde der Mißbrauch abgeschnitten, daß Mütter ihre Kinder dem Findelhause übergaben, um sie sodann als bezahlte Pflegemütter zurückzuerhalten. Bei den Transporten gingen aber viele Kinder zu Grunde, und die Losreißung von den Müttern wurde als Härte angesehen. Deshalb wurde 1834 weiter gegangen und den Departements die Ermächtigung erteilt, die Drehladen ab-

69) Terme et Monfalcon, Histoire des enfants trouvés. 1837. R. Mohl, Die Findel- und Waisenhäuser, Deutsche Vierteljahrsschrift 1838, 4. Heft. Fontpertuis, Etudes sur les enfants assistés, 1860. Hügel, Die Findelhäuser und das Findelwesen Europa's, 1863. Conrad, Die Findelanstalten, Hildebrand's Jahrb. XII, 241 ff. Pfeiffer, Die proletarische und kriminelle Säuglingssterblichkeit, ebenda XXXVIII, S. 1 ff. Brochard, La vérité sur les enfants trouvés, 1876. Laurent, L'état actuel de la question des enfants assistés, 1876. v. Reitzenstein, Die Armengesetzgebung Frankreichs in J. f. G. V. V, (1881) S. 602 ff. Uffelmann, Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit der Kinder, Preußische Jahrbücher Oktober 1880; Ders., D. V. f. Ö. G. XV, S. 1 ff. Silberschlag, Der Kindermord im Altertum und die Haltekinder in heutiger Zeit, ebenda XIII, S. 199 ff. Amette, Suppression de l'industrie nourricière. 1881. Epstein, Studien zur Frage der Findelanstalten, 1882. Raudnitz, Art. Findelpflege in Eulenbergs Realencyklopädie der ges. Heilkunde, 1886.

70) Im Gegensatz hierzu sind die Waisenhäuser als Anstalten zur Uebernahme von Kindern zu definieren, für welche die Eltern nicht sorgen können.

zuschaffen. Dieselben waren bis 1862 auf 5 vermindert, welche seitdem gleichfalls verschwunden sind. Die Anstalten nehmen also jetzt Kinder nur auf, wenn eine vom Vorstande der Anstalt angestellte Prüfung der Verhältnisse dies als wünschenswert erscheinen läßt („lorsqu'il y a des raisons confidentielles"). Infolge dessen ist die Zahl der aus öffentlichen Mitteln unterstützten Kinder auf rund 90000 heruntergegangen. Wo die Drehladen aufgehoben wurden, wurde gleichzeitig der Grundsatz adoptiert, den Müttern unehelicher Kinder während der drei ersten Lebensjahre der letzteren Unterstützungen zu gewähren; unter den angeführten 90000 Kindern befinden sich etwa 20000, welche in dieser Weise unterstützt werden. Ein Gesetz vom 5. Mai 1869 hat dieses System und also die Beseitigung der Drehladen insoferne sanktioniert, als es den Departements die Gewährung von Unterstützungen der bezeichneten Art zur Pflicht macht[71]).

Von der Zeit an, wo die Aufhebung der Findelhäuser in Angriff genommen wurde, ist hiergegen fortwährend lebhaft opponiert worden, namentlich auch von der katholischen Kirche. Der Senat hat sich mehrmals für Wiederherstellung der Drehladen erklärt, die Regierung hat wiederholt die Wiedereinführung regelnde Gesetzentwürfe ausarbeiten lassen, die aber nicht zur Annahme gelangten. Daß die Frage in Frankreich nicht zur Ruhe kommt, liegt zum Teil daran, daß nach der französischen Gesetzgebung die gerichtliche Belangung des außerehelichen Vaters unzulässig ist, uneheliche Kinder also in der Regel nur von der Mutter zu unterhalten sind, für welche dadurch die Versuchung, sich durch ein Verbrechen zu helfen, stärker wird. Außerdem glauben Viele durch die Wiederherstellung der Findelhäuser die namentlich im Vergleich mit Deutschland auffallend geringe Geburtenzahl des Landes steigern und damit seine Wehrkraft erhöhen zu können.

Italien hat in seiner nördlichen Hälfte die Drehladen in den letzten Dezennien sehr vermindert. In Oesterreich, wo solche überhaupt nicht mehr bestehen, übernehmen die Findelhäuser für 5—10 Jahre die unentgeltliche Versorgung der Kinder von ledigen Müttern, welche sich in den öffentlichen Gebärhäusern zu Unterrichtszwecken haben gebrauchen lassen. Nach Ablauf der bezeichneten Frist geht die Fürsorgepflicht auf die Mutter, eventuell auf die Heimatgemeinde über. Die Bestimmung, daß Frauen, welche in einem Gebärhause unter Verschweigung ihres Namens geboren haben, ihre Kinder gegen Bezahlung dem Findelhaus überweisen können, scheint seit 1882 überall aufgehoben zu sein. Das Findelhausprinzip ist demnach in Oesterreich in einer Weise beschränkt, daß die meisten im folgenden Paragraphen gegen die Findelhäuser erhobenen Einwendungen die österreichischen Anstalten nicht treffen. Im Jahre 1885 bestanden Findelanstalten in Wien, Prag, Zara, Cattaro, Ragusa, Sebenico und Spalato, während die in Gratz, Laibach und Innsbruck in der Auflösung begriffen waren. Von sämtlichen Findelanstalten wurden in dem angegebenen Jahre 44111 Kinder verpflegt[72]).

§ 35. Die Findelhäuser erreichen den von ihnen erstrebten Zweck nur unvollkommen. Da sie der Mutter die Erziehungslast abnehmen, verhüten sie allerdings diejenigen Tötungen von Kindern, welche aus Furcht vor dieser Last begangen werden. Aber die mit einer unehelichen Schwangerschaft verbundene Schande und die schlimme Lage, in welcher sich die Mutter unmittelbar nach der Geburt befindet bis sie das Kind dem Findelhause zu überliefern vermag, nehmen sie der Mutter nicht ab, und folglich beugen sie den Tötungen und Abtreibungen, welche aus Angst vor diesen letzteren Uebeln begangen werden, nicht vor. Aus diesen Quellen fließen aber die meisten Gefährdungen der Kinder, denn eine Mutter,

71) Nach der französischen Gesetzgebung sind die Departements und Gemeinden im allgemeinen nicht verpflichtet, die Armen zu unterstützen.

72) Vgl. Mayrhofer, Handb. f. d. polit. Verwaltungsdienst (1880) II, S. 519 ff. Statistisches Jahrbuch f. 1881 (1883) H. X, S. 7. Statistische Monatsschrift Bd. XII, H. 4.

die ihr Kind erst einige Zeit bei sich behalten hat, wird sich nicht mehr so leicht an demselben vergehen. Das gegen die Zweckdienlichkeit der Findelhäuser erhobene Bedenken wird auch nicht durch die Thatsache widerlegt, daß in Frankreich nach der Aufhebung der Drehladen die gerichtlichen Verurteilungen wegen Kindsmord und Fruchtabtreibung und die Totgeburten (welche großenteils auf Abtreibungen oder Tötungen zurückgehen) erheblich zugenommen haben. Während im Jahre 1822 wegen Fruchtabtreibung 19 und wegen Kindsmord 88 Verurteilungen vorkamen, werden jetzt jährlich wegen des ersteren Delikts 75 und wegen des letzteren 224 Personen bestraft; an Totgeburten kam 1839 eine auf 35,8 Geburten und jetzt eine schon auf 19,6 Geburten. Diese Zahlen bilden deshalb kein Argument für die Findelhäuser, weil in den letzten Dezennien die Zahl der Verurteilungen auf allen Verbrechensgebieten ähnlich gestiegen ist wie bei den Kindsmorden und Abtreibungen, wofür der Hauptgrund in der gestiegenen Leistungsfähigkeit der Polizei zu suchen sein wird. Bezüglich der Fruchtabtreibungen ist jedoch zu beachten, daß dieselben dank den Fortschritten der Medizin für die Mutter fast gar keine Gefahr mehr enthalten, und daß also ein Hauptmotiv, das ihnen früher entgegenstand, weggefallen ist.

Abgesehen davon, daß die Findelhäuser den Zweck, den sie erstreben, nur teilweise erreichen, sprechen noch folgende Gründe gegen sie: 1) Sie sorgen so schlecht für das körperliche Wohl der Kinder, daß sie deren oft nicht weniger dem Tode überliefern, als sie dem Morde und der Fruchtabtreibung entreißen. In Frankreich starben, so lange eigentliche Findelhäuser bestanden, durchschnittlich 57% ihrer Pfleglinge im ersten Lebensjahr, während von den Kindern öffentlich unterstützter Mütter nur 29% starben. Aehnlich und zum Teil noch schlimmer ist das Verhältnis in andern Ländern. Die große Sterblichkeit der Findlinge beruht auf den Gesundheitsstörungen, welchen die Kinder bei der Verbringung ins Findelhaus und von da zu den Pflegeeltern ausgesetzt sind, auf der geringen Sorgfalt, welche Mietlinge den Kindern widmen, und auf der Sparsamkeit, welche die Anstalten beobachten müssen, wenn die Kosten nicht unerschwinglich werden sollen. 2) Der Findling wird seiner Familie beraubt und damit des moralischen Halts, welchen diese gewährt, der gesellschaftlichen Stellung, auf welche sie Anspruch gibt, des Erbrechts, das der Familienstand bedingt. Die Loslösung der Findlinge von der Familie und von ihrer Anleitung und Kontrolle hat für sie eine sehr viel unvollkommenere Erziehung, als die Durchschnittserziehung ist, zur Folge, was sich z. B. in dem unverhältnismäßig starken Kontingent äußert, das die Findlinge zu den Verbrechern und zu den Prostituierten stellen. 3) Die Findelhäuser übertragen die ökonomische Last der Erziehung der Findlinge von den natürlichen Verpflichteten, ihren Eltern, auf die Gesamtheit der Steuerzahler, welchen eine natürliche Pflicht zur Tragung dieser Last nicht obliegt; sie verstoßen also gegen die Gerechtigkeit. Zugleich werden aber auch die mit dem Unterhalte fremder Kinder belasteten Steuerzahler genötigt, die Erzeugung eigener Kinder zu beschränken, und es werden also ihre Mittel der schlechten Findlingserziehung statt der besseren Erziehung eigener Kinder dienstbar gemacht. 4) Indem die Findelhäuser den Eltern freistellen, sich der Erziehung der von ihnen erzeugten Kinder zu entschlagen, heben sie die ihnen von ihrem Gewissen auferlegte Verantwortlichkeit für ihre Handlungen in einem Falle auf, in welchem dieselbe besonders deutlich empfunden wird. Dadurch wird das Gefühl, für die eigenen Handlungen verantwortlich zu sein, überhaupt abgestumpft, dessen Schärfe doch eine der wichtigsten Voraussetzungen des Gedeihens der Einzelnen und der Gesamtheit ist. 5) Das Findelhaus beseitigt einen der stärksten Gründe, welche vom außerehelichen Geschlechtsverkehr abschrecken, die Angst, ein Kind unterhalten zu müssen; es befördert also die geschlechtliche Unsittlichkeit. Diesem Argument wird zwar entgegengehalten, daß in manchen Ländern ohne Findelhäuser mehr uneheliche Kinder geboren werden als in andern Ländern mit Findelhäusern.

Aber diese Thatsache beweist nur, daß es Umstände gibt, welche noch stärker als Findelhäuser zum außerehelichen Geschlechtsverkehr anspornen.

§ 36. Ueberall kommen Verhältnisse vor, welche es den Eltern nahelegen, ihre kleinen Kinder fremden Personen zur Erziehung zu übergeben (Kost-, Halte-, Ziehkinder)[73]. Uneheliche Mütter sehen sich dazu genötigt, um ungehindert dem Broterwerb nachgehen zu können; verheiratete Eltern scheuen oft die Unbequemlichkeiten und Opfer, die mit der Fürsorge für kleine Kinder verbunden sind. Fremde Erzieher, auch Verwandte, behandeln aber die ihnen anvertrauten Kinder fast immer mit geringerer Liebe und suchen häufig von dem ihnen bezahlten Unterhaltsgelde mehr als billig ist zu erübrigen, oder die Arbeitskraft der Pfleglinge, sowie sie anfängt sich zu entwickeln, über Gebühr auszubeuten. Bei den Kindern armer Eltern kommt noch dazu, daß für das für sie bezahlte Kostgeld häufig eine genügende Pflege überhaupt nicht gewährt werden kann, und daß den Eltern der Tod der Kinder oft erwünscht ist, weil sie zur dauernden Unterhaltung derselben nicht im stande sind. Die Pflegeeltern sind geneigt, zur allmählichen Tötung durch schlechte Pflege (Engelmacherei) die Hand zu bieten, weil sie befürchten, daß ihnen für längere Zeit das Kostgeld nicht regelmäßig bezahlt würde, während neue Kostkinder i. d. R. leicht zu erlangen sind[74].

Der Staat kann den Kindern zu Hilfe kommen, indem er einerseits die Pflegeeltern einer regelmäßigen Aufsicht unterwirft, andererseits die entgeltliche Uebernahme der Erziehung fremder kleiner Kinder von seiner Erlaubnis abhängig macht[75]) und diese unzuverlässigen, ungesund wohnenden und solchen Personen, welche bereits eine gewisse Zahl fremder Kinder in Pflege haben, verweigert. Es wird hierdurch die Gefährdung der Kinder durch Unfähigkeit oder Eigennutz der Pflegeeltern mehr oder weniger beschränkt. Dagegen können die bezeichneten Maßregeln gegen die Gefährdungen der Kinder, welche in der Armut und dem übeln Willen der Eltern ihren Grund haben, wenig ausrichten. Es kann hier bis zu einem gewissen Grade die Armenpflege und, soweit es sich um uneheliche Kinder handelt, das Vormundschaftswesen helfen, soweit das Uebel aber in übermäßiger Kindererzeugung seinen Grund hat, ist der Staat machtlos.

§ 37. Wie schon angedeutet, haben in der neueren Zeit verschiedene Staaten ihre Aufmerksamkeit dieser Angelegenheit zugewendet. Vor allem ist die englische Infant life protection act vom 25. Juli 1872 (35 u. 36 Vict. c. 38) zu nennen, nach welcher jeder, welcher mehr als ein Kind unter einem Jahre länger als einen Tag gegen Entgelt verpflegen will, hierzu einer Erlaubnis bedarf, welche nur Personen erteilt wird, die einen guten Leumund, hinreichende Geschicklichkeit zur Kinderpflege und eine gesunde Wohnung besitzen. Die Erlaubnis wird immer nur auf ein Jahr erteilt und kann jederzeit zurückgenommen werden. Wenn bei einem konzessionierten Pfleger ein Kind stirbt, hat der Coroner die Todesursache zu untersuchen, wenn sich nicht aus einem von einem praktischen Arzt ausgestellten Totenschein ergibt, daß kein Grund zur Annahme eines Verbrechens vorliegt.

In Frankreich kam nach eingehenden Verhandlungen der gesetzgebenden Faktoren am 23. Dezember 1874 ein hierher gehöriges Gesetz zustande. Die Frage hat für dieses Land ein besonderes Interesse, da es hier auch bei verheirateten Personen und bemittelten Eltern in größter Ausdehnung Sitte geworden ist, die Kinder in fremde Pflege zu geben. Die Zahl der kleinen Kinder, welche jährlich aus Paris zu Ammen und andern Pflegern aufs Land verbracht werden, wird auf 20000 geschätzt. Frankreich besaß deshalb schon seit

73) Baginsky, Kost- und Haltekinderpflege, D. V.J.Schr., XVIII, S. 337.

74) Die Untersuchungen, welche in der neueren Zeit in verschiedenen Staaten angestellt worden sind, haben ergeben, daß bis zu 80% solcher Kinder im 1. Lebensjahr sterben (gegen 15—20% der von ihren Eltern erzogenen Kinder) und daß ebenso ihre Erkrankungshäufigkeit eine außerordentliche ist.

75) Ohne diese Bestimmung sind die von den Eltern in Pflege gegebenen Kinder übler daran, als die von der Armenpflege untergebrachten, da die letzteren nur Personen anvertraut werden, deren Verhältnisse amtlich untersucht sind.

Jahrhunderten hierher gehörige, namentlich auf Paris bezügliche, gesetzliche Bestimmungen. Die Stadt Paris unterhielt bis 1875 ein Bureau, welches die Unterbringung kleiner Kinder lange Zeit fast allein vermittelte, schließlich aber durch gleichartige Privatunternehmungen lahm gelegt wurde. Das angeführte neue Gesetz bezweckt den Schutz aller Kinder unter 2 Jahren, welche gegen Entgelt außerhalb des Wohnorts der Eltern in Pflege gegeben werden. Der Schutz wird geleitet von den Präfekten und vom Minister des Innern, welche dabei von beratenden Komitees von Ehrenbeamten unterstützt werden. Zur Handhabung des Schutzes sind zunächst die Maires und ihre Organe berufen. Die Präfekten können ärztliche Inspektoren ernennen und lokale Aufsichtsräte bilden, in welche auch Frauen aufzunehmen sind, und deren Mitglieder die Beaufsichtigung der Pflegekinder ihres Bezirks unter sich verteilen. Die Personen, welche die Unterbringung von Kindern bei Pflegeeltern gewerbsmäßig betreiben, bedürfen einer jederzeit widerruflichen polizeilichen Konzession. Die Pflegeeltern selbst sind verpflichtet, die Uebernahme eines Pflegekindes, seine Rückgabe und seinen Tod binnen kurzer Frist dem Maire anzuzeigen und allen Aufsichtspersonen jederzeit Zutritt in ihre Wohnung zu gestatten[76].

Für das Deutsche Reich bestehen keine einheitlichen Bestimmungen. Der ursprüngliche Text der Gew.O., welcher der Aufnahme von Pflegekindern keine Erwähnung that, wurde vielfach dahin gedeutet, daß damit dieser Erwerb als freigegeben anzusehen sei und daher nicht von den Einzelstaaten oder Polizeibehörden konzessionspflichtig gemacht werden könne. Durch das Reichsgesetz vom 21. Juli 1879 erhielt aber der § 6 der Gew.O. eine Fassung, nach welcher die Einzelstaaten bei der Behandlung der Angelegenheit freie Hand haben. Schon vorher wurde im Großherzogtum Hessen ein hierher gehöriges Gesetz erlassen (vom 10. Sept. 1878), welches auf Grund der Annahme, daß die Pflegeeltern nicht konzessionspflichtig gemacht werden können, bestimmt, daß Eltern, welche Kinder unter 6 Jahren austhun wollen, hierzu der Erlaubnis bedürfen: es unterwirft also auch die Verpflegungsfälle, in welchen der Erzieher keinen Gewinn erstrebt, der polizeilichen Kontrolle. In Bayern ist nach P.St.G.B. Art. 41 zur entgeltlichen Aufnahme von Pflegekindern unter 8 Jahren polizeiliche Bewilligung erforderlich (s. auch Art. 81). Für Baden s. P.St.G.B. Art. 98a. In den übrigen Staaten bestehen provinzielle oder lokale Verordnungen ähnlichen Inhalts. Besondere Organe für die Ueberwachung der Pflegekinder scheinen nirgends zu bestehen, wohl aber besitzen einige Städte Privatvereine, welche sich dieser Aufgabe widmen.

III. Heilwesen.

1. Die Aerzte.

§ 38. Trotz der vorbeugenden Thätigkeit des Staats entstehen Krankheiten und mit ihnen der Wunsch nach Linderung und Heilung. Zur Erfüllung dieses Wunsches ist im Laufe der Zeit ein reiches Kapital an Kenntnissen und Fertigkeiten aufgespeichert worden, an dessen Vermehrung noch fortwährend gearbeitet wird. Dasselbe ist so groß, daß diejenigen, welche es erwerben wollen, darauf jahrelange Studien und Uebungen verwenden müssen und nicht wohl ohne tüchtige Lehrer und reiches Beobachtungsmaterial zum Ziele gelangen können. Je größer die Nachfrage des Publikums nach Personen ist, welche ihm mit jenem Kapital von Wissenschaft und Kunst dienen, um so nötiger wird es Anstalten zu schaffen, welche die nötigen Lehrmittel vereinigen und den Unterricht systematisch erteilen. Solche Anstalten können in der Regel nicht von Privaten, sondern nur vom Staat hergestellt und unterhalten werden. Während sie auf dem Kontinent überall einen integrierenden Bestandteil der Uni-

76) Ueber den günstigen Erfolg des Gesetzes s. D. V.J.Schr. XIX, S. 168.

versitäten bilden, werden sie in dem reichen England in Verbindung mit Krankenhäusern von Vereinen und Stiftungen unterhalten.

§ 39. Zu dieser ersten Aufgabe des Staats kommt sofort eine zweite. Der größte Teil des Publikums ist unfähig zu beurteilen, ob diejenigen, welche sich ihm zur Behandlung und Heilung von Krankheiten anbieten, auf der Höhe der Wissenschaft stehen, oder m. a. W. den gebildeten Arzt vom bloßen Empiriker und vom Betrüger zu unterscheiden. Es verlangt deshalb, daß eine verlässige Autorität prüft und bekannt gibt, welche von den Personen, die sich ihm zur Verfügung stellen, die normale Ausbildung besitzen. Die zur Lösung dieser Aufgabe nötige Unparteilichkeit und die geeigneten Organe besitzt am vollkommensten der Staat, und es wird daher heutzutage allgemein als seine weitere Obliegenheit betrachtet, durch Abhaltung von Prüfungen und Erteilung von Titeln oder Zeugnissen dem Publikum diejenigen Aerzte kenntlich zu machen, welche den von den öffentlichen Anstalten erteilten Unterricht mit genügendem Erfolge genossen haben.

§ 40. Sehr bestritten ist die Frage, ob der Staat an die letztere Maßregel die Bestimmung anschließen soll, daß nur die in seiner Prüfung bestandenen Personen zur Ausübung der ärztlichen Praxis gegen Bezahlung berechtigt sind, ob er also das gewerbsmäßige Praktizieren von nicht geprüften Personen (Medikastrieren, Kurpfuscherei) bei Strafe verbieten soll? Für die Bejahung dieser Frage läßt sich der gewichtige Grund geltend machen, daß die nicht geprüften Personen jedenfalls zum Teil Ignoranten und Betrüger sein werden, welche von den Kranken entweder überhaupt nicht oder doch erst zu spät als solche erkannt werden. Die Zulassung solcher Personen zur ärztlichen Praxis führt daher nicht nur zu zahlreichen Gesundheitsgefährdungen, sondern auch zu finanzieller Beschädigung der Kranken, also zu Nachteilen, deren Verhütung wichtig genug wäre. Für Duldung der Kurpfuscherei sprechen dagegen folgende Gründe:

1) Vor allem ist die praktische Leistungsfähigkeit der geprüften Aerzte derjenigen mancher nicht geprüften Personen nicht so weit überlegen, wie gewöhnlich angenommen wird. Es liegt dies zunächst daran, daß auch die wissenschaftliche Therapie auf bloßer Erfahrung beruht; sie vermehrt fortwährend ihren Erfahrungsschatz, aber eine theoretische Begründung fehlt ihr noch so gut wie vollständig. Wir wissen, daß Chinin, Rhabarber, Opium, Quecksilber, Wärme, Kälte, Elektrizität ꝛc. gewisse Wirkungen auf den Körper ausüben; warum sie sie ausüben und wie man sich den Vorgang bei ihrer Wirkung vorzustellen hat, ist heute noch so unbekannt wie vor 1000 oder 2000 Jahren. Dadurch wird die Anwendung der Mittel ein unsicheres Tasten, ein Versuchen, das für die Kranken oft verhängnisvoll wird. Sodann wird die Konkurrenzfähigkeit der nicht geschulten Aerzte noch dadurch erhöht, daß für die Krankenbehandlung verschiedene Dinge von Bedeutung sind, welche sich nicht lehren lassen und in welchen daher die Kurpfuscher den wissenschaftlichen Medizinern ganz gleich stehen. Kenntnis der Verhältnisse und Gewohnheiten der Kranken, natürliche Beobachtungsgabe, Fähigkeit Vertrauen zu erwecken und Einfluß auf den Willen der Kranken zu üben lassen sich nicht in Vorlesungen und Kliniken erwerben und sind doch für den Erfolg des Arztes von größter Wichtigkeit. Nur hiedurch läßt es sich ja auch erklären, daß dem Erfolg in der Prüfung häufig der in der Praxis nicht entspricht, und daß die Vertreter verschiedener unwissenschaftlicher Heilmethoden, wie der Homöopathie, des Baunscheitismus, der verschiedenen sogen. Naturheilverfahren ꝛc., selbst in gebildeten Kreisen fortwährend großen Beifall finden.

2) Ein Verbot der Kurpfuscherei läßt sich nur sehr unvollständig durchsetzen. Da die Gesundheit das höchste irdische Gut ist, nach dem die Menschen meist mit einer Leidenschaft trachten, die jede vernünftige Erwägung ausschließt, strömen Scharen von Kranken jedem zu, der Heilung verspricht, und bezahlen Preise, welche die abschreckende Wirkung der möglichen Strafen vollständig aufheben. Wenn der Kranke gebessert worden zu sein glaubt,

hält ihn die Dankbarkeit, wenn er sich betrogen sieht, die Scham ab, gegen den Kurpfuscher als Zeuge aufzutreten. Im Falle eines Erfolgs des Pfuschers lehnt sich auch die öffentliche Meinung gegen seine Bestrafung auf, und wenn sie dennoch stattfindet, dient sie ihm zur besten Reklame. Endlich hat man unter der Herrschaft von Pfuschereiverboten die Erfahrung gemacht, daß die Medikaster geprüfte Aerzte zu finden wissen, die ihren Namen zur Deckung des Schwindels hergeben und dadurch die Verfolgung unmöglich machen.

3) Die wissenschaftlich gebildeten Aerzte, welche viel Zeit und Geld auf ihre Ausbildung verwenden müssen, sind für die unbemittelten Klassen zu teuer. Die ausschließliche Duldung von geprüften Aerzten hat also die Folge, daß namentlich der Landbevölkerung ärztliche Hilfe nur in ungenügendem Maße zur Verfügung steht. (Dieser Mißstand kann jedoch nicht nur durch die gänzliche Freigebung der ärztlichen Praxis, sondern auch dadurch ausgeschlossen werden, daß man neben den Aerzten, welche die volle medizinische Bildung sich angeeignet haben, eine zweite Klasse von solchen prüft und konzessioniert, welche in einem kurzen, wesentlich praktischen Bildungsgange nur die für den Beruf notwendigsten Kenntnisse erworben haben. Vielleicht ist diese Maßregel selbst bei Freiheit des ärztlichen Gewerbebetriebs zu empfehlen, da sie den Kurpfuschern Konkurrenten gegenüberstellt, welche zwar selbst von zweifelhafter Tüchtigkeit sind, aber doch im Durchschnitt den Durchschnitt der Pfuscher überragen. Natürlich treten aber diese geringeren Aerzte auch den Aerzten erster Klasse als Konkurrenten gegenüber und schaden dadurch möglicherweise so viel als sie in der andern Richtung nützen. Ob dieser Nachteil oder jener Vorteil größer ist, hängt von dem Verhältnis ab, in welchem die Leistungen der Aerzte erster Klasse zu denen der Aerzte zweiter Klasse stehen.)

Wo aus diesen Gründen die ärztliche Praxis im allgemeinen freigegeben wird, wird jedoch denjenigen Personen, welche sich als gefährlich thatsächlich erwiesen haben, die ärztliche Thätigkeit verboten werden müssen.

§ 41. Das positive Recht ist für das Deutsche Reich hauptsächlich in § 29 der Gew.O.[77]) enthalten, zu welchem Bekanntmachungen des Bundesrats, namentlich vom 2. Juni 1883, gehören. Nach diesen Bestimmungen werden bei den deutschen Universitäten Prüfungskommissionen gebildet, bei welchen solche Personen, die ein Gymnasium absolviert und einen gewissen weiteren Bildungsgang zurückgelegt haben (zu welchem die Doktorpromotion nicht gehört), den Nachweis ihrer Befähigung zum ärztlichen Berufe liefern können. Die als befähigt Erkannten erhalten von der Zentralbehörde des Bundesstaats, in welchem sie die Prüfung abgelegt haben, eine für das ganze Reich gültige Approbation, und ihre Namen werden in amtlichen Blättern veröffentlicht. Unter gewissen Voraussetzungen können Personen wegen wissenschaftlich erprobter Leistungen von der Prüfung entbunden werden. Die approbierten Personen sind ausschließlich berechtigt, sich als „Aerzte" oder mit gleichbedeutenden Titeln zu bezeichnen, Impfungen vorzunehmen, die Apotheker zur Abgabe solcher Arzneien, deren Verkauf nicht freigegeben ist, zu ermächtigen (s. unten § 47) und die Heilkunde auch im Umherziehen auszuüben (Gew.O. § 56a); ferner dürfen nur sie vom Staate oder einer Gemeinde als Aerzte anerkannt oder mit amtlichen Funktionen betraut werden[78]). Neben den für alle Zweige der Heilkunst zuständigen Aerzten werden auch Zahnärzte ap-

77) Wie dieser mit der Ueberlieferung in allen deutschen Staaten in Widerspruch stehende § zu stand kam, schildert unter Befürwortung der Konzessionspflicht der Aerzte Guttstadt in der Ztschr. d. preuß. statist. Büreaus Jahrg. 1880 S. 215.

78) Daß die Bezeichnung „Arzt" und die „gleichbedeutenden Titel" den geprüften Medizinalpersonen vorbehalten wurden, hat zu Anständen geführt. Das Wort Arzt bezeichnet nach dem Sprachgebrauch Jeden, der den Heilberuf ausübt, und die gesetzliche Vorschrift will also den Sprachgebrauch bezwingen. Durch die Ausdehnung des Monopols auf die „gleichbedeutenden Titel" wird auch die Führung von Titeln, zu deren Führung die förmliche Berechtigung erlangt worden ist, unter gewissen Umständen untersagt; es darf sich z. B. ein promovierter Doktor der Medizin bei der Ausübung der Heilkunde als solcher nicht bezeichnen, wenn er nicht als Arzt approbiert ist.

probiert, deren rechtliche Stellung derjenigen der Aerzte analog geregelt ist. Approbationen für andere Teile der Heilkunst werden nicht erteilt; aber die nach den früher in Geltung gewesenen Bestimmungen der Einzelstaaten approbierten Wundärzte, Chirurgen, Geburtshelfer ꝛc. dürfen die ihnen durch die Approbation verliehenen Rechte auch ferner ausüben. — Die Zurücknahme einer ärztlichen oder zahnärztlichen Approbation kann nach Gew.O. § 53 nur erfolgen, wenn die Unrichtigkeit der Nachweise dargethan wird, auf Grund deren sie erteilt wurde, und solange dem Inhaber die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt sind.

Die Bezahlung der approbierten Aerzte ist zunächst der Vereinbarung überlassen. Für Fälle, welche in Ermangelung einer Uebereinkunft streitig werden, können aber die Zentralbehörden der Einzelstaaten Taxen festsetzen (Gew.O. § 80).

Nach § 300 des Strafgesetzbuchs werden Aerzte (ebenso Apotheker und Hebammen), welche unbefugt Privatgeheimnisse offenbaren, die ihnen kraft ihres Gewerbes anvertraut sind, auf Antrag des Eigentümers des Geheimnisses bestraft.

Die früher in verschiedenen Staaten in Geltung gewesenen Bestimmungen, welche den Aerzten unter Androhung von Strafen einen Zwang zur Hilfeleistung auflegten, sind durch Gew.O. § 44 aufgehoben worden [79]). Nach St.G.B. § 360 Ziff. 10 ist aber jedermann verpflichtet, wenn er bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not von der Polizeibehörde zur Hilfe aufgefordert wird und der Aufforderung ohne erhebliche eigene Gefahr genügen kann, der Weisung Folge zu leisten [80]).

§ 42. Das englische Recht [81]) kommt dem deutschen ziemlich nahe. Es bestehen von alters her etwa zwölf Genossenschaften von Aerzten, von Wundärzten und von Apothekern, welche die Aufnahme als Mitglied und die Führung einer entsprechenden Bezeichnung von Zurücklegung eines bestimmten Bildungsganges und der Erstehung einer von der Korporation geleiteten Prüfung abhängig machen. Unter den gleichen Voraussetzungen verleihen die Universitäten ärztliche Titel. Die Mitglieder der angeseheneren Gesellschaften sind ausschließlich Aerzte, während die Angehörigen der andern auch Arzneien verkaufen, wobei sie wenigstens zum Teil der Kontrolle von Vereinsorganen unterliegen. Durch ein Gesetz von 1858 (21 u. 22 Vict. c. 90) wurde eine für den ganzen Staat zuständige Behörde geschaffen, welche aus Abgeordneten der genannten Genossenschaften und der Universitäten und aus einigen Vertretern der Regierung zusammengesetzt ist, und welche über diejenigen Aerzte, Wundärzte und Apotheker, welche von einer der erwähnten Korporationen aufgenommen worden sind, ein Register führt. Dasselbe wird durch Nachtragung der Aufgenommenen und durch Streichung der Gestorbenen und derjenigen, welche wegen gewisser Delikte bestraft worden sind oder sich einer entehrenden Handlung schuldig gemacht haben, evident gehalten und jährlich veröffentlicht. Die erwähnte Behörde kann die von den Korporationen abgehaltenen Prüfungen kontrollieren und beim Geheimenrat beantragen, daß einer pflichtvergessenen Korporation zeitweilig das Recht entzogen wird, die aufgenommenen Personen registrieren zu lassen. Diese Vorbehalte haben jedoch bisher nicht zu verhindern vermocht, daß bei der Erteilung der Diplome mitunter außerordentlich leichtsinnig verfahren wurde. Der von einer jener Korporationen aufgenommene und von der Staatsbehörde

79) Die Bestimmungen hatten dazu geführt, daß namentlich bekannte Aerzte oft in der unbescheidensten Weise in Anspruch genommen wurden. Ferner waren die Denunziationen wegen verweigerter Hilfe in den meisten Fällen nicht sofort nach der Ablehnung des Beistandes erfolgt, sondern längere Zeit nachher und bezweckten also nicht eine Sühnung des denunzierten Unrechts, sondern die Rächung irgend einer andern mit demselben in keiner Beziehung stehenden Thatsache.

80) Am 1. April 1887 besaß das Deutsche Reich 15 824 approbierte Aerzte, 1217 approbierte Zahnärzte und nach früheren Bestimmungen approbierte Medizinalpersonen und 1713 angemeldete nicht approbierte Personen, welche sich mit der Behandlung kranker Menschen befaßten. Es kamen daher auf 100 qkm 2,93 approbierte Aerzte und einer auf 2959 Einwohner.

81) Demogeot et Montucci, De l'enseignement supérieur en Angleterre, 1870, S. 601 ff.

registrierte Arzt oder Apotheker ist ausschließlich berechtigt, sich als Mitglied der betreffenden Korporation und als registrierter Arzt zu bezeichnen und sein Honorar bei Gericht einzuklagen. Die Ausübung ärztlicher und pharmazeutischer Praxis steht dagegen jedermann frei.

§ 43. In Frankreich hatte die Revolution den gebildeten Aerzten nicht nur ihre Privilegien, sondern durch Dekret vom 28. August 1792 auch die Möglichkeit genommen, sich einen Befähigungsnachweis zu verschaffen. Die hierdurch erzeugte Verwirrung wurde durch ein Gesetz vom 19 ventôse XI (1803) beseitigt, nach welchem zwei Klassen von Aerzten bestehen, die docteurs en médecine und die officiers de santé. Die Doktorwürde wird nach Erwerbung des baccalauréat ès lettres und des baccalauréat ès sciences physiques und nach Absolvierung gewisser weiterer Studien und Prüfungen von den medizinischen Fakultäten des Staats verliehen. Die officiers de santé müssen nach dem zitierten Gesetz und einem Dekret vom 22. August 1854 entweder 3 Jahre lang bei einer medizinischen Fakultät oder $3\frac{1}{2}$ Jahre bei einer medizinischen Vorbereitungsschule studieren und dann vor einer Departementalprüfungskommission ein Examen ablegen. Die genannten beiden Klassen von Aerzten sind ausschließlich zur ärztlichen Praxis berechtigt. Doch sind die officiers de santé auf das Departement beschränkt, in welchem sie die Prüfung bestanden haben und dürfen keine chirurgischen Operationen ausführen. Der Gewerbebetrieb der Zahnärzte wird von der Jurisprudenz nicht als ärztliche Praxis angesehen [82].

Aehnlich wie in Frankreich ist in Oesterreich die Zulassung zur ärztlichen Praxis durch die Promotion als Doktor der Medizin bedingt. Die Kreierung von Patronen, Magistern und Doktoren der Chirurgie (Wundärzten) ist seit 1876 aufgehoben [83].

2. Die Hebammen.

§ 44. Das Hebammenwesen ist in der Regel nach denselben Grundsätzen geordnet wie die Ausübung der ärztlichen Praxis. Doch ist in Deutschland nach § 30 der Gew.O. der Betrieb des Hebammengewerbes nur den vom Staat mit Erfolg geprüften Personen gestattet, und das Recht zum Gewerbebetrieb auf das Land beschränkt, in welchem die Prüfung abgelegt wurde [84]. In den meisten Staaten sind die Gemeinden oder andere Verbände verpflichtet, soweit sich Hebammen nicht aus eigenem Antrieb in der erforderlichen Zahl niederlassen, solche anzustellen. Die Ausbildung, welcher nur eine kurze Zeit gewidmet werden kann, ist überall eine lediglich praktische, weshalb den Hebammen die selbständige Anwendung von Arzneien und Operationen verboten wird. Die Unterweisung pflegt in Unterrichtskursen zu erfolgen, welche in den öffentlichen Gebärhäusern abgehalten werden. Um das Wiedervergessen der hier erworbenen Kenntnisse zu verhindern, besteht in den meisten deutschen Staaten die Einrichtung, daß die Hebammen periodisch Wiederholungskurse bei den staatlichen Medizinalbeamten ihres Bezirks durchzumachen haben; durch die ihnen zur Pflicht gemachte Führung von Tagebüchern wird den gleichen Beamten die Kontrollierung ihrer ganzen Thätigkeit ermöglicht [85].

82) Im Jahre 1881 besaß Frankreich 11 643 Doktoren und 3203 officiers d. s., in 8645 Gemeinden wohnten Doktoren, in 743 Doktoren und officiers d. s., in 1914 Gemeinden nur officiers d s. und in 29 795 Gemeinden keinerlei Heilpersonal. Im J. 1886 kam ein Doktor auf 3186 Einwohner und 2,17 Doktoren auf 100 qkm.

83) Im Jahre 1885 wurden in Oesterreich 4993 Doktoren und 2190 Wundärzte gezählt, so daß auf 3060 Einwohner und auf 41,7 qkm ein Arzt entfiel, oder auf 100 qkm 2,06.

84) Daß die Ausübung des Hebammengewerbes mehr beschränkt ist, als die des ärztlichen Berufs, beruht nicht auf der höheren Schätzung des ersteren, sondern der Bundesratsentwurf der Gew.O. hatte auch die Ausübung der ärztlichen Praxis von einer Prüfung abhängig gemacht, und der Reichstag, der diese Bestimmung für die Aerzte ablehnte, unterwarf sie bezüglich der Hebammen keiner Prüfung.

85) Am 1. April 1887 besaß Deutschland 36 046 Hebammen, d. h. eine auf 1300 Einwohner, 1885 besaß Oesterreich 16 687 Hebammen, d. h. eine auf 1317 Einwohner, 1886 besaß Frankreich 13 611 Hebammen, d. h. eine auf 2808 Einwohner.

3. Die Apotheker.

§ 45. Zur Behandlung vieler Krankheiten werden Arzneien angewendet, d. h. Stoffe oder Zusammensetzungen von Stoffen, welche bei krankhaften Zuständen des animalischen Organismus auf denselben einen günstigen Einfluß äußern. Wegen des Umfangs des Bedürfnisses nach Arzneien wird die Herstellung und der Verkauf derselben im kleinen zum Gegenstand eines Gewerbes gemacht, das als Apothekergewerbe bezeichnet wird. Um eine vollkommenere Befriedigung der Bedürfnisse des Publikums zu erreichen und Beschädigungen desselben zu verhüten, werden in Bezug auf die Apotheken staatliche Maßregeln ergriffen, über welche folgendes zu bemerken ist [86]):

1) Zur Herstellung vieler Arzneien ist eine naturwissenschaftliche Bildung erforderlich, wie sie eine größere Zahl von Personen nur mit Hilfe gut besetzter und reich dotierter Unterrichtsanstalten erwerben kann. Da Private solche Anstalten in der Regel nicht herzustellen vermögen, pflegen sie vom Staate unterhalten und den angehenden Pharmazeuten unter billigen Bedingungen zugänglich gemacht zu werden.

2) Da der Laie die Befähigung der Apotheker nicht beurteilen kann, ist es für das Publikum von Wert, wenn für die Pharmazeuten Prüfungen veranstaltet und die, welche sie bestanden haben, durch die Erteilung von Zeugnissen oder durch die Veröffentlichung ihrer Namen kenntlich gemacht werden. Die Prüfungen können durch Privatpersonen oder durch Vereine abgenommen werden, bieten aber bessere Gewähr für Unparteilichkeit und Stellung der im allgemeinen Interesse gelegenen Forderungen, wenn sie der Staat abhält.

3) Noch besser ist das Publikum geschützt, wenn der Staat nur den mit Erfolg Geprüften [87]), oder gar nur so vielen von diesen den Gewerbebetrieb gestattet, als zur Befriedigung des bestehenden Arzneibedürfnisses erforderlich sind. Es läßt sich hierfür geltend machen, daß der ungebildete Apotheker nicht nur den Arzt lahm legen, sondern auch positiven Schaden anrichten kann, und daß die Beschränkung der Zahl der Apotheker deren Nahrungsstand sichert, wodurch die Versuchung, durch unreellen Geschäftsbetrieb den Gewinn zu erhöhen, vermindert wird. Doch sind solche Beschränkungen nur möglich, wo wegen der Einträglichkeit des Apothekenbetriebs der Zudrang zum pharmazeutischen Berufe so stark ist, daß eine Auswahl möglich ist; eine arme oder zerstreut wohnende Bevölkerung muß mit den Apothekern zufrieden sein, die mit ihr vorlieb nehmen. Wo die erwähnten

86) Der Großhandel mit Arzneien gefährdet das Publikum nur in geringerem Maß, und da Beschränkungen desselben auch schwer durchführbar sind, wird i. d. R. von solchen abgesehen. Doch verpflichtet z. B. eine württembergische Ministerial-Verfügung vom 1. Juli 1885 die Arzneigroßhändler bei Strafe: ihr Geschäft in geeigneten Lokalen unter Anwendung der zur Verhütung von Unglücksfällen und Mißbrauch nötigen Vorsichtsmaßregeln zu betreiben; die zur Bereitung und Aufbewahrung und zum Abwägen und Abmessen erforderlichen Gerätschaften von guter Beschaffenheit zu halten und dieselben ausschließlich für diese Zwecke zu verwenden; die Arzneivorräte so aufzubewahren und zu bezeichnen, daß eine Verwechslung oder Vermischung der giftigen, stark wirkenden und indifferenten Arzneimittel unter einander oder mit anderen Gegenständen, nicht stattfinden kann 2c. Ebenso liegt kein Grund zu Maßregeln vor, soweit die Arzneistoffe nicht gesundheitsgefährlich sind, und der Handel mit diesen muß daher gleichfalls unbeschränkt bleiben. In ähnlicher Weise wie durch den Arzneihandel wird die Gesundheit des Publikums durch den Handel mit Gift gefährdet, d. h. mit Stoffen, welche, wenn sie in den menschlichen Körper gelangen, denselben erheblich gefährden. (Unter den Begriff Gift fallen somit teils gewisse Arzneien, teils zahlreiche andere Stoffe.) Der Gifthandel wird deshalb ähnlich beschränkt wie der Apothekenbetrieb, und zwar wird z. B. bestimmt, wie die Vorräte aufbewahrt und bezeichnet werden müssen, daß Gift an Personen, die es nicht notorisch für ihren Gewerbebetrieb oder einen andern erlaubten Zweck brauchen, nur mit polizeilicher Erlaubnis verabfolgt werden darf, daß andere Personen als Apotheker Giftkleinhandel nur mit polizeilicher Genehmigung betreiben dürfen, daß die Gifthändler ein Tagebuch zu führen haben, in welches die einzelnen Verkäufe unter Angabe des Namens des Käufers 2c. einzutragen sind u. dgl. m. Wegen Deutschlands vgl. Gew.O § 34 und St.G.B. § 367 Ziff. 3.

87) Die Ausschließung nicht geprüfter Apotheker ist auch da berechtigt, wo die Kurpfuscherei gestattet wird. Denn während die ärztliche Thätigkeit zum Teil auf subjektivem Ermessen beruht, hat der Apotheker lediglich erlernbare Fertigkeiten und gemeingültige Erfahrungen anzuwenden.

Beschränkungen des Apothekenbetriebs durchgeführt werden, werden mit den Nachteilen der freien Konkurrenz natürlich auch deren Vorteile ausgeschlossen.

4) Wenn den Apothekern gestattet wird, ärztliche Praxis auszuüben, sind sie der Versuchung ausgesetzt, ihre Ratschläge weniger nach den Bedürfnissen der Kranken als vielmehr so einzurichten, daß sie möglichst viele und teure Arzneien anbringen. Daher kommt ein Verbot ärztlicher Thätigkeit durch die Apotheker auch da in Frage, wo diese im allgemeinen freigegeben ist.

5) Wenn man es den Apothekern überläßt, welche Arzneistoffe sie vorrätig halten wollen, so führen viele nur diejenigen, welche häufig verlangt werden, während die selten begehrten und schwer aufzubewahrenden vom Verkauf ausgeschlossen werden. Wenn die Versorgung des Publikums eine vollständige sein soll, muß daher der Staat feststellen, welche Stoffe jeder Apotheker zu halten hat. Bezüglich derjenigen Mittel, welche in verschiedener Weise hergestellt oder zusammengesetzt werden können, empfiehlt es sich ferner, die Art der Zusammensetzung oder Zubereitung zu bestimmen, damit nicht unter gleichem Namen Verschiedenes verkauft wird und damit die Aerzte der Notwendigkeit überhoben sind, in ihren Rezepten umständlich anzugeben, was sie unter den Stoffen verstehen, aus welchen die von ihnen verordneten Mischungen zu bereiten sind (Pharmakopöe).

6) Die Möglichkeit, zu jeder Zeit, auch bei Nacht und an Feiertagen, über die Apotheken zu verfügen, kann dem Publikum nur durch entsprechende staatliche Vorschriften gesichert werden.

7) Zum Schutze des Publikums gegen Irrtümer und Unvorsichtigkeit dienen Bestimmungen: daß die Behälter, in welchen die Vorräte aufbewahrt werden, mit deutlichen Zeichen zu versehen sind; daß die stärker wirkenden und giftigen Stoffe als solche erkennbar gemacht sein müssen; daß das Lokal neben der Vorratskammer geeignete Räume zur Anfertigung der Zubereitungen und zum Verkehr mit den Kunden enthalten muß; daß die notwendigen Werkzeuge, namentlich die Meßwerkzeuge, in ausreichender Zahl und Vollkommenheit vorhanden sein müssen; daß der Apotheker seine Vertretung nur solchen Hilfspersonen überlassen darf, welche eine der seinigen gleiche Bildung besitzen 2c. Zur Ergänzung des strafgesetzlichen Schutzes dieser und der durch die Pharmakopöe ausgesprochenen Forderungen dient eine periodische Revision der Apotheken durch Sachverständige.

8) Die Arzneien üben die beabsichtigten günstigen Wirkungen nur, wenn sie unter gewissen Voraussetzungen und in bestimmten Dosen gebraucht werden, während sie in andern Fällen oder Mengen genommen, schädliche Folgen haben können. Zur Beschränkung solchen Mißbrauchs der Arzneien dient die Bestimmung, daß die stärker wirkenden Mittel nur auf Grund eines von einem Arzt ausgestellten Rezepts verkauft werden dürfen.

9) Die unter den beiden letzten Ziffern erwähnten Bestimmungen führen von selbst zum Verbot des Hausierhandels mit Arzneien, da bei dieser Art des Gewerbebetriebs die Beobachtung jener Vorschriften nicht kontrolliert werden kann.

10) Wo und soweit die Arzneipreise nicht durch die Konkurrenz der Apotheker geregelt werden, sei es weil einer ein thatsächliches Monopol hat, sei es weil der Apothekenbetrieb vom Staate konzessionspflichtig gemacht ist, ist das Publikum der Uebervorteilung ausgesetzt, die durch eine staatliche Arzneitaxe zu verhindern ist.

§ 46. Als Geheimmittel (Patentarzneien, Spezialitäten, Arkana)[88]) bezeichnet man Waren, welche zu Heilzwecken unter Benennungen feilgeboten werden, aus welchen ihre Beschaffenheit nicht erhellt[89]). Obgleich die Kranken nicht beurteilen können, ob die Krank-

88) Schnetzler und Neumann, Die medizinischen Geheimmittel, 1881. Kuby in der D. V.J.Schr. XIII, S. 209 ff. Dornblüth, ebenda XVI, S. 282 ff. Richter, Das Geheimmittelunwesen, 1872. Ders., Memorandum über den Schwindel mit Geheimmitteln, 1884.

89) Bekannte Beispiele sind die Revalenta revalesciere, Goldbergers Rheumatismusketten, Bronchial-, Husten-, Brust-Pastillen, R. Brandt's Schweizerpillen u. a. m.

heiten, an denen sie leiden, die durch die Geheimmittel angeblich heilbaren sind, und obgleich die Heilkraft der Mittel i. d. R. nur durch Versicherungen der Verkäufer oder durch Zeugnisse unbekannter oder nicht urteilsfähiger Personen belegt wird, kaufen doch viele Kranke die Geheimmittel, weil sie teils unerfahren, teils so von Angst und Begierde nach Befreiung von ihren Leiden erfüllt sind, daß die nüchterne Ueberlegung aufhört. Der Geheimmittelhandel bedeutet also zunächst eine Ausbeutung der Dummen durch die Klugen, die wegen der Höhe der Preise, die für die Geheimmittel gefordert zu werden pflegen, sehr erheblich ist [90]). Zugleich gefährdet er aber auch die Gesundheit der Käufer, da die Mittel manchmal Gift enthalten und häufig die Kranken vom Gebrauche von Aerzten und tauglichen Heilmitteln so lange abhalten, bis aus einer leichten Krankheit eine schwere geworden ist [91]).

Der Staat kann zur Bekämpfung dieser Uebel vor allem die Arzneien von der Patentierung ausschließen. Freilich verliert hierdurch der Entdecker eines neuen Heilmittels die Möglichkeit, sich durch den Alleinverkauf für seine Entdeckung bezahlt zu machen. Aber da die Auffindung neuer Heilmittel zum Teil nicht durch Nachdenken und Arbeit, sondern durch Zufall stattfindet, und in den anders gearteten Fällen durch Gewährung einer Nationalbelohnung nachgeholfen werden kann (wie sie z. B. dem Entdecker der Kuhpockenimpfung zu teil geworden ist), kann auf jenes Bedenken kein Gewicht gelegt werden. Außerdem kann der Staat den Geheimmittelhandel verbieten [92]), in welchem Falle, wenn auch die Einfuhr aus dem Auslande verhindert werden soll, zugleich die öffentliche Ankündigung untersagt werden muß. Endlich kann noch der Geheimmittelhandel konzessionspflichtig gemacht werden, wodurch aber den konzessionierten Arzneien eine Empfehlung zuteil wird, die auch bei heilkräftigen Mitteln deshalb ungerechtfertigt ist, weil weder die Kranken noch die Aerzte die Zweckmäßigkeit der Anwendung eines Mittels von unbekannter Beschaffenheit beurteilen können [93]).

§ 47. Obwohl im Deutschen Reich [94]) das Apothekenwesen als ein Teil des Gewerbewesens zur Zuständigkeit des Reichs gehört', hat dieses doch bisher nur aphoristische Bestimmungen über den Gegenstand getroffen, vor allem im § 29 der Gew.O. und den zugehörigen Bekanntmachungen des Bundesrats vom 5. März und 13. Nov. 1875, wonach für die Apotheker staatliche Prüfungen abgehalten und den mit Erfolg Geprüften Approbationen erteilt werden, die im ganzen Reiche gelten und eine der Voraussetzungen zur Führung einer Apotheke bilden. Ferner ist durch § 6 der Gew.O. dem Kaiser die Bestimmung der Apothekerwaren zugewiesen, welche dem freien Verkehr zu überlassen sind. Auf Grund dieses Paragraphen bezeichnet eine Verordnung vom 27. Januar 1890 die Waren, welche

---

90) Eine Botschaft des Schweizer Bundesrats von 1880 gibt an, daß Frankreich jährlich für 105 Mill. Fr. Spezialitäten ausführt, daß England jährlich 60—70 000 Pfund St. für Geheimmittelpatente einnimmt, und daß 1878 in der Schweiz aus den angrenzenden Staaten über 3000 Zentner Geheimmittel und andere Arzneien eingeführt wurden. Nach der angeführten Schrift von Schnetzler und Neumann sind an den Erfinder des Pen Thao (eines Liqueurs aus unreifen Orangen) in 3 Jahren durch Posteinzahlung 178 000 M. gelangt, der Erfinder eines wertlosen Mittels gegen Trunksucht hat nach den Postanweisen in einem Jahre über 300 000 M. eingenommen und in einem Vierteljahr mehr als 6000 M. Insertionskosten bezahlt. Goldbergers Rheumatismusketten, deren Herstellungskosten 6 kr. betragen, wurden in Oestreich um 7 ½ fl. verkauft.

91) Nach einer in neuerer Zeit vorgenommenen Untersuchung von 938 Geheimmitteln enthielten 22 % giftige, jedoch nicht akut wirkende Stoffe, 25 % waren unter Umständen gefährlich.

92) Das Verbot des Geheimmittelhandels ist auch da gerechtfertigt, wo die Kurpfuscherei geduldet wird. Denn während das Ziel des Kurpfuschers erreichbar und sein Unternehmen nur ein dem Grad nach von der Thätigkeit des gebildeten Arztes verschiedenes Wagnis ist, ist die vom Geheimmittelhändler verfolgte Aufgabe, unbekannte Kranke zu heilen, überhaupt nicht lösbar.

93) Man kann als Gegenmaßregeln auch die Hebung der Volksbildung und öffentliche Belehrungen über die Wertlosigkeit der gerade im Schwang befindlichen Geheimmittel nennen. Aber das erstere Mittel kann nur sehr langsam wirken und das letztere nur lokal und vorübergehend. Auch sind die Zeitungen, wegen des Gewinns, den sie aus den Inseraten der Geheimmittelhändler ziehen, häufig zur Erteilung von Belehrungen nicht geneigt.

94) Böttger, Die Apothekengesetzgebung des Deutschen Reichs u. der Einzelstaaten, 2 Bde., 1880.

nur in Apotheken im kleinen feilgehalten und verkauft werden dürfen. Unter das Monopol der Apotheker fällt darnach eine Reihe von Zubereitungen (Pflaster, Aufgüsse, Abkochungen, Pulver, Pillen, Pastillen ꝛc.), wenn sie als Heilmittel dienen sollen, ohne Rücksicht darauf, ob sie aus arzneilich wirksamen Stoffen bestehen oder nicht, und ferner eine Reihe von einzeln aufgeführten Droguen und chemischen Präparaten. Kraft dieser Bestimmung können Geheimmittel, die fast alle eine jener Zubereitungen sind[95]), in der Regel nur in Apotheken verkauft werden[96]). Endlich hat das Reich durch Gew.O. § 56 Arzneimittel vom Hausierhandel ausgeschlossen. Alle übrigen Seiten des Apothekenwesens sind einstweilen noch der Regelung durch die Einzelstaaten überlassen.

Die hiernach für die übrigen Fragen des Apothekenwesens noch maßgebenden Partikulargesetzgebungen enthalten Bestimmungen über alle in § 45 bezeichneten Punkte und beruhen sämtlich auf dem Grundsatze, daß nur diejenigen approbierten Apotheker zur selbständigen Ausübung ihres Berufes berechtigt sind, welche entweder ein reales Apothekerrecht erworben oder eine polizeiliche Konzession erlangt haben. Wenn eine polizeiliche Konzession dadurch erledigt wird, daß der Inhaber derselben stirbt oder den Gewerbebetrieb aufgibt, wird die Konzession in den meisten Staaten demjenigen Bewerber erteilt, welcher die Einrichtung des abgegangenen Apothekers an sich gebracht hat, d. h. die Apothekerkonzession begründet (zum Teil nicht gesetzlich, aber vermöge der bestehenden Uebung) das Recht, den Nachfolger zu präsentieren, und ist also thatsächlich ebenso vererblich und veräußerlich wie die aus früherer Zeit überkommenen, in der Regel mit einem Haus verbundenen realen Apothekerrechte. Neue Konzessionen werden nur erteilt, wenn die Bestandsfähigkeit einer neuen Apotheke nachgewiesen ist[97]).

§ 48. Die Konzessionspflicht der Apotheken ist in der ersten Zeit nach der Gründung des Reichs von den gesetzgebenden Faktoren desselben stark in Frage gestellt worden. Sie wollten das durch die Gew.O. im allgemeinen sanktionierte Prinzip der Gewerbefreiheit auch für den Apothekenbetrieb einführen und überzeugten sich nur allmählich von den einer solchen Umwälzung entgegenstehenden Bedenken.

Für die bestehende Einrichtung wird geltend gemacht: 1) Durch die Bestimmung, daß neue Apotheken nur mit polizeilicher Erlaubnis errichtet werden dürfen, wird die Herstellung einer das Bedürfnis überschreitenden Zahl von Apotheken verhindert. Jeder Apo-

95) Eine Ausnahme machen z. B. Rheumatismusketten.

96) Da die Apotheker Geheimmittel nicht empfehlen können, ohne das in allen deutschen Staaten für sie geltende Verbot ärztlicher Thätigkeit zu verletzen, da ferner viele Apotheker sich zum Geheimmittelhandel nicht hergeben, da überdies in einigen Staaten (Bayern, Baden, Hessen und Elsaß-Lothringen) zur Feilhaltung jedes Geheimmittels besondere polizeiliche Bewilligung nötig ist und in den übrigen Staaten wenigstens die Geheimmittel, welche Stoffe enthalten, die nur auf ärztliches Rezept abgegeben werden dürfen, dieser Bestimmung unterliegen, so sind dem Geheimmittelhandel enge Grenzen gezogen. Doch wäre die Beschränkung des Bezugs von Geheimmitteln aus dem Auslande durch ein Verbot der öffentlichen Ankündigung von solchen dringend zu wünschen.

97) Ueber die Verhältnisse der deutschen Apotheken am 1. April 1887 giebt folgende Tabelle Aufschluß:

Gebiete	reale	Im Privatbesitz konzessionierte: veräußerlich	Im Privatbesitz konzessionierte: nicht veräußerlich	im Besitz der Krone	Filialen	Apotheken und Filialen	Darauf treffen Einwohner	Dispensieranstalten von Zivilspitälern	Dispensieranstalten von Aerzten
Preußen	851	1564	17	16	84	2532	11 184	114	193
Bayern	259	353		8	7	627	8 645	18	199
Sachsen	183	49	23	4	3	262	12 141	16	36
Württemberg	197	25	23	4	16	265	7 529	3	3
Baden	146	—	39	2	6	193	8 297	4	11
Hessen	2	95	10	1	-	108	8 857	2	6
Elsaß-Lothr.	—	218	-	3	--	221	7 078	26	16
D. Reich	1837	2667		43	133	4680	10 012	197	489

theke ist also eine Kundschaft gesichert, welche dem Eigentümer bei normaler Anstrengung ein hinlängliches Einkommen abwirft. Der Apotheker ist daher nicht der Versuchung ausgesetzt, durch Lieferung von geringeren oder verdorbenen Waren oder durch sonstige Täuschungen des Publikums, das außer Stand ist ihn zu kontrollieren, seine Einnahmen zu erhöhen[98]). 2) Es fehlt oft an Apothekern, welche sich in kleinen Orten niederlassen wollen, während zu den Apotheken in den Städten zeitweis ein übermäßiger Zudrang besteht. In den Städten ist der Verkehr mit den Kunden bequemer, das Leben angenehmer und die Möglichkeit gegeben, ein Geschäft in besondere Blüte zu bringen; diesen Vorteilen gegenüber wird der auf dem Land besser gesicherte mittlere Nahrungsstand von der Mehrzahl gering geachtet. Das Konzessionssystem gibt nun den Behörden die Macht, der Niederlassung der Apotheker in den Städten eine Schranke zu setzen, wodurch ein Teil veranlaßt wird, sich in Landorten niederzulassen, da dieselben doch lieber eine Konzession für einen kleinen Ort als gar keine Konzession haben wollen.

Es läßt sich gegen diese Argumentation einwenden, daß Verlässigkeit der Geschäftsführung möglicherweise auch durch strenge Beaufsichtigung zu erreichen ist, wie sie ja auch bei andern Gewerben, die von ähnlicher Wichtigkeit sind und auch nicht vom Publikum kontrolliert werden können, durch bloße Beaufsichtigung erreicht wird, wie z. B. bei den Metzgern, Gold- und Silberschmieden. Außerdem ist das Konzessionssystem mit einigen bedenklichen Uebelständen verknüpft. Zunächst gehen die Behörden, welche über die Erteilung neuer Konzessionen zu entscheiden haben, damit leicht zu langsam vor; sie übersehen das Steigen des Wohlstands und der Volkszahl, oder wollen die bestehenden Apotheken begünstigen, und verweigern infolge dessen die Konzessionen für neue Apotheken, die begründet werden könnten ohne den Bestand der vorhandenen zu gefährden, und begründet werden sollten im Interesse des Publikums, dem dadurch die Heilmittel leichter oder überhaupt erst zugänglich werden. Ferner erhöht die durch das Konzessionssystem gesicherte Beschränkung der Zahl der Apotheken die Arzneipreise, wenn denselben auch durch Taxen gewisse Grenzen gezogen werden. Die Thatsache kommt in den Preisen der bestehenden Apotheken zum Ausdruck, die weit über den Wert des Gebäudes, der Einrichtung und der durch die Tüchtigkeit des letzten Inhabers gesicherten Kundschaft hinausgehen. Der Monopolwert der deutschen Apotheken wird auf reichlich 100 000 000 M. geschätzt, und die Summe, welche das Publikum in den Arzneipreisen jährlich für die Aufrechthaltung des Konzessionsystems bezahlt, beläuft sich also auf etwa 4 000 000 M. Endlich ist dem Konzessionssystem vorzuwerfen, daß neue Konzessionen die Bedeutung von sehr großen Geschenken an den damit Bedachten haben. Der Wert einer neuen Apothekenkonzession für eine größere Stadt beträgt durchschnittlich etwa 50 000 M.; dieser Betrag wird dem mit der Konzession Bedachten ohne irgend einen Grund in den Schoß geworfen.

Diesen Bemängelungen des Konzessionssystems läßt sich nun aber folgendes entgegenhalten. Die übermäßige Zurückhaltung der Behörden bei der Erteilung von Konzessionen wird immer nur ausnahmsweise vorkommen und läßt sich vollständig beseitigen, wenn es gelingt, Grundsätze über die Voraussetzungen zu formulieren, unter denen neue Konzessionen erteilt werden müssen, also z. B. für die Städte und für das Land die Einwohnerzahl, Steuersumme 2c. festzustellen, auf welche eine Apotheke treffen soll. Ferner kommt gegen das Bedenken, welches aus dem jetzt vom Publikum zu verzinsenden Monopolwert der Apotheken hergenommen wird, in Betracht, daß bei der Freigebung des Gewerbebetriebs auf ein Sinken der Arzneipreise doch nicht gerechnet werden kann. Es würden dann die jetzt bestehenden bedeutenden Apotheken durch eine größere Zahl kleinerer ersetzt werden. Erfahrungsmäßig sind aber bei kleineren Apotheken die Geschäftsunkosten kaum geringer als

98) Dieser Erfolg wird aber nicht erreicht, wenn für Apotheken übermäßige Preise bezahlt werden.

bei größeren. Der Apotheker braucht ebenso notwendig einen Gehilfen, welchen er nur weniger ausnützt; er braucht dieselben Räume, muß den Laden mit dem gleichen Aufwand ausstatten ꝛc. Die vervielfachten Geschäftsunkosten würden die bei dem jetzigen System vom Publikum zu bezahlende Rente des Monopolwerts der Apotheken reichlich aufwiegen und also eine Erniedrigung der Arzneipreise unmöglich machen. Endlich ließe sich der gegenwärtig bestehende Uebelstand, daß mit einer neuen Konzession dem damit Bedachten ein unmotiviertes Geschenk gemacht wird, sehr einfach durch die Bestimmung beseitigen, daß für neue Konzessionen ein obrigkeitlich festzusetzender oder durch öffentliche Versteigerung der Konzession zu bestimmender Betrag an die Staats- oder Gemeindekasse zu bezahlen ist.

Wenn hiernach die Schattenseiten des Konzessionssystems schon an sich von geringer Bedeutung sind, so verschwinden sie vollständig gegenüber der Thatsache, daß der Uebergang zu dem andern Prinzip mit Schwierigkeiten ersten Rangs verbunden wäre. Durch die Einführung der Gewerbefreiheit würde der Wert der Realrechte und Konzessionen, soweit er Monopolwert ist, vernichtet. Wollte man die Apotheker und bezw. ihre Gläubiger für diesen Verlust aus öffentlichen Mitteln entschädigen, so hätten die Staaten eine Ausgabe von mehr als 100 000 000 M. zu übernehmen. Wollte man aber mit Rücksicht darauf daß die Apotheker nur einen Billigkeits- und keinen Rechtsanspruch auf Entschädigung haben, von Ersatzleistung absehen, so würde man tausende von ehrenwerten, an den bestehenden Zuständen vollkommen schuldlosen Familien ruinieren. In beiden Fällen müßten also Opfer gebracht werden, die zu den damit zu erkaufenden Vorteilen in keinem Verhältnis ständen. Hierzu kommt nun aber noch ein weiteres. Während wir das Konzessionssystem aus Erfahrung kennen, lassen sich über die Wirkungen der Gewerbefreiheit nur Vermutungen aufstellen. Es kann sein, daß sie nur das Gute bewirken würde, das man von ihr erhofft. Es ist aber ebensogut möglich, daß sie Uebelstände erzeugen würde, an welche man jetzt nicht denkt, und welche die jetzt zu ertragenden übertreffen. Namentlich ist es ja doch nur wahrscheinlich, aber keineswegs gewiß, daß durch strenge Beaufsichtigung der Apotheken eine ebenso gewissenhafte Geschäftsführung zu erzielen wäre, wie sie gegenwärtig durch das Monopol erreicht wird. Der Uebergang zur Gewerbefreiheit würde also bedeuten, daß man die Abstellung geringer bestehender Nachteile mit großen Uebergangsschwierigkeiten und möglicherweise auch mit dauernden Nachteilen erkaufen würde [99].

99) Anläßlich der Beratung der Gew.O. forderte der Reichstag bei der zweiten Lesung (am 8. April 1869) den Bundeskanzler auf, ihm einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch welchen (unter Absehung von jedem Nachweis des Bedürfnisses und der Lebensfähigkeit) der Betrieb des Apothekergewerbes für das ganze Bundesgebiet einheitlich geregelt werde; bei der 3. Lesung wurden die eingeklammerten Worte gestrichen. Am 5. Juni 1872 wurde sodann dem Reichstag durch seine Petitionskommission über eine Reihe eingelaufener Petitionen ein ausführlicher Bericht erstattet und einstimmig beantragt, die bisherige obrigkeitliche Prüfung des Bedürfnisses bei der Konzessionierung neuer Apotheken zu beseitigen. Der Bericht, welcher von seinem Verfasser als Broschüre herausgegeben worden ist (Jakobi, Apothekenschutz oder Apothekenfreiheit, 1872), ist im Reichstag nicht zur Beratung gelangt, hat aber in einer im Auftrag des deutschen Apothekervereins ausgearbeiteten Denkschrift (Hartmann, Reform oder Umsturz des Konzessionssystems im Apothekenwesen? 1873) eine vortreffliche Kritik erfahren. Bei Beratung der im folgenden Jahr beim Reichstag eingelaufenen Petitionen beantragte in der Petitionskommission der Berichterstatter (Winter), den Beschluß vom 5. Juni 1872 zu erneuern; die Kommission (Beschluß vom 29. April 1873) beschränkte sich aber darauf, dem Reichstag vorzuschlagen, die eingegangenen Gesuche dem Reichskanzler als Material für die demnächstige Regelung der Angelegenheit zu überweisen, und dieser Antrag wurde vom Reichstag in der Sitzung vom 23. Mai 1873 zum Beschluß erhoben. Bei der Verhandlung wurde ein Brief von Virchow verlesen, in welchem dieser sich für Unterhaltung der Apotheken durch die Gemeinden ausspricht. Das Reichskanzleramt studierte demnächst die Frage und berief zu diesem Zweck eine Kommission von Sachverständigen nach Berlin, welche über die ihr vorgelegten Fragen vom 10. bis 18. August 1874 eingehend verhandelte. Auf Grund dieses Materials sprach sich der Bundesrat durch Beschluß vom 22. Februar 1877 für Festhaltung der Konzessionspflicht, aber für Beseitigung der Realrechte aus. Der Reichskanzler kam diesem Beschluß durch die Vorlage von zwei Gesetzentwürfen nach (abgedruckt in Hirth's A. 1887 S. 926 ff. und im Buchhandel erschienen

§ 49. Die österreichische[100]), skandinavische und russische Apothekengesetzgebung stimmt in der Hauptsache mit der deutschen überein. In Frankreich unterscheidet das Gesetz vom 21. germinal XI (1803) zwei Klassen von Apothekern. Die Apotheker erster Klasse absolvieren ein Gymnasium (baccalauréat ès sciences physiques) und studieren drei Jahre auf einer der drei Apothekerhochschulen, die den Rang von Fakultäten haben. Die Apotheker zweiter Klasse erwerben nur eine unvollständige Gymnasialbildung und studieren drei Jahre auf einer medizinisch-pharmazeutischen Vorbereitungsschule. Beide Klassen praktizieren dann drei Jahre und legen schließlich ein Staatsexamen ab. Weiter unterscheidet dasselbe Gesetz noch zwei Klassen von herboristes, d. h. Personen, welche einheimische Arzneipflanzen verkaufen. Sie haben gleichfalls eine Prüfung abzulegen und erhalten dann, je nach der Behörde, vor der sie sie abgelegt haben, den Titel als Herborist erster oder zweiter Klasse. Das Erstehen der Prüfung ist für die Apotheker und Herboristen die einzige Voraussetzung für die Eröffnung ihres Gewerbebetriebs. Die Apotheker und Herboristen erster Klasse dürfen aber ihr Gewerbe im ganzen Lande ausüben, die der zweiten Klasse nur in dem Departement, in welchem sie geprüft worden sind. In Orten, in welchen keine Apotheke besteht, dürfen auch die geringer gebildeten Aerzte (officiers de santé) Arzneien verkaufen, aber nur an ihre eigenen Patienten. Eine staatliche Arzneitaxe besteht nicht. Geheimmittel dürfen weder verkauft noch öffentlich angekündigt werden, mit Ausnahme einiger weniger, welche unter der Herrschaft eines früheren Gesetzes genehmigt worden sind. Die Entdecker neuer Heilmittel müssen also, wenn sie sie ihren Mitmenschen zu gute kommen lassen wollen, ihre Beschaffenheit bekannt geben, wobei sie die Wahl haben, sie zunächst dem Staat zum Kauf anzubieten (was aber noch niemals zu einem Erfolg geführt zu haben scheint), oder direkt der Akademie der Medizin mitzuteilen, welche, wenn sie sie als nützlich erkennt, nach Einholung der Genehmigung des Ministers die Veröffentlichung mit dem Erfolg vornimmt, daß sie den in der Pharmakopöe aufgenommenen Mitteln gleichstehen. In Belgien, Holland, Italien, der Schweiz, Spanien und Portugal gelten dieselben Grundsätze wie in Frankreich. Bezüglich des englischen Apothekerrechts kann auf § 42 verwiesen werden.

4. Das sonstige Heilpersonal.

§ 50. Das sonstige Heilpersonal, nämlich Heildiener, Krankenpfleger, Bader und Hühneraugenoperateure ist der Regel nach nicht Gegenstand staatlicher Bestimmungen. Doch

unter dem Titel: Vorlage an den Bundesrat vom 28. Mai 1877, betreffend die Regelung des Apothekenwesens, 1877). Nach dem einen Entwurf sollten künftig nur noch persönliche Konzessionen erteilt werden und die bestehenden Realrechte vom Jahr 1900 an mit dem Tode des Inhabers erlöschen. Nach dem andern sollten umgekehrt ferner nur Realrechte geschaffen und auch die bestehenden persönlichen Rechte zu solchen erhoben werden. Die gleichzeitige Vorlegung des letzteren Entwurfs wurde damit motiviert, daß sich bei näherer Erwägung überwiegende Gründe für das Realrechtssystem ergeben hätten. Es sei eine große Zahl von Realrechten vorhanden und die Annahme des andern Systems nötige also zu empfindlichen Eingriffen in Privatrechte; die in mehreren Einzelstaaten gemachten Versuche, das Realsystem zu beseitigen, hätten sich als undurchführbar erwiesen; bei dem System persönlicher Konzessionen mache die Vergebung der erledigten Apotheken den Behörden viel Arbeit und setze sie dem Verdacht aus, nach Gunst zu verfahren, während sich beim Realrechtssystem der Besitzwechsel ohne Zuthun des Staates vollziehe; beim Realrechtssystem gebe der Apotheker das Geschäft auf, sowie er die Fähigkeit zur Führung verliere, während er beim Personalsystem die Apotheke wenn irgend möglich bis an sein Lebensende behalte; beim Personalsystem fehle für den Gewerbtreibenden jedes Interesse, die Einrichtung und Verwaltung des Geschäfts über den Buchstaben des Gesetzes hinaus zu verbessern ꝛc. Der Bundesrat beschloß darauf im April 1878, die Regelung der Angelegenheit bis zu besserer Klärung der Ansichten zu vertagen. — Vgl. außer der schon angeführten Litteratur: Brefeld, Die Apotheke — Schutz oder Freiheit? 1863. Wald, Schutz des Gemeinwohls und nicht Willkür des Arzneiverkaufs, 1863. Schönberg, Gutachten über die Reform des deutschen Apothekenwesens, 1873. Phöbus, Beiträge zur Würdigung der heutigen Lebensverhältnisse der Pharmazie, 1873. Böttger, Geschichte der Apothekerbewegung in Deutschland von 1862—1882, 1882.

100) Vomacka, Oesterreichische Apothekergesetze, 2. Aufl. 1890.

haben einige deutsche Staten[101]) Prüfungen für gewisse Arten dieser Gewerbtreibenden eingeführt, auf Grund deren Befähigungszeugnisse ausgestellt werden. Das Recht zur Uebung ärztlicher Praxis steht diesen Personen in Deutschland natürlich wie jedem Anderen zu. Auf dem Gebiet der Krankenpflege sind überall in großem Umfang religiöse Genossenschaften thätig[102]).

5. Die Krankenanstalten.

1. Im allgemeinen[103]).

§ 51. Für viele Kranke sind Heil- oder Pflegeanstalten nötig, weil entweder die Familie zu arm oder nicht gewillt ist, einen Kranken zu verpflegen, oder die Krankenpflege Einrichtungen erfordert, wie sie in einem Privathause nicht getroffen werden können, oder der Kranke seinen Zustand (Irrsinn, Schwangerschaft) geheim halten möchte 2c. Krankenhäuser werden teils von Privatunternehmern errichtet, teils — weil die privaten nicht alle Bedürfnisse befriedigen, namentlich häufig keine Armen aufnehmen und ihre Patienten nicht als Unterrichtsmaterial verwenden lassen — vom Staat und den Gemeinden. Die privaten Krankenanstalten sind überall Gegenstand polizeilicher Maßregeln, die ihren Grund darin haben, daß die Pfleglinge hilflose Personen sind, die sich nicht selbst schützen können und häufig auch von den Verwandten, denen sie eine Last sind, keinen Schutz zu erwarten haben. Die Gefahren, gegen welche Schutz zu bieten ist, sind ungenügende Pflege und Verköstigung, Mißhandlung, Unsittlichkeit, Erbschleicherei u. a. m. Diese Gefahren bekämpft der Staat regelmäßig dadurch, daß er die Errichtung von Anstalten von besonderer Erlaubnis abhängig macht und die konzessionierten Unternehmer überwacht.

Für das Deutsche Reich ist die Hauptbestimmung im § 30 der Gew.O. getroffen, nach welchem Unternehmer von Privatkranken-, Privatentbindungs- und Privatirrenanstalten einer Konzession der höheren Verwaltungsbehörde bedürfen, welche aber nur versagt werden kann, wenn entweder Thatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Unternehmers in Beziehung auf die Leitung oder Verwaltung der Anstalt darthun, oder wenn nach den vom Unternehmer einzureichenden Beschreibungen und Plänen die baulichen und die sonstigen technischen Einrichtungen der Anstalt den gesundheitspolizeilichen Anforderungen nicht entsprechen. Nach § 53 der Gew.O. kann die Konzession zurückgenommen werden, wenn sich aus Handlungen oder Unterlassungen des Unternehmers der Mangel derjenigen Eigenschaften ergibt, welche bei der Erteilung der Genehmigung nach den Vorschriften des Gesetzes vorausgesetzt werden mußten.

2. Die Irrenpflege.

§ 53. Man rechnet in Europa gegenwärtig einen Geisteskranken auf ungefähr 300 Personen und nimmt an, daß die relative Menge der Geisteskranken in den letzten Jahrzehnten sehr gewachsen ist. Diese Annahme ist wahrscheinlich richtig, wenn sie auch nicht damit bewiesen werden kann, daß gegenwärtig sehr viel mehr Fälle von Irrsinn amtlich

101) Preußen (Min.Erl. vom 27. Dez. 1869 und vom 20. Juli 1870) und Bayern (Verordnungen vom 25. Juni 1868 und vom 11. Aug. 1873).

102) Runge, Die Krankenpflege als Feld weiblicher Erwerbsthätigkeit gegenüber den religiösen Genossenschaften, 1870. Schwietzke, Die in Preußen vorhandenen Orden und Kongregationen, Zeitschr. des k. preuß. statist. Büreaus 1874 u. 1875. Leyden, Ueber weibliche Krankenpflege, Deutsche Rundschau, April 1879, S. 126 ff. Am 1. April 1887 besaß Deutschland 5450 staatlich geprüfte Heildiener, Heilgehilfen, Bader u. dgl., 1614 männliche und 12 971 weibliche berufsmäßige Krankenpfleger, von welchen 584 männliche und 10 544 weibliche religiösen Genossenschaften angehörten und zwar zu ²/₃ katholischen und zu ¹/₃ evangelischen.

103) Raths, Die Heilanstalten des deutschen Reichs nach den Erhebungen von 1883/5 (Arbeiten aus dem ksrl. Gesundheitsamt IV, S. 224 ff.); Preuß. Statistik (herausgegeben vom k. stat. Büreau) H. 90: Die Heilanstalten im preuß. Staat 1880/5, 1889. Güterbock, Die englischen Krankenhäuser im Vergleich mit d. deutschen (1881).

festgestellt werden als vor dreißig und sechzig Jahren[104]), denn da früher Geisteskrankheit für Besessenheit und für eine Schande gehalten und so viel als möglich verheimlicht wurde entzogen sich früher viele Fälle der amtlichen Feststellung. Es ist aber glaublich, daß das intensivere Leben der Jetztzeit, die größere Schwierigkeit des Erwerbs und die stärkeren Aufregungen und reicheren Genüsse die psychischen Kräfte mehr angreifen und daß deshalb jetzt in der That ein größerer Prozentsatz der Menschen in Irrsinn verfällt[105]).

Eine präventive Thätigkeit des Staats gegen dieses Uebel ist nur in Bezug auf eine der Quellen desselben möglich, gegen die Trunksucht. Da bei 10—30% der Irren die Krankheit auf übermäßigen Alkoholgenuß des Kranken selbst oder seiner Eltern zurückgeführt werden kann[106]), vermag die Trunksuchtspolizei dem Irrenwesen sogar große Dienste zu leisten.

§ 53. Für die Irren sorgen zunächst die Zivilgesetzgebungen, indem sie bestimmen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren ihnen ein Kuratur bestellt wird, der sich ihres Vermögens und ihrer Person anzunehmen hat. Von dieser Hilfe wird aber aus verschiedenen Gründen nur in seltenen Fällen und namentlich fast nur für Unheilbare Gebrauch gemacht[107]). Bei den die große Mehrzahl bildenden vermögenslosen Irren fehlt der eine Grund der Kuratelbestellung; sodann muß der Entmündigung notwendig eine

104) Nach Wille, Die Aufgaben der Statistik der Geisteskranken (Hildebrand-Konrad J. I. S. 319) werden gegenwärtig in einigen Ländern viermal so viel Irre gezählt als vor 60 Jahren.

105 Die folgende, Oettingen's Moralstatistik entnommene Tabelle ist zusammengestellt nach den Angaben bei J. L. A. Koch, Zur Statistik der Geisteskrankheiten, 1878 S. 48. Die eingeklammerten Ziffern sind unsicher, weil nur schätzungsweise nach dem durchschnittlichen Prozentverhältnis der Idioten und Irrsinnigen aus der betreffenden Gesamtsumme entnommen. Die Verschiedenheit der Zahlen der Irrsinnigen erklärt sich zum Teil mit der Unbestimmtheit des Begriffs und mit ungleicher Sorgfalt bei den Zählungen.

Länder	Jahr der Zählung	Bevölkerung (Millionen)	Idioten		Irrsinnige		Zusammen Geisteskranke		Davon in Heilanstalten		Verpflegte auf 100 Kranke
			Absolute Zahl	Auf 100000 Einw.	Absolute Zahl	Auf 100000 Einw.	Absolute Zahl	Auf 100000 Einw.	Absolute Zahl	Auf 100000 Einw.	
1) Württemberg	1875	1 836	3 810	207	3 948	215	7 758	422	1 570	83	20
2) Schottland	1871	3 360	4 621	138	6 792	202	11 413	340	6 552	195	57
3) Irland	1871	5 412	6 742	125	9 763	180	16 505	305	8 440	156	51
4) England u. Wales	1871	22 712	29 452	130	39 567	175	69 019	305	42 442	175	61
5) Norwegen	1865	1 702	2 039	120	3 156	185	5 195	305	976	57	19
6) Schweiz	1870	2 669	(3 237)	(121)	(4 527)	(170)	7 764	291	2 918	109	37
7) Baden	1873	1 484	(1 697)	(114)	(2 277)	(154)	3 974	268	980	66	25
8) Bayern	1871	4 852	7 292	150	4 737	98	12 029	248	2 368	49	20
9) Frankreich	1872	36 103	35 133	97	52 835	146	87 968	244	36 964	102	43
10) Preußen	1871	24 644	33 740	137	21 303	86	55 043	223	11 760	48	21
11) Sachsen	1875	2 761	3 763	136	2 328	84	6 091	221	2 574	93	42
12) Dänemark	1870	1 785	1 430	80	2 454	137	3 884	218	862	48	22
13) Schweden	1870	4 169	1 632	39	7 358	177	8 990	216	—	—	—
14) Belgien	1868	4 898	1 695	35	6 545	134	8 240	168	6 032	123	73
15) Italien	1871	26 801	(18 963)	(70)	(25 139)	(94)	44 102	165	11 396	43	26
16) Niederlande	1876	3 767	2 470	(66)	(3 277)	(87)	5 747	153	3 959	105	68
17) Oesterr. (Cisl.)	1873	20 727	10 551	51	19 782	95	30 333	146	7 541	36	24
18) Ver. St. Amerikas	1860	31 443	18 930	60	24 046	76	42 976	137	11 133	75	55
Zusammen:	—	201 125	187 197	93	239 834	120	427 031	213	157 724	75	36

106) Bär, Der Alkoholismus (1878) S. 360 ff.

107) Von den 613 Kranken, welche sich im Jahre 1837 in der französischen Irrenanstalt in Bicêtre befanden, standen nur 19 unter Kuratel; Block, a. a. O. s. v. Aliénés. Von den 250 Kranken, welche im Oktober 1890 in der württembergischen Staatsirrenanstalt Winnenthal verpflegt wurden, waren 24 oder nicht ganz 10% entmündigt und zwar waren von den männlichen Angehörigen der 1., 2. und 3. Verpflegsklasse 40, 13 und 9%, von den weiblichen Angehörigen derselben Verpflegungsklassen 33, 12 und 3% entmündigt.

sorgfältige gerichtliche Untersuchung des Geisteszustands des Verdächtigen vorhergehen, welche die Krankheit leicht verschlimmert, und endlich bringt die mit der Ernennung eines Vormunds verbundene öffentliche Bekanntmachung der Geisteskrankheit nicht nur den Kranken nach seiner Wiederherstellung in eine üble Lage, sondern schädigt wegen der Erblichkeit vieler psychischer Affektionen auch die Interessen der Verwandten.

§ 54. In wirksamerer Weise und in innigem Anschluß an die eigentümlichen Verhältnisse der Irren nimmt sich die öffentliche Verwaltung derselben an. Viele Geisteskranke müssen wegen der Natur der Krankheit außerhalb des Hauses, sei es bei andern Familien, sei es in besonderen Anstalten, verpflegt werden. Neben den Verhältnissen, welche eine solche Unterbringung auch bei anderen Kranken manchmal nötig machen, kommt bei den Geisteskranken noch weiter in Betracht die bei ihnen häufig vorhandene Sicherheitsgefährlichkeit oder Anstößigkeit, die manchen eigene äußerste Hilflosigkeit und die namentlich bei Melancholikern gewöhnliche Neigung zum Selbstmord — lauter Umstände, welche Maßregeln erfordern, wie sie in einem gewöhnlichem Privathause nicht getroffen werden können. Ferner wird auch bei vielen Geisteskranken die Heilung wesentlich erleichtert, wenn sie aus der Umgebung, in welcher die Krankheit entstand, entfernt und in Verhältnisse gebracht werden, welche die dort vorhandenen schädigenden Umstände nicht enthalten. Familien, welche Irre aufnehmen, sind nun aber überall nur in geringer Zahl vorhanden, und dieselben befassen sich auch ebenso wie private Anstalten nur mit zahlungsfähigen Kranken. Daher entsteht das Bedürfnis nach öffentlichen Irrenanstalten, welche ohne Rücksicht auf die Zahlungsfähigkeit Jedem offen stehen, dessen Zustand die Aufnahme in eine Anstalt wünschenswert macht. Solche Anstalten werden seit dem Anfang unseres Jahrhunderts überall teils vom Staat, teils seinen Vorschriften gemäß von den größeren öffentlichen Verbänden (Provinzen, Kreise, Bezirke) unterhalten[108]).

Bei der Organisation der Irrenanstalten kommt vor allem in Betracht, daß je größer sie angelegt werden, um so niedriger der Unterhalt des einzelnen Pfleglings sich stellt, weil die Generalkosten nicht im selben Verhältnis wie die Anstalten wachsen. Doch hat die Erweiterung über ein gewisses Maß hinaus ihre Bedenken. Zunächst wird dadurch die Einheit und Festigkeit der Leitung gefährdet. Man kann natürlich dem Vorstand einen solchen Stab von ärztlichen und administrativen Gehilfen unterordnen, daß er 1000 und noch mehr Kranke leiten kann. Aber je zahlreicher das Hilfspersonal ist, um so mehr Zeit kostet dem Chef die Ueberwachung desselben; er geht dann selbst fast ganz in dieser Arbeit auf und die positive ärztliche und Verwaltungsthätigkeit besorgen die Untergebenen, welche häufig wechseln, dem Publikum nicht bekannt werden, und zu welchen es daher auch kein Vertrauen fassen kann. Ferner muß einer großen Anstalt ein großer Rekrutierungsbezirk zugeteilt werden, was die Folge hat, daß die Kranken ihr zum Teil aus weiter Entfernung zugeführt werden müssen, während der Transport der Irren seiner großen Schwierigkeiten wegen möglichst verkürzt werden muß und namentlich kein Uebernachten erfordern sollte. Ebendeshalb ist auch die früher übliche Unterscheidung zwischen Heil- und Pflegeanstalten meist aufgegeben worden und ist die Herstellung besonderer Anstalten für Männer und

108) Man nimmt an, daß von 3 Geisteskranken durchschnittlich einer der Anstaltspflege bedarf und daß also auf höchstens 1000 Einwohner ein Anstaltspflegling treffen sollte. Wie unvollkommen und ungleich das Bedürfnis bis jetzt befriedigt ist, ergibt sich daraus, daß 1881 in den folgenden Ländern ein Anstaltspflegling auf die angegebenen Einwohnerzahlen traf: England 345, Schweiz 719, Sachsen 883, Württemberg 946, Bayern 1285, Deutschland 1308, Preußen 1406, Italien 1476, Oesterreich 2687 (Pelmann, Art. Irrenanstalten in Eulenberg's Realencyklopädie der Heilkunde).

Nach der vorher in Anmerkung 102 angeführten Schrift von Rath's besaß 1885 Deutschland 116 öffentliche Anstalten mit durchschnittlich 306 Betten und 128 Privatanstalten mit durchschnittlich 79 Betten. Weiteres statistisches Material ist zu finden bei Rath's, Die Zahl der Geisteskranken, (Arbeiten aus dem kaiserlichen Gesundheitsamt V, Heft 3) und bei Bähr, Anstalten für Psychischkranke, 1882.

Weiber zu vermeiden, während natürlich innerhalb der Anstalten die Geschlechter sorgfältig zu trennen sind. Die Vereinigung der Geschlechter in denselben Anstalten hat nebenbei noch den Vorteil, daß die Arbeitsgelegenheit für alle Pfleglinge eine reichere wird, indem nun die Frauen auch für die Männer kochen, waschen und nähen, und die Männer auch für die Frauen Holz spalten und andere grobe Arbeiten verrichten können. Es ist dies von großer Bedeutung, da zweckmäßige Beschäftigung die Kranken am besten von ihren verkehrten Neigungen abzieht und zur Gesundheit zurückführt, und die Arbeit der Pfleglinge ihre Unterhaltungskosten verringern kann, die überall eine sehr beträchtliche Höhe erreichen. Die bloßen Anlagekosten einer Anstalt betragen ungefähr 6000 M. auf den Pflegling und die täglichen Verpflegungskosten 1,10 bis 1,50 Mark. Da namentlich Beschäftigung im Freien der Gesundheit des Geisteskranken zuträglich ist, hat man in neuerer Zeit die Verbindung von landwirtschaftlichen Unternehmungen mit Irrenanstalten empfohlen. Es werden dann in der Nähe von Anstalten größere Komplexe von Grundstücken erworben, auf welchen Kolonien der arbeitsfähigen Irren errichtet werden. Dieselben arbeiten unter der Leitung von Wärtern und werden, wenn sich ihr Zustand verschlimmert, in die Anstalt zurückgebracht, um durch augenblicklich brauchbarere ersetzt zu werden.

Zu der Unterhaltung von öffentlichen Irrenanstalten gesellt sich für den Staat als weitere Aufgabe die Ueberwachung der Privatunternehmungen, welche sich folgerichtig nicht auf Anstalten beschränken darf, sondern auch die entgeltliche Aufnahme einzelner Kranker umfassen muß. Wegen der großen Hilflosigkeit vieler Irren, durch die sie ganz der Willkür ihrer Pfleger verfallen, können nur vollkommen zuverlässige Personen zu diesem Erwerbe zugelassen werden, die nach erfolgter Konzessionierung ebenso wie die für die Kranken bestimmten Räumlichkeiten fortwährend beaufsichtigt werden müssen. Doch wird auch die sorgfältigste polizeiliche Aufsicht nicht im stande sein, den Eigennutz der Privatunternehmer immer in den richtigen Schranken zu halten, die Lage der von ihnen verpflegten Kranken ebenso günstig zu gestalten wie die der Pensionäre der öffentlichen Anstalten und zu verhüten, daß Pfleglinge über die Zeit der Genesung hinaus festgehalten werden. Außer diesen für die Verdrängung der Privatanstalten durch öffentliche geltend zu machenden Gründen spricht hierfür ferner, daß die Privatanstalten sich nur mit zahlungsfähigen Pfleglingen befassen, durch deren Uebernahme in die öffentlichen Anstalten der Staat und die Kommunalverbände einen Teil der Kosten decken können, welche ihnen für die Unterhaltung der zahlungsunfähigen Kranken erwachsen.

Andererseits können nur Privatanstalten für so kleine Patientenzahlen hergestellt werden, daß der leitende Arzt und der Anstaltsbetrieb auf die Bedürfnisse und Forderungen der Pfleglinge in dem Maße einzugehen vermögen, in welchem wohlhabende Kranke dies wünschen und bezahlen können.

§ 55. Der Anstoß zur Aufnahme eines Geisteskranken in eine Anstalt wird in zahlreichen Fällen von seinen Verwandten oder Bekannten oder von der unterstützungspflichtigen Gemeinde gegeben, welche in seinem oder ihrem Interesse die Maßregel ergreifen. Es kommt aber nicht selten vor, daß die Angehörigen und die Gemeinden aus Indolenz oder aus Scheu vor den Kosten die Einschaffung eines Kranken in eine Anstalt nicht beantragen, obgleich die öffentliche Sicherheit oder Sittlichkeit oder das Wohl des Kranken eine solche Unterbringung dringend notwendig machen. In solchen Fällen müssen die Polizeibehörden ergänzend eintreten. Sie müssen also von der Gesetzgebung ermächtigt werden, unter den erwähnten Voraussetzungen die Unterbringung von Amtswegen zu verfügen.

Da derjenige, welcher als geisteskrank in einer Irrenanstalt oder in einem andern fremden Hause untergebracht wird, seiner persönlichen Freiheit beraubt und in eine Lage gebracht wird, welche der eines Strafgefangenen ähnlich ist, muß alles aufgeboten werden, um zu verhüten, daß diese Maßregel nicht gegen Personen angewendet wird, welche für krank nur

gehalten werden, daß also Einschließungen in Irrenanstalten nicht aus Irrtum oder Fahrlässigkeit stattfinden oder gar aus böser Absicht im Interesse eines einzelnen oder des Staats, der aus irgend einem Grunde die betreffende Person beseitigen möchte. Zur Erreichung dieses Zieles empfiehlt sich die Bestimmung, daß zu jeder Einschaffung in eine Anstalt mehrere sachverständige und unparteiische Personen zusammenwirken müssen[109]), und daß dieselben sich eines bestimmten Verfahrens zu bedienen haben, welches die Würdigung aller in Betracht kommenden Momente sichert. Der Erfüllung dieser Forderungen, welche die Verbringung eines Irren in eine Anstalt zu einer umständlichen Sache machen, steht aber im Wege, daß die Wahrscheinlichkeit der Heilung um so größer ist, je rascher der Erkrankte aus seiner bisherigen Umgebung entfernt und in richtige Behandlung gebracht wird, und daß den Angehörigen und den Heimatgemeinden der Kranken ihre häufig ohnehin geringe Lust zur Inanspruchnahme von Anstalten durch zu führende lange Verhandlungen leicht vollständig verleidet wird. Da sich somit Erwägungen von gleichem Gewichte direkt gegenüberstehen, bleibt der Gesetzgebung nichts übrig als einen Mittelweg einzuschlagen und beide Gesichtspunkte nur bis zu einem gewissen Grade zu berücksichtigen.

Wie die ungerechtfertigte Einschließung in eine Irrenanstalt, so muß auch die Festhaltung daselbst über die Zeit der Genesung hinaus und schon über die Zeit hinaus, während deren die Einschließung vom öffentlichen Interesse oder von den Angehörigen des Kranken verlangt wird, mit allen Mitteln verhindert werden. Es sind daher die Anstalten anzuweisen, Pfleglinge, die sie für genesen halten, sofort zu entlassen, den Eintritt solcher Besserung, welche die Entlassung eines im öffentlichen Interesse in die Anstalt verbrachten Kranken als zulässig erscheinen läßt, sogleich der zuständigen Behörde mitzuteilen und die von Verwandten oder Gemeinden eingelieferten Kranken, welche zum Zweck anderweitiger befriedigender Unterbringung zurückverlangt werden, diesen auszuantworten. Wenn aber von Angehörigen oder Gemeinden untergebrachte Kranke, welche nach der Ansicht des Irrenarztes sicherheitsgefährlich sind, oder für welche zu befürchten ist, daß sie in eine ungenügende Pflege gegeben werden sollen, zurückverlangt werden, wird die Anstalt zunächst die Polizeibehörde zu benachrichtigen haben, damit diese bestimmen kann, ob die Festhaltung nicht im öffentlichen Interesse fortzudauern hat.

Ungerechtfertigten Unterbringungen und Festhaltungen in Irrenanstalten und ebenso allen sonstigen Pflichtverletzungen der Vorsteher wird durch amtliche Visitationen der Anstalten entgegengewirkt, namentlich wenn sie unvermutet vorgenommen werden. Da sie aber die Kranken aufregen und beunruhigen und also ihre Gesundheit und Wiederherstellung gefährden, können sie nicht in dem Maße gehäuft werden, als außerdem zweckmäßig wäre. Sie erreichen ihren Zweck am sichersten, wenn sie von Aerzten und von richterlichen oder Polizeibeamten gemeinschaftlich ausgeführt werden, indem erstere leicht zu ausschließlich das Gesundheitsinteresse berücksichtigen, letztere in Ermanglung eigenen Sachverständnisses die Angaben der Anstaltsärzte zu wenig kontrollieren können.

§ 56. Die formell vollkommenste Irrengesetzgebung besitzt Frankreich[110]). Ein ausführliches Gesetz vom 30. Juni 1838, zu welchem eine Vollzugsverordnung des Königs vom 18. Dezember 1839 gehört, hat die wichtigsten Seiten der Irrenpolizei und die Verteilung der Kosten der Irrenpflege klar und übersichtlich geordnet. Jedes Departement soll entweder selbst eine Irrenanstalt unterhalten, oder durch Vertrag die eines andern

109) Es kommen namentlich praktische Aerzte, der amtliche Arzt sowie die Polizeibehörde und das Gericht des Wohnorts und des Anstaltsorts in Frage.

110) Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 20, Supplementheft. Block a. a. O. s. v. Aliénés. Foville, Les aliénés, 1870. Bertrand, Loi sur les aliénés, 1872. Die beiden letzten Schriften sind Erzeugnisse der in Frankreich bestehenden Bewegung für Reform der Irrengesetzgebung und enthalten daher außer einer Darstellung des französischen Rechts auch ausführliche Angaben über die fremden Gesetzgebungen und kritische Erörterungen.

Departements oder eine Privatanstalt seinen Irren zugänglich machen. Zur Errichtung einer Privatanstalt ist Genehmigung des Präfekten notwendig. Dieselbe setzt voraus, daß das Gebäude durch seine Lage und Einrichtung gewissen Anforderungen genügt, daß der Gesuchsteller einen guten Leumund besitzt, entweder selbst Arzt ist oder einen Arzt für die Anstalt angestellt hat, und daß er eine dem monatlichen Aufwand für die aufzunehmenden Irren entsprechende Kaution stellt, aus welcher im Falle der Zurücknahme der Konzession und bei Verhinderung des Unternehmers die Verpflegung der Kranken vorläufig bestritten wird. Die Konzession kann zurückgenommen werden, wenn der Unternehmer die bestehenden Vorschriften verletzt.

Die Aufnahme eines Kranken in eine Anstalt erfolgt entweder auf Antrag einer Privatperson oder auf Befehl der Behörde. Ersterenfalls muß der Antrag schriftlich gestellt werden (damit die durch die Antragstellung übernommene Verantwortlichkeit nicht bestritten werden kann) und ist mit einem Paß oder einem sonstigen Identitätsnachweis der aufzunehmenden Person (damit nicht durch ihre Aufnahme unter falschem Namen Nachforschungen nach ihr erschwert werden) und mit einem ärztlichen Zeugnis, welches die Notwendigkeit der Aufnahme des Kranken in eine Anstalt ausspricht, zu belegen; in dringenden Fällen ist das ärztliche Zeugnis entbehrlich. Der Präfekt kann in einem motivierten Beschlusse die Unterbringung eines Kranken in einer Anstalt anordnen, wenn derselbe die öffentliche Ordnung oder die Sicherheit der Personen gefährdet; in dringenden Fällen kann die Ortspolizei die notwendigen provisorischen Anordnungen treffen [111]). Die Unterbringung wird aufgehoben durch Gerichtsbeschluß auf eine vom Geisteskranken selbst, seinem Vormund, einem Verwandten, einem Freund oder dem Staatsanwalt erhobene Beschwerde, ferner durch Beschluß des Präfekten und endlich — wenn die Unterbringung nicht auf einem Befehl des Präfekten beruht — sowohl durch die Gesunderklärung der Anstaltsärzte als auf Grund der Entlassungsforderung der nächsten Verwandten oder desjenigen, der die Unterbringung herbeigeführt hat, vorausgesetzt, daß der Präfekt nicht im Interesse der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit die Festhaltung beschließt.

An diese Bestimmungen reihen sich solche an, welche den zur Entlassungsverfügung zuständigen Behörden die zur Begründung solcher Verfügungen geeigneten Thatsachen bekannt machen und die fortwährende Uebereinstimmung der Anstaltsverwaltung mit den bestehenden Vorschriften sichern sollen. Der Präfekt, der Gerichtspräsident, der Friedensrichter und der Maire haben die öffentlichen und die Privatanstalten von Zeit zu Zeit zu visitieren; der Staatsanwalt hat die öffentlichen Anstalten mindestens zweimal, die Privatanstalten mindestens viermal jährlich zu besuchen. Wenn ein Kranker auf Antrag einer Privatperson aufgenommen worden ist, hat der Anstaltsvorstand innerhalb 24 Stunden dem Präfekten Anzeige zu erstatten, welcher das mit dem Kranken übergebene ärztliche Zeugnis und ein Zeugnis des Anstaltsarztes beizufügen ist. Der Präfekt benachrichtigt die Staatsanwaltschaft und entsendet, wenn der Kranke in eine Privatanstalt aufgenommen worden ist, einen Arzt, welcher den Gesundheitszustand desselben untersucht. Nach Verlauf von vierzehn Tagen hat der Anstaltsarzt dem Präfekten ein eingehendes Gutachten zu erstatten, und alle sechs Monate hat der Anstaltsvorstand demselben über alle Pfleglinge zu berichten. Der Präfekt hat bezüglich der auf seinen Befehl aufgenommenen Kranken alle sechs Monate über die Fortdauer oder Aufhebung der Festhaltung zu beschließen. Wenn in der Zwischenzeit zwischen zwei Semestralberichten die Aerzte die Entlassung eines auf polizeilichen Befehl aufgenommenen Kranken als möglich erkennen, haben sie dem Präfekten sofort Anzeige zu

111) Sehr beachtenswert ist Art. 31 des Gesetzes, wonach die notwendigsten Vermögensverwaltungsakte für die in Anstalten aufgenommenen, nicht entmündigten Geisteskranken von den Mitgliedern der aus Ehrenbeamten gebildeten Ueberwachungskommissionen vorzunehmen sind, welche bei den öffentl. Irrenhäusern bestehen. Nach Art. 32 können prov. Vermögensverwalter ernannt werden.

erstatten. Die Unterbringungsbefehle und die halbjährigen Erneuerungen derselben hat der Präfekt dem Staatsanwalt und der Familie des Kranken mitzuteilen. Ueber jeden Pflegling muß in der Anstalt ein Protokoll geführt werden, in welches der Arzt mindestens einmal monatlich seine Beobachtungen einzutragen hat und welches den Beamten, welche die Visitationen vornehmen, jedesmal vorzulegen ist[112]).

Trotz der großen Vorsicht dieser Bestimmungen verbreitete sich gegen das Ende der Napoleonischen Regierung die Befürchtung, daß sie die persönliche Freiheit nicht genügend sicherten. Obgleich die Regierung bekannt machte, daß von 1864–1869 nur 52 gerichtliche Beschwerden wegen ungerechtfertigter Unterbringung in einer Anstalt erhoben worden seien, die sich sämtlich als unbegründet erwiesen hätten, konnte sie doch nicht umhin, im Februar 1869 eine Kommission zur Revision des Irrengesetzes einzusetzen, und Anfang 1870 legten die Deputierten Gambetta und Magnin dem gesetzgebenden Körper einen wegen seiner radikalen Bestimmungen bemerkenswerten Gesetzentwurf vor. Er geht von dem Grundsatze aus, daß der Schutz der persönlichen Freiheit wichtiger ist als die Pflege der Gesundheit. Demgemäß sollen die Anstaltsvisitationen so gehäuft werden, daß mindestens alle vierzehn Tage eine stattfindet. Ueber die Aufnahme in eine Anstalt entscheiden Geschworene, vor denen der der Geisteskrankheit Beschuldigte durch einen Anwalt vertreten wird. Die Unterbringung kann nur mit 3/4 der Stimmen beschlossen werden; gegen das Erkenntnis kann wegen Formfehlern Kassationsrekurs an das Gericht erster Instanz ergriffen werden. Die Entlassung erfolgt im gleichen Verfahren und außerdem auf die Gesundheitserklärung des Anstaltsarztes[113]).

Aus diesen Wurzeln erwuchs der Entwurf eines neuen Irrengesetzes, der 1887 vom Senat, aber bis jetzt nicht von der Abgeordnetenkammer beraten wurde[114]) und der namentlich folgende Neuerungen enthält: 1) Die Aufnahme in eine Anstalt erfolgt zwar wie bisher, ist aber nur eine vorläufige, bis sie von dem Gericht, in dessen Sprengel die Anstalt liegt, geprüft und genehmigt ist. 2) Einer ähnlichen Aufsicht wie die Privatanstalten unterliegen die einzeln bei Fremden wohnenden Irren. 3) Für geistig erkrankende Sträflinge werden besondere Abteilungen in den Gefängnissen errichtet, für Geisteskranke, welche für begangene Strafthaten wegen Unzurechnungsfähigkeit nicht bestraft werden können, besondere Anstalten.

§ 57. Das englische Recht[115]) ist in etwa 40 Gesetzen enthalten, welche nach und nach die Angelegenheit in gute Ordnung gebracht haben, und vor welchen 8 und 9 Vict. c. 100 und 16 und 17 Vict. c. 97 die wichtigsten sind. Jede Grafschaft und jede in gleichem Rang stehende Stadt hat eine Anstalt für arme und sicherheitsgefährliche Geisteskranke zu unterhalten. Zu den letzteren gehören namentlich diejenigen, welche in einem Strafprozeß wegen Geisteskrankheit freigesprochen, in einer strafrechtlichen Voruntersuchung geisteskrank erfunden, oder unter Umständen ergriffen worden sind, welche auf Geisteskrankheit und verbrecherische Neigungen schließen lassen. Bemittelte Kranke sind auf Privatanstalten angewiesen. Diese bedürfen einer jährlich zu erneuernden Konzession, welche in der Hauptstadt von der staatlichen Oberaufsichtsbehörde (commissioners in lunacy), sonst

---

112) Die Kosten für die Verpflegung armer Geisteskranken haben die Departements zu tragen und zwar jedesmal dasjenige Departement, in welchem der Unterstützungswohnsitz des Kranken liegt. U.-W. ist bei Minderjährigen der Geburtsort, bei Volljährigen der Ort, wo sie sich zuletzt ein Jahr lang aufgehalten haben. Die Departements dürfen aber einen Teil der Unterhaltungskosten auf den U.-W. abwälzen und thun dies nach Anleitung einer Ministerialverfügung regelmäßig in der Art, daß sie von Gemeinden mit wenigstens 100 000 Fr. ordentlichen Einnahmen 33 %, von solchen mit 50 000 Fr. 25 % der Kosten erheben ꝛc. bis herunter zu den Gemeinden mit weniger als 1000 Fr. Einnahmen, welche nur 5 % der Kosten zu erstatten haben.

113) Vgl. Pelmann, Ueber Irrengesetzgebung und das französische Irrengesetz, Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 31.

114) Roussel, Rapport parlamentaire sur la révision de la loi du 30 juin 1838, 2 vol.

115) Vgl. Gneist a. a. O. und Finkelnburg a. a. O. Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 20, Supplementheft.

nach Einholung des Gutachtens jener Behörde von der Grafschaftsbehörde erteilt wird. Die Aufnahme in eine öffentliche Anstalt wird in gewissen Fällen durch zwei Friedensrichter oder den Minister des Innern, in der Regel durch einen Friedensrichter, in dringenden Fällen durch den Ortsgeistlichen und den Armenaufseher angeordnet. Die Aufnahme in eine Privatanstalt darf nur auf Grund eines in bestimmter Form ausgestellten ärztlichen Zeugnisses erfolgen. Alle Anstalten unterliegen häufigen Inspektionen durch die staatliche Oberaufsichtsbehörde und durch die von den Grafschaftsbehörden ernannten Aufsichtskomitees, welche Personen, die ohne genügenden Grund festgehalten werden, sofort entlassen können. Die Anstalten haben jede Aenderung des Pfleglingsbestands der Oberaufsichtsbehörde mitzuteilen. Diese beaufsichtigt auch die nicht in Anstalten untergebrachten Irren.

§ 58. Der Zustand des deutschen Rechts[116]) ist unbefriedigend, insofern es nur in Verordnungen der Landesherren und Ministerien der Einzelstaaten und in Anstaltsreglements besteht. In allen Staaten bestehen öffentliche Anstalten, welche in den kleineren vom Staat, in den größeren von Kommunalverbänden unterhalten werden. Privatanstalten unterliegen der Konzessionspflicht, der nach § 30 der Gew.O. alle Krankenanstalten unterworfen sind. Die Aufnahme ist regelmäßig durch ein die Geisteskrankheit bezeugendes Zeugnis des amtlichen Arztes des Wohnorts (Preußen, Sachsen, Baden, Hessen) oder des den Kranken bisher behandelnden Arztes bedingt, das in den meisten Staaten nicht über 14 Tage alt sein darf. Hierzu muß zum Teil noch kommen die Zustimmung der Polizeibehörde des Wohnorts des Kranken, ein Paß oder ein anderer Identitätsnachweis für denselben, die Stellung des Aufnahmeantrags durch einen Verwandten oder den Vormund des Kranken. Daß eine Person entmündigt ist, ist nicht Bedingung ihrer Verbringung in eine Anstalt, macht aber in Preußen die Erfüllung der regelmäßigen Aufnahmebedingungen entbehrlich. In dringenden Fällen ist gestattet, daß die Aufnahmebedingungen ganz oder zum Teil erst nach erfolgter Aufnahme erfüllt werden[117]).

§ 59. Von anderen Staaten besitzen neuere Gesetze der schweizer Kanton Neuenburg vom 23. Mai 1879, Norwegen vom 17. August 1880, Schweden vom 2. Nov. 1883, Holland vom 27. April 1884, endlich Italien einen Entwurf von 1884[118]). Bezüglich

116) Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 19, Supplementheft. Schmitz, Die Privatirrenanstalten, 1887. Reuß, Rechtsschutz der Geisteskranken, 1888. Kirchhoff, Geschichte der deutschen Irrenpflege, 1890; Preußische Statistik, herausgegeben vom k. preuß. stat. Büreau H. 100: Die Irrenanstalten im preuß. Staat 1880/5, 1890.

117) Soviel diese Bestimmungen formell zu wünschen übrig lassen, so sind doch Fälle rechtswidriger Einschließung in Anstalten nicht bekannt geworden. Trotzdem hat Schröder, Das Recht im Irrenwesen (1890), die bestehenden Einrichtungen lebhaft angegriffen und den in § 56 oben angeführten Gambetta'schen Vorschlag befürwortet und weiter ausgeführt. Er übersieht, daß trotz der Unvollkommenheit der Psychiatrie die Aerzte bessere Richter über Geisteskrankheit sind als Laien, und daß die Vermehrung der Aufnahmsförmlichkeiten den naturgemäß wenig zahlreichen fälschlich in den Verdacht der Geisteskrankheit Geratenden keinen unbedingten Schutz gewährt, für die große Menge der wirklich Kranken aber eine grobe Mißhandlung und schwere Gefährdung bedeutet. Die Kranken müssen solches hinnehmen, wenn nur hierdurch ernste Gefahren für das öffentliche Wohl verhindert werden können, wie dies vielleicht unter der Regierung des Kaisers Napoleon III. zutraf, die man im Verdacht hatte, daß sie politische Gegner durch Verbringung in Irrenhäuser beseitige. Aber in Deutschland ist bisher weder solcher Verdacht entstanden, noch in anderer Weise das Bedürfnis die Aufnahmen zu erschweren begründet worden. So wenig wie die Vermehrung der Aufnahmsförmlichkeiten kann die Erlassung eines Gesetzes über die Angelegenheit befürwortet werden. Denn bei dem geringen Verständnis, welches selbst die meisten Gebildeten für Geisteskrankheit haben, könnte die Volksvertretung die Einführung von Förmlichkeiten verlangen, welche den Kranken schädlich wären und welche die Regierung doch nicht zurückweisen könnte, weil sonst Mißtrauen entstände. Man kann für baldige Erlassung eines Gesetzes über Aufnahme und Entlassung nur anführen, daß sich einmal so starkes Mißtrauen gegen die Anstalten verbreiten kann, daß sofort ein Gesetz gegeben werden muß, und daß dieses dann jedenfalls besonders schlecht ausfallen würde. Dringend ist aber das Bedürfnis nach gesetzlicher Fürsorge für die privatrechtlichen Verhältnisse nicht entmündigter Geisteskranker, da in dieser Beziehung jede Bestimmung fehlt.

118) Sämtlich abgedruckt bei Reuss a. a. O. S. auch G. Harrison, Legislation on insanity, a collection of the lunacy laws of the United States, England, Canada etc., Philadelph. 1884.

Belgiens verdienen neben seinem Gesetz vom 28. Dez. 1873 die Einrichtungen Erwähnung, welche in dem Städtchen Gheel bestehen[119]). Daselbst nimmt seit langer Zeit eine große Anzahl von Bürgern Irre in Kost und Wohnung, läßt sie am Familienleben teilnehmen und verwendet sie zur Arbeit. Die Stadt von 6000 Einwohnern beherbergt in dieser Weise 1000 Geisteskranke. Die meisten bezahlen jährlich nur 260 Fr. Pension, wozu noch eine nach dem Preis der Pension abgestufte Gebühr für ärztliche Behandlung kommt (für die Aermsten jährlich 12 Fr.). Der Staat hat die Verhältnisse eingehend geregelt: gefährliche Irre sind ganz ausgeschlossen, die Aufnahme von Kranken ist konzessionspflichtig, die Unterbringung derselben erfolgt durch Vermittlung eines staatlichen Plazierungsbureaus, die Rechte und die Pflichten der Pfleger und der Pfleglinge sind genau umschrieben, die Kranken werden mindestens einmal wöchentlich von einem Arzt besucht, im Falle der Entweichung eines Irren hat der Pfleger die Kosten der Wiedereinfangung zu tragen ꝛc. Zugleich besteht in Gheel eine Irrenanstalt, in welcher die Kranken nach der Ankunft eine Zeitlang beobachtet werden, und welcher sie wieder überliefert werden, wenn sich ihr Zustand verschlimmert. Die Einrichtung löst das Problem, die Geisteskranken sehr viel billiger zu verpflegen, als dies in Anstalten möglich ist. Aber die eine Zeitlang verbreitete Meinung, daß sie anderswo nachgeahmt werden und die Anstalten entbehrlich machen könne, ist jetzt ziemlich allgemein aufgegeben. Die Einrichtungen in Gheel sind vom Staate nicht geschaffen, sondern nur geregelt worden. Die Stadt war ursprünglich ein Wallfahrtsort für Geisteskranke; die Einwohner machten aus der Beherbergung und Verpflegung der Wallfahrer eine Industrie und diese wurde dann zu einer dauernden Einrichtung. Wie Gheel nicht durch den Willen des Staats entstanden ist, wird auch kein anderer Staat etwas Aehnliches ins Leben rufen können.

IV. Anhang. Die Veterinärpolizei[120]).

§ 60. Die Veterinärpolizei[121]) beschäftigt sich mit denjenigen Krankheiten der Haustiere (namentlich der Pferde, Rinder, Schafe, Schweine und Hunde), welche wegen ihrer Ansteckungsfähigkeit und ihrer verheerenden Wirkungen volkswirtschaftlich von besonderer Bedeutung sind, oder wegen ihrer Uebertragbarkeit auf die Menschen auch die menschliche Gesundheit gefährden. Die Krankheiten, welche aus diesen Gründen Gegenstand polizeilicher Thätigkeit sind, sind insbesondere die Rinderpest, der Rotz, die Lungenseuche, die Maul- und Klauenseuche, die Tollwut ꝛc. Die polizeilichen Maßregeln können eingeteilt werden in solche, welche sich zu fortwährender Geltung eignen, solche, durch welche nach dem Ausbruch einer Seuche im Ausland der Gefahr der Einschleppung entgegengewirkt, und solche, mit welchen nach dem Ausbruch einer Seuche im Inland die Weiterverbreitung bekämpft werden kann.

Als dauernde Maßregel empfiehlt sich vor allem die Vorschrift, daß die Viehbesitzer und die Tierärzte jeden Fall einer der in Betracht kommenden Krankheiten und selbst jeden Fall des Verdachts einer solchen Krankheit sofort der Behörde anzuzeigen haben. Ferner gehört hierher die Bestimmung, daß die zu Viehtransporten verwendeten Eisenbahnwagen nach jedem Gebrauch desinfiziert und daß Wanderherden periodisch einer ärztlichen Untersuchung unterstellt werden müssen, endlich die ärztliche Ueberwachung der Viehmärkte

119) H. de Varigny, Gheel, une colonie d'aliénés in der Révue des deux mondes Bd. 67, S. 633 ff. (1885). Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 20, Supplementheft. Foville a. a. O. Bertrand a. a. O.

120) Röll, Die Tierseuchen, 1881. Baranski, Veterinärpolizei, 1881. Göring, Die Veterinärpolizeiverwaltung nach den reichsgesetzlichen Bestimmungen, Hirth's Annalen 1881, S. 809 ff. Wengler, Die Viehseuchengesetzgebung Deutschlands, 1881. Pütz, Das Reichsviehseuchengesetz in Hildebrand-Conrad F. 5 (1882) S. 48. Beyer, Reichs- und preußische Gesetze über die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen, 1886.

121) Von veterinus, zum Lastziehen gehörig.

und Viehausstellungen, mit welcher die Einrichtung verbunden werden kann, daß an jenen Vereinigungen nur Tiere teilnehmen dürfen, deren Gesundheit von der Behörde des Herkunftsorts bezeugt ist.

Die gegen die Einschleppung aus dem Auslande gerichtete Thätigkeit muß sich bemessen nach dem Grade der Verbreitung, welche die Krankheit im Auslande erlangt hat, nach der Entfernung, in welcher die verseuchten Orte von der Grenze liegen, und nach dem Eifer, mit welchem in dem ergriffenen Staat die Bekämpfung der Seuche betrieben wird. Die wichtigsten in Betracht kommenden Maßregeln sind die Feststellung und regelmäßige tierärztliche Ueberwachung des Viehstands im Grenzdistrikte, das Verbot von Viehmärkten u. dgl. ebendaselbst und das Verbot der Einfuhr von Tieren der von der Seuche ergriffenen Art, derjenigen andern Tierarten, welche das Kontagium gleichfalls zu verbreiten vermögen, und aller Gegenstände, welche von Tieren der erkrankten Art herrühren (Fleisch, Häute, Hörner, Därme, Dünger 2c.), oder möglicherweise mit ihnen in Berührung gekommen sind (Futter, landwirtschaftliche Geräte).

Wenn endlich im Inlande eine Seuche ausgebrochen ist, kommen folgende, im einzelnen nach der Gefährlichkeit der betreffenden Krankheit zu bemessende, Maßregeln in Frage:

1) Oeffentliche Bekanntmachung des Seuchenausbruchs, damit jedermann die entsprechende Vorsicht walten läßt.

2) Absperrung der von der Seuche ergriffenen Stallungen, d. h. Verbot, aus denselben die erkrankten und krankheitsverdächtigen Tiere, sowie irgend einen der Gegenstände wegzubringen, deren Einfuhr untersagt wird, wenn eine Seuche im Ausland ausgebrochen ist. Wenn die Seuche eine größere Zahl von Stallungen einer Ortschaft ergriffen hat, kann die Ersetzung der Stallsperre durch eine Ortschaftsbehörde und ebenso die Ersetzung der letzteren durch eine Bezirkssperre nötig werden. Bei besonders gefährlichen Seuchen (Rinderpest) kommt die Erstreckung der Orts- und Bezirkssperre auf den Personenverkehr in Betracht, d. h. die Bestimmung, daß der Austritt aus dem gesperrten Ort oder Bezirk nur mit besonderer Erlaubnis und nur nach vorheriger Desinfektion zulässig ist.

3) Tötung der erkrankten und der der Ansteckung verdächtigen Tiere, wenigstens wenn es sich um nicht oder nur selten heilbare Krankheiten handelt, wie Rinderpest, Rotz oder Tollwut. Welche Tiere als verdächtig anzusehen sind, entscheidet sich nach dem Grad der Ansteckungsfähigkeit der Krankheit[122]). Je rücksichtsloser gegen die verdächtigen Stücke eingeschritten wird, um so größer ist die Sicherheit, daß nicht an den ersten Seuchenausbruch sich weitere anreihen, die mit den der Tötung entgangenen Stücken noch viele andere dahinraffen. Selbstverständlich müssen die getöteten ebenso wie die gefallenen Tiere sorgfältig und in solcher Weise verscharrt werden, daß die Wiederausgrabung zum Zweck der Verwendung einzelner Teile der Leichen (Haut, Hörner) ausgeschlossen ist.

4) Entschädigung der Eigentümer der auf polizeiliche Anordnung getöteten Tiere aus öffentlichen Mitteln. Es spricht hierfür, daß die Tötungen wenigstens zum Teil im öffentlichen Interesse stattfinden, und daß viele Erkrankungen verheimlicht werden, wenn mit der Tötung für den Eigentümer der Verlust des Werts verbunden ist. Bei der Rinderpest ist Entschädigung auch für die gefallenen Tiere zweckmäßig, da sie in der Regel den ganzen Viehstand der betroffenen Landwirte vernichtet und dadurch viele in eine mit eigener Kraft nicht leicht zu überwindende Notlage versetzt. Doch empfiehlt es sich, Entschädigung nur zu leisten, soweit der Pflicht zur Erkrankungsanzeige genügt worden ist, und den Eigentümern nicht den ganzen ihnen zugegangenen Schaden zu ersetzen, da sie sich sonst nicht bemühen, dem Ausbruch und der Verbreitung einer Seuche nach ihren Kräften ent-

122) Bei Rinderpest werden alle Tiere als verdächtig betrachtet, welche mit erkrankten im gleichen Stall gestanden haben oder von den gleichen Personen gewartet worden sind; wenn erst eine größere Zahl von Stallungen eines Ortes ergriffen ist, alles Rindvieh des Ortes.

gegenzuwirken [123]). Auf die Fragen, ob die Entschädigungen vom Staat oder einem Kommunalverband zu gewähren sind, und in welchen Fällen statt öffentlicher Entschädigung die Umlegung der Beträge auf die Viehbesitzer des Staats oder von Teilen desselben (Zwangsversicherung) angezeigt ist, läßt sich nur antworten, daß je gefährlicher eine Seuche ist und je mehr daher kleinliche Sparsamkeit schaden kann, um so größer und leistungsfähiger der Verein sein muß, welchem die Entschädigungsleistung übertragen wird.

5) Desinfektion der von der Seuche ergriffenen Stallungen und der mit den Tieren in Berührung gekommenen Gegenstände und Vernichtung der nicht desinfizierbaren gleichartigen Gegenstände (Futter).

§ 61. Die Zunahme der Viehzucht und der Ausbau der Eisenbahnen haben in den letzten Dezennien den Viehverkehr sehr vermehrt und dadurch die Gefahr der Weiterverbreitung ansteckender Tierkrankheiten sehr gesteigert. In Folge dessen sind während dieser Zeit alle europäischen Staaten von häufigen und hartnäckigen Viehseuchen heimgesucht worden, namentlich von Rinderpest, die enorme Werte vernichtet haben. Im Jahre 1845 soll Rußland durch diese Seuche eine Million Rinder verloren haben; von 1868—1877 kamen in Galizien 25 000 Stück, von 1861—1873 in Ungarn 166 000 Stück um. Im norddeutschen Bunde betrug der Verlust durch die im Gefolge des deutsch-französischen Kriegs ausgebrochene Rinderpest während der Jahre 1870 und 1871 10 224 Stück, in Großbritannien und Irland raffte dieselbe Seuche in den Jahren 1855 und 1866 ungefähr 500 000 Stück dahin und verursachte einen Schaden, der auf 80 Millionen Mark geschätzt wird [124]). Diese Erfahrungen haben während der letzten Jahre fast alle europäischen Staaten zu einer sehr lebhaften gesetzgeberischen Thätigkeit auf dem Gebiet des Veterinärwesens veranlaßt und die meisten dazu geführt, die früher in Bezug auf einzelne Seuchen aus Anlaß von Ausbrüchen derselben erlassenen Bestimmungen durch allgemeine Seuchenordnungen zu ersetzen.

Für das Deutsche Reich gilt dermalen ein Gesetz v. 7. April 1869, Maßregeln gegen die Rinderpest betreffend, mit einer Novelle vom 21. Mai 1878, ein Gesetz vom 25. Februar 1876, die Beseitigung von Ansteckungsstoffen bei Viehbeförderungen auf Eisenbahnen betreffend, und ein einem preußischen Gesetz vom 25. Juni 1875 nachgebildetes Gesetz vom 23. Juni 1880, die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen betreffend; zu dem letzteren Gesetz gehören Ausführungsgesetze der Einzelstaaten. Oesterreich hat unterm 19. Juli 1879 ein Gesetz über die Verpflichtung zur Desinfektion bei Viehtransporten auf Eisenbahnen und Schiffen erlassen und unterm 29. Februar 1880 zwei Gesetze, von denen eines die Abwehr und Tilgung der Rinderpest, das andere die Abwehr und Tilgung anderer Tierkrankheiten betrifft. Für die Schweiz ist auf das Bundesgesetz vom 8. Hornung 1872, für Großbritannien und Irland auf die unterm 16. April 1878 erlassene Contagious diseases (animals) act (41 u. 42 Vict. c. 74), für Frankreich auf ein Gesetz vom 21. Juli 1881 zu verweisen. Auf Grund des angeführten englischen Gesetzes wurde die Einfuhr von Rindvieh je nach seiner Herkunft teils verboten, teils nur nach gewissen Häfen unter der Bedingung sofortiger Schlachtung am Ort der Ausschiffung gestattet. Im Anschluß hieran verboten in den folgenden Jahren Deutschland, Frankreich, Oesterreich-Ungarn, Rumänien und Serbien die Vieheinfuhr aus den östlich von ihnen gelegenen Ländern. Es sollte hierdurch die Einschleppung der in Rußland und der Türkei beständig herrschenden Rinderpest verhütet werden. Durch Bundesratsbeschluß vom 4. Dez. 1890 hat aber Deutschland die Vieheinfuhr aus Oesterreich wieder gestattet, um die Fleischpreise sinken zu machen.

---

123) Aus dieser Erwägung kann statt des zum Ankauf neuer Tiere erforderlichen Betrags der Wert der getöteten oder gefallenen Tiere zur Zeit ihres Todes oder eine Quote dieses Wertes gegeben, von Entschädigung für geringwertige Tiere (Hunde), für Desinfektionsarbeiten und Materialien ganz abgesehen werden.

124) Ueber Deutschland s. die zuerst für 1886 vom ksl. Gesundheitsamt herausgegebenen Jahresberichte über die Verbreitung von Viehseuchen.

§ 62. Die Veterinärpolizeiverwaltung war bis in die neuere Zeit überall ein Nebenzweig der Medizinalverwaltung, wie die Tierarzneikunde ein Nebenzweig der medizinischen Wissenschaft vom Menschen war. Seit der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts fing die Tierheilkunde an, eine selbständige Wissenschaft zu werden; die Gründung der Tierarzneischulen in Lyon (1762), Alfort (1766) und Berlin (1790) war der Ausgangspunkt dieser Entwicklung. Die genannten und viele andere nach ihrem Vorbild gegründete Anstalten lieferten ein immer tüchtigeres Personal, aus welchem man dann seit dem Anfange des laufenden Jahrhunderts neben den ärztlichen Beamten Veterinärbeamte anstellte (Kreistierärzte in Preußen seit 1817). Jetzt besteht in den meisten Staaten eine vollständige, den Medizinalbehörden koordinierte Hierarchie von Veterinärbehörden, welche in Frankreich in das Comité consultatit des épizooties (seit 1881), in Preußen in die technische Deputation für das Veterinärwesen (seit 1875), in Sachsen in die Kommission für das Veterinärwesen, und in Bayern und Baden in einen Ministerialreferenten ausläuft; in Preußen ressortiert die Veterinärpolizei wie in Frankreich vom Landwirtschaftsminister, während sie in den kleineren Staaten dem Minister des Innern zugewiesen ist.

Die Ausübung der tierärztlichen Praxis ist überall freigegeben, die Führung gewisser Bezeichnungen aber von der Erstehung einer Prüfung abhängig (so in Deutschland die Führung der Bezeichnung Tierarzt gemäß Gew.O. § 29, in Frankreich die Führung des Titels véterinaire gemäß Ministerialverfügung vom 10. Juli 1838), und die Verwendung im öffentlichen Dienst den geprüften Tierärzten vorbehalten [125].

125) Am 1. April 1887 besaß Deutschland 3113 Tierärzte, d. h. einen auf 176 qkm und auf 15 000 Einwohner. In Oesterreich wurden 1885 501 Tierärzte gezählt, so daß einer auf 44 000 Einwohner und auf 600 qkm entfiel. Vgl. die oben S. 911 angeführten Quellen.

VI.

Armenwesen[1].

Mohl, P.W. I, § 53 ff. Rau II, § 324 ff. (an beiden Orten auch Angabe der reichen älteren Litteratur). Stein, H., III, S. 86 ff. Martin-Doisy, Dictionnaire d'économie charitable. 4 Bde., 1856. De Gérando, De la bienfaisance publique. 4 Bde. 1839 (deutsch in Auszügen von Buß, 1843). Vogt, Armenwesen. 2 Bde., 1853. Congrès international de bienfaisance 1856. (2 Bde., 1857), 1857 (2 Bde. 1858). Emminghaus, Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in den europäischen Staaten. 1870. Schriften des deutschen Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit. 10 Bde. 1886—1890.

I. Die Armut, die Gesellschaft und der Staat.

§ 1. In dem engsten Zusammenhang mit den großen socialen Problemen, deren Lösung zu den schwierigsten und bedeutungsvollsten Aufgaben der Gegenwart gehört, stehen Armenpflege und Armenpolizei. Nicht als ob das Armenwesen eine unserer Zeit eigentümliche Erscheinung wäre. Die Armut ist vielmehr so alt wie das wirtschaftliche Leben der Menschen und sie wird aller Voraussicht nach auch so lange währen, als es ein wirtschaftliches Leben der Menschen gibt. Sie ist untrennbar verknüpft mit der menschlichen Gesellschaft und alle Pläne, die von ihrer Verwirklichung eine völlige Beseitigung der Armut und des wirtschaftlichen Elends versprechen, werden so lange Utopien bleiben, als die menschliche Natur umzugestalten nicht gelingt. Die Armut kann beschränkt, ihr Elend kann gelindert, ihre Wirkungen können abgeschwächt werden, aber es ist Selbsttäuschung und Verblendung, auf eine Zeit zu hoffen, in der es keine Armut mehr gebe. Keine menschliche Einrichtung vermag die Verschiedenheit der körperlichen, moralischen und geistigen Kräfte der Einzelnen aufzuheben und auszugleichen oder die daraus entspringenden Folgen zu verhindern. Es ist hier nicht der Ort, in eine Prüfung der utopistischen Ideen, welche eine Beseitigung der Armut sich zum Ziele gesetzt haben, einzutreten. Es kann hier nur hervorgehoben werden, daß alle diese Ideen auf einer Verkennung der, trotz aller Entwicklung, ihrem Wesen nach unveränderlichen Natur des Menschen beruhen und deshalb unausführbar sind. So groß die Wirkung dieser Ideen auch auf die geistige und wirtschaftliche Entwicklung gerade unserer Zeit ist, so können sie doch bei der wissenschaftlichen und praktischen Behandlung des Armenwesens nur insoweit in Betracht kommen, als sie auf die Elemente und Zustände, mit denen es das Armenwesen zu thun hat, einwirken, nicht aber kann in ihnen ein Weg erkannt werden, der zur Lösung der Armenpflege führt. Die große Bedeutung, welche die Armen-

1) Die Thätigkeit des Staats und der staatlichen Verbände auf dem Gebiete des Armenwesens wird häufig in Maßregeln der öffentlichen Armenpflege und in Armenpolizei eingeteilt. Unter Armenpolizei werden dann diejenigen Maßregeln der Armenpflege verstanden, welche unter Anwendung von Zwang gegen Personen durchgeführt werden, während Armenpflege im engern Sinne nur die pflegende und fördernde Thätigkeit bezeichnet. So wichtig dieses Moment in juristischer Beziehung ist, so erscheint es doch für diese Abhandlung zweckmäßiger, die Maßregeln der Armenpflege in Verbindung mit der Armenpflege im engern Sinne zu behandeln, um den sachlichen Zusammenhang nicht zu zerreißen. Nach der älteren Terminologie gehört überhaupt die gesamte Lehre von der öffentlichen Armenpflege der sog. Polizeiwissenschaft an. Vgl. Mohl, P.W. I, §§ 46, 53 ff. Rau, II, § 324 ff.

frage für die Gegenwart erlangt hat, besteht aber nicht darin, daß heute die Zahl der unterstützungsbedürftigen Armen eine weit größere wäre im Verhältnis zu der Gesamtbevölkerung als in früheren Jahrhunderten. Es gab wohl Zeiten, wo das Verhältnis ein noch weit ungünstigeres war als es in der Gegenwart ist — es fehlt an statistischen Angaben, die genau genug sind, um auf sie einen Schluß zu gründen. Aber das, was unsere Zeit von der Vergangenheit unterscheidet und worin ihr schweres Gebrechen liegt, besteht darin, daß die Zahl derer, die in Gefahr schweben der Armut zu verfallen, in ungeheurem Maße gewachsen ist und immer mehr zu wachsen droht. Die moderne Industrie und der Fabrikbetrieb haben eine sociale Klasse hervorgerufen, die in allen Kulturländern schon heute einen bedeutenden Bruchteil der Gesamtbevölkerung bildet. Die Existenzmittel der meisten Mitglieder dieser Klasse sind so gering, daß sie gerade nur zur Fristung des Lebens ausreichen, sie sind aber zu gleicher Zeit so unsicher, daß die Möglichkeit, in völlige Erwerbslosigkeit und damit in Armut zu verfallen, immer vorhanden ist. Die schweren und umfassenden Aufgaben und Pflichten, welche die sogen. „sociale Frage" der Gesellschaft und dem Staate der Gegenwart stellen, gehören nicht unmittelbar dem Armenwesen an, aber es bedarf kaum der Hindeutung, wie tief die sociale Frage und die Versuche zu ihrer Lösung auf das Armenwesen einwirken. Ist deshalb auch an dieser Stelle auf die sociale Frage nicht des Näheren einzugehen (vgl. Handbuch Bd. I, Abh. III, Bd. II, Abh. XXII), so wird doch im folgenden häufig auf sie Bezug zu nehmen und ihre Einwirkungen auf Armengesetzgebung und Armenpflege nachzuweisen sein.

§ 2. Armut im technischen Sinne des Wortes liegt dann vor, wenn die zur Erhaltung der Existenz notwendigen wirtschaftlichen Mittel nicht vorhanden sind und nicht erworben werden können. Von der Armut (indigence) ist die Dürftigkeit (pauvreté) zu unterscheiden, der Zustand, bei dem die Mittel zum notwendigsten Lebensunterhalt wohl vorhanden sind, aber nicht hinreichen zur Befriedigung der aus den individuellen und gesellschaftlichen Verhältnissen entspringenden Bedürfnisse. Die Dürftigkeit ist in der Regel nur ein individueller Zustand, aus dem der Einzelne, so gut es seine Kräfte ihm erlauben, sich zu befreien hat, ohne auf eine Mithilfe der Gesellschaft oder des Staats einen Anspruch zu haben. Gelingt dem Einzelnen es nicht, sich aus der Dürftigkeit herauszuarbeiten, so hat er seine Ansprüche an Lebensgenuß herabzusetzen und dieselben in Uebereinstimmung zu bringen mit den Mitteln, die ihm zur Befriedigung seiner Bedürfnisse zu Gebote stehen. Nur da, wo der Staat von dem Einzelnen verlangt, daß er seine ganze Kraft dem Staate widme und die Arbeit für den Staat zu seinem Lebensberuf mache, muß der Staat nicht nur seinen Dienern die Mittel zum notwendigen Lebensunterhalte gewähren, sondern er muß sie aus Gründen der Gerechtigkeit wie im eigenen Interesse auch der Dürftigkeit überheben und ihnen eine ihrer staatlichen und gesellschaftlichen Stellung angemessene Lebensführung ermöglichen.

§ 3. Aus dem Zustand der Armut aber kann der Einzelne sich ohne Hilfe anderer Personen nicht befreien. Er bedarf dieser Hilfe, ohne welche er aus Mangel an Existenzmitteln, die er nicht besitzt und nicht erwerben kann, dem Tode entgegengehen muß. Der Armut kommt das Mitleid und die Pflicht der Nächstenliebe entgegen, die gebieterisch fordern, dem Mitmenschen Hilfe zu reichen, der in Gefahr ist, aus Mangel an Existenzmitteln umzukommen. Mag auch auf niederen Kulturstufen dieses im innersten Gefühlsleben des Menschen wurzelnde Gebot sich nur auf Familien- und Stammesgenossen bezogen haben — bei allen Völkern, die eine höhere geistige und wirtschaftliche Kultur errungen haben, erstreckt sich das Gebot auf alle Mitmenschen. Indes der Einzelne, der dem in ihm lebenden Gebote der Nächstenliebe gehorcht, vermag doch nur in einzelnen Fällen die äußersten Folgen der Armut zu verhüten. Seine Hilfe kann nur eine vereinzelte, zufällige und vorübergehende sein, sie kann im besten Falle einzelne Arme vor dem Untergang retten.

Aber der Einzelne kann nicht der Armut als einem Gebrechen des Volkslebens entgegentreten, er kann nicht die Quellen der Armut verstopfen. Je größere Ausdehnung die Armut gewonnen, um so mehr kann auch Abhilfe nur kommen von der Vereinigung der Kräfte der Einzelnen. Nicht an die Stelle des Einzelnen, aber ihm zur Seite muß die Gesellschaft treten, welche die Kräfte der Einzelnen in freier Vereinigung sammelt und die Aufgaben, die der Einzelne nicht zu lösen vermag, übernimmt. Während im Altertum die Armut im wesentlichen der Privatwohlthätigkeit der Einzelnen überlassen blieb, waren es seit dem Sieg des Christentums die Kirche und die christliche Gesellschaft, welche, dem Gebote der werkthätigen Liebe folgend, durch Almosengeben und Krankenpflege die Welt von dem Uebel der Armut zu befreien suchten. Indes die Erfahrung hat erwiesen, daß auch die Kirche und die unter dem Einfluß der Kirche stehende Gesellschaft nicht im stand sind, der Armut zu steuern. Vielfach hat die Kirche in Verkennung der wirtschaftlichen und socialen Bedeutung der Armut durch ihre Thätigkeit die Armut vermehrt statt vermindert. Aber selbst dann, wenn die Gesellschaft in richtiger Erkenntnis des Uebels sich an der Bekämpfung der Armut beteiligt, fehlen ihr die materiellen und die rechtlichen Mittel, um die Armenpflege ihrem ganzen Umfange nach zu übernehmen und um die Wege, die zur Verarmung führen, zu versperren. Seit dem Ausgang des Mittelalters haben alle zivilisierten Staaten in der Armenpflege eine der wichtigsten staatlichen Aufgaben erkannt und eine mehr oder minder umfassende Thätigkeit neben dem Einzelnen, neben der Kirche und der Gesellschaft auf dem Gebiete der Armenpflege und der Armenpolizei entfaltet. Freilich ist diese Ausdehnung der staatlichen Thätigkeit nicht unbestritten geblieben und noch neuerdings wird — und zwar von sehr verschiedenen Seiten — das Recht und die Pflicht des Staates, an der Armenpflege sich zu beteiligen, bestritten. Die katholische Kirche — gestützt auf ihre unleugbaren, großen Verdienste um die Pflege der Armen und Kranken — fordert die Beseitigung der staatlichen Armenpflege und erblickt in der Wiederherstellung der kirchlichen Armenpflege allein die Gewähr für das Heil der Zukunft. Der Staat habe nur die Aufgabe, durch eine den kirchlichen Prinzipien angepaßte Socialgesetzgebung und durch Unterstützung und Aufmunterung den Bestrebungen der Kirche zur Seite zu stehen[2]. Auch von anderer Seite wird dem Staate die Fähigkeit und deshalb die Befugnis bestritten, die Armenpflege zu übernehmen. Jede Staatsarmenpflege vermindere nicht nur die Armut nicht, sondern vermehre sie sogar. Sie lege dem Staat jedenfalls unerschwingliche Lasten auf. Während sie die unteren Klassen der Bevölkerung durch die Aussicht auf Staatsunterstützung zu Verschwendung, Trägheit &c. veranlasse, führe sie in ihrer Ausführung Härte und Grausamkeit für die Armen mit sich. Die Staatsgewalt habe Aufgaben, deren Lösung erfahrungsmäßig andern Kräften besser gelinge als ihren Organen, nicht zu übernehmen; zu diesen Aufgaben gehöre aber die Armenpflege[3]. In der That kann nicht geleugnet werden, daß die öffentliche, vom Staat ausgeübte oder angeordnete Armenpflege häufig mit großen Uebelständen verbunden ist und daß die staatliche Armengesetzgebung keineswegs schon völlig befriedigende Resultate erzielt

2) So z. B. Ratzinger in seiner verdienstvollen Schrift: Geschichte der kirchlichen Armenpflege (2. Aufl. 1884) S. 541 ff. Auch auf protestantischer Seite werden nicht selten derartige Ansichten laut. Sie wurden hier namentlich vertreten von dem verdienstvollen Th. Chalmers (Christian and civic Economy of our large towns 1821. On the sufficiency of the parochial system without a poor rate for the right management of the poor 1841 — deutsch bearbeitet von O. v. Gerlach, Die kirchliche Armenpflege. 1847). Auf demselben Boden steht auch der Artikel Armenpflege von Hahn in der Realencyclopädie für protestantische Theologie (herausgegeben von Herzog, 2. Aufl. 1877) I. S. 648 ff. und die dort angeführte Litteratur.

3) Naville, De la charité légale. 1836. II. S. 40. Auf demselben Standpunkt steht Emminghaus, Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in den europäischen Staaten 1870, S. 21, wenn er auch zugeben muß, daß die Staatsgewalt sich meist noch nicht der Aufgabe entziehen könne, das Armenwesen zu einem Gegenstand der Gesetzgebung zu machen.

hat. Wer aber das Recht und die Pflicht des Staates zur Armengesetzgebung und Armenpflege bestreitet, übersieht, daß der Staat seine Aufgabe nur übernommen hat, weil die Kirche und die Gesellschaft allein nicht im stande waren, sie zu lösen. Der Staat und seine Organe, die Gemeinden, treten nur soweit ein, als die freie Thätigkeit der gesellschaftlichen Kräfte nicht ausreicht, und soweit es sich um Aufgaben handelt, die überhaupt nur durch die staatliche Zwangsgewalt gelöst werden können. Die Mängel, welche der öffentlichen Armenpflege vorgeworfen werden, sind teils solche, welche nicht notwendig mit ihr verbunden sein müssen, die also nicht gegen das Prinzip, sondern nur gegen dessen Ausführung in einzelnen Fällen sprechen. Teils sind es allerdings Mängel, welche von der staatlichen Armenpflege nur schwer zu trennen sein dürften. Hierher gehört vor allem die bureaukratische Behandlung der Armenangelegenheiten und die Ungerechtigkeit in der Verteilung der Armenlast. Es wird weiterhin von diesen Mängeln der Armenpflege noch die Rede sein müssen. Aber hier muß schon hervorgehoben werden, daß auch diese Mängel, wenn nicht völlig beseitigt, so doch abgeschwächt werden können und daß eine öffentliche Armenpflege, selbst wenn sie mit diesen Mängeln behaftet ist, solange unentbehrlich erscheint, als nicht die Gesellschaft den Anforderungen, die der Staat an die Armenpflege stellen muß, Genüge zu leisten vermag. Auch darf nicht übersehen werden, daß die von Korporationen und Vereinen geübte Armenpflege von den an der öffentlichen Armenpflege gerügten Mängeln keineswegs immer frei ist, während ihr außerdem noch alle jene Nachteile anhaften, die mit jeder freien Thätigkeit der Gesellschaft verbunden sind.

§ 4. Der Beruf und die Verpflichtung des Staates, die Armenpflege teils selbst auszuüben, teils durch seine Gesetzgebung zu organisieren und zu regeln, ergeben sich demnach daraus, daß die Einzelnen wie die Gesellschaft nicht im stande sind, den Anforderungen Genüge zu leisten, welche das Pflichtbewußtsein zivilisierter Völker in Bezug auf die Unterstützung verarmter und in Not geratener Mitmenschen stellt. Der Staat ist eben nicht nur eine Rechtsgemeinschaft, sondern er ist eine Lebensgemeinschaft des Volkes und seine Aufgabe ist es, die organisierte Gesamtkraft des Volkes überall da zu verwerten, wo die nationalen Zwecke des Volkslebens nicht durch die freie Thätigkeit der Einzelnen und der Gesellschaft erreicht werden können [4]). Es ist deshalb auch nicht richtig, die staatliche Armenpflege als eine notwendige Folge aus der staatlichen Aufgabe, die Rechtsordnung aufrecht zu halten, hinzustellen. Man sucht in der Regel die staatliche Armenpflege mit der Behauptung zu begründen, daß der Staat den notwendigen Schutz des Eigentums weder thatsächlich noch rechtlich handhaben könne, wenn er nicht jeden seiner Angehörigen vor dem Untergang aus Mangel an Existenzmitteln schütze. Die Gültigkeit und die Wirksamkeit der Strafgesetze höre auf, weil und wenn Notstand eingetreten sei [5]). Indessen hat der Staat einerseits auch in früheren Jahrhunderten, als er die Armenpflege ausschließlich der privaten Thätigkeit überließ, für einen genügenden Schutz des Eigentums Sorge getragen, und andererseits würde dann konsequenterweise der Staat nur diejenigen vor dem Hungertod zu erretten haben, von denen er eine Störung der Eigentumsordnung zu befürchten hätte, seine Fürsorge aber gerade auf die hilfsbedürftigsten Armen, auf die Kinder, die Greise, die Kranken, nicht erstrecken dürfen, da von diesen eine Verletzung der Strafgesetze nicht zu besorgen ist.

Da der Staat nur subsidiär, nur soweit die Thätigkeit der Einzelnen und der Gesellschaft nicht ausreicht, die Armenpflege auszuüben hat, so wird die Rolle des Staates im Armenwesen eine wechselnde sein, je nach der Ausdehnung und dem Erfolg, welche die

4) Hiermit befindet sich im wesentlichen in Uebereinstimmung G. Cohn in seiner Abh. über Arbeit und Armuth, Volkswirthschaftliche Aufsätze. 1882. S. 402 ff. Dort auch S. 383 ff. eine Kritik einer Reihe anderer Theorien, welche die öffentliche Armenpflege zu begründen suchen.

5) So Mohl, P.W. I, § 53. Neuerdings auch Platter, Recht der Existenz. 1880.

Privatarmenpflege zu gewinnen weiß. Immer aber wird es Aufgabe des Staates sein, die private Wohlthätigkeit zu beaufsichtigen, damit dieselbe nicht durch verkehrte Ausübung die Armut befördere, statt ihr abzuhelfen. Der Staat hat, soweit dies notwendig erscheint, der privaten Wohlthätigkeit die Wege zu weisen und schädliche Auswüchse mit seiner Zwangsgewalt zu beseitigen.

II. Geschichte der Armengesetzgebung.

§ 5. Eine systematische Organisation des Armenwesens durch den Staat und seine Gesetzgebung ist in den europäischen Staaten erst in der Neuzeit durchgeführt worden.

Im Altertum und im Mittelalter finden sich nur vereinzelte staatliche Maßregeln und Anfänge einer öffentlichen Armenpflege. Nur die athenische Demokratie hatte den Grundsatz aufgestellt und durchgeführt, daß alle arbeitsunfähigen Bürger, die kein ausreichendes Vermögen besitzen, von dem Staat eine Unterstützung erhalten, die ihnen und ihrer Familie den Lebensunterhalt ermöglicht. Schon Pisistratus hatte eine öffentliche Unterstützung derjenigen eingeführt, welche im Kriege verstümmelt worden waren und kein zum Lebensunterhalt ausreichendes Vermögen besaßen. Später wurde der Anspruch auf Unterstützung aus Staatsmitteln allen Bürgern gewährt, welche wegen körperlicher Gebrechen oder Schwäche ihren Unterhalt zu erwerben unfähig waren (ἀδύνατοι) und weniger als drei Minen (ca. 240 M.) Vermögen besaßen. Sie erhielten ursprünglich einen, später zwei Obolen (ca. 10, bezw. 20 Pf.) täglich. Die Unterstützung wurde nur auf die Zeit einer Prytanie, d. h. auf 35, bezw. 36 Tage gewährt und mußte dann von neuem verliehen werden. Sie wurde von dem Rat der Fünfhundert nach vorheriger Prüfung erteilt. Jeder Bürger konnte gegen die Erteilung Einrede erheben. Da der gewöhnliche Tagelohn in Athen sowohl zur Zeit des Peloponnesischen Krieges wie auch in späterer römischer Zeit zwei bis drei Obolen täglich betrug, so ergibt sich, daß der athenische Staat die Verpflichtung übernommen hatte, allen denen seiner Bürger, die nicht erwerbsfähig waren und kein genügendes Vermögen besaßen, eine gesicherte Existenz zu gewähren und sie von der Privatwohlthätigkeit unabhängig zu stellen. Freilich darf hierbei nicht übersehen werden, daß selbst die athenische Demokratie, wie alle Demokratien des Altertums, nur eine Aristokratie der Freien war, der die rechtlose Masse der Sklaven gegenüberstand. Es waren nicht sowohl die Ideen der Humanität und Nächstenliebe, aus welchen diese Einrichtung entsprang, als die antike Staatsauffassung. Wie der Einzelne nur als Glied des Staates betrachtet wird und im Dienste des Staates allein zur wahren Sittlichkeit gelangen kann, so muß der Staat ihm auch nötigenfalls die Mittel gewähren, um ein Leben zu führen, das eines Bürgers von Athen würdig ist [6]). Dagegen gehörten der Armenpflege nicht an weder die Kornspenden noch das Theorikon, das als Ersatz für das ursprünglich freie, dann verpachtete Theater gewährt wurde, noch die auf Staatskosten erfolgte Erziehung der Waisen derjenigen Bürger, welche im Kriege ihren Tod gefunden hatten. Es waren Bürgerrechte, Ansprüche, welche jedem Bürger, reich oder arm, zukamen. Wenn sie auch den Armen den Unterhalt erleichterten, wenn sie auch von den Wohlhabenden häufig nicht geltend gemacht wurden, so wurde doch dadurch ihr rechtlicher und politischer Charakter nicht geändert.

§ 6. Athen ist der einzige Staat des Altertums, in welchem eine staatliche Armenpflege wenigstens der Bürger organisiert war. In Rom finden wir zwar schon frühe einzelne Maßregeln, welche die Unterstützung der ärmeren Bürger zum Zwecke hatten. Für das Hauptnahrungsmittel des römischen Volks, für Getreide, Sorge zu tragen, betrachtete der Staat schon in republikanischer Zeit als seine Aufgabe. Seit den Gracchen (die erste Lex

6) Vgl. insbesondere Lysias, Oratio pro invalido. Böckh, Staatshaushaltung der Athener. 2. Aufl., I. S. 342 ff.

frumentaria ward von C. Gracchus im Jahre 123 v. Chr. beantragt) beginnt der Staat die Bürgerschaft zu unterhalten zunächst durch Verkauf des Getreides unter dem Preise, dann durch ganz freie Lieferung desselben. Die Kosten dieser Getreidespenden nahmen freilich bald eine solche Ausdehnung an, daß Cäsar eine Beschränkung eintreten lassen mußte. Die Zahl der zum Empfang Berechtigten ward fixiert, zuerst auf 150 000, dann unter Augustus auf 200 000, so daß nur die durch Aussterben der in den Listen verzeichneten Personen frei gewordenen Stellen wieder besetzt wurden. Da die Bedingungen für die Aufnahme in die Listen nur das volle Bürgerrecht und die Ansässigkeit in Rom waren, so hatte die Getreideverteilung immer nur den Charakter einer politischen Maßregel und hat nur indirekt auf das Armenwesen einwirken können. Freilich mußte diese Einwirkung eine höchst ungünstige sein, da durch die Frumentationen die Trägheit und Arbeitsscheu der römischen Bürger vom Staat sanktioniert wurden und die Verarmung der Bevölkerung in der schlimmsten Weise eine Förderung fand [7]). Den Charakter eigentlicher Armenanstalten tragen dagegen die von Nerva begründeten, von Trajan ausgeführten Alimentationen, Stiftungen, die den Zweck hatten, durch Unterstützung der Eltern und Versorgung der Waisen die Eheschließungen zu befördern. Wahrscheinlich dienten sie auch zur Darleihung von Kapitalien zu billigen Zinsen. Diese Stiftungen waren auch nicht auf die Stadt Rom beschränkt, sie waren über ganz Italien ausgebreitet und erhielten ihre Fonds aus der kaiserlichen Kasse bewilligt. In den Provinzen wie in Italien existierten nach dem Vorbilde der kaiserlichen Alimentationen zahlreiche Privatstiftungen der Art, die unter staatlicher Aufsicht standen [8]).

Waren demnach die staatlichen Anstalten für die Armenpflege in der antiken Welt nur geringfügige, so darf nicht übersehen werden, daß die große Masse der unteren Bevölkerung aus Sklaven bestand, für welche der Herr zu sorgen hatte. Mag das Los der alten und kranken Sklaven auch häufig hart genug gewesen sein, so waren sie doch durch die Unfreiheit der öffentlichen Armenpflege entzogen.

§ 7. Mit dem Sieg des Christentums beginnt eine neue Epoche in der Geschichte der Armenpflege. Schon die jüdischen Religionsbücher, wie insbesondere die mosaische Gesetzgebung, hatten die Mildthätigkeit gegen die Armen als ein göttliches Gebot verkündet. Wie jedermann in Israel alles Land nur zu Lehn habe von Gott, der das Volk aus Aegypten geführt und der der alleinige Herr über das Land und das Volk sei, so habe auch jedermann die Pflicht, dem Dürftigen zu leihen von dem, was ihm Gott geliehen [9]). Diese Auffassung, daß der Wohlhabende für die Nutznießung, die ihm Gott an Hab und Gut gewährt, den Armen Gaben zu reichen habe, ging auch in das Christentum über und ward von der Kirche noch weiter ausgebildet. Der Mensch soll von seinem Besitz, der nicht sein Eigentum, sondern Gottes sei, andern Schuldnern Gottes, den Armen, geben, damit sie und die Almosen, die er verteilt, ihm die Gnade Gottes erwerben. Wie die Kirche das Kirchengut als das den Armen gehörige Gut zu bezeichnen liebte, so stellte sie auch an die Gläubigen die Anforderung, sich des Ueberflusses zu entäußern und den Armen zu geben, worauf diese nach Gottes Gebot einen Anspruch haben [10]). In der römischen Kirche trat

7) Vgl. Marquardt, Römische Staatsverwaltung. II. 1876. S. 106 ff.

8) Vgl. Marquardt a. a. O., S. 137 ff. Mommsen, Römisches Staatsrecht II. S. 1079. Ueber die Organisation auch Hirschfeld, Untersuchungen auf dem Gebiete der römischen Verwaltungsgeschichte. I. 1877. S. 114 ff.

9) Ueber die mosaische Gesetzgebung und die Einrichtungen des Jubel und Sabatsjahrs vgl. Ewald, Die Alterthümer des Volkes Israel. 1866. S. 492 ff.; W. Steiner in dem Bibellexikon (herausgegeben von Schenkel) VII. S. 408 ff.; ferner Moreau-Christophe, Du problème de la misère et de sa solution chez les peuples anciens et modernes. 1851. II. S. 3–70.

10) Ueber die Ansichten der Kirchenväter und der kirchlichen Schriftsteller des Mittelalters vgl. Moreau-Christophe II. 263 ff.; Ratzinger a. a. O., S. 160 ff., 288 ff.; Brentano, Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirthschaftsordnung. 1879. S. 35 ff.; Uhlhorn, Die christliche Liebesthätigkeit in der alten Kirche. 2. Aufl. 1882. S. 271 ff.

dann bald der Zweck der Unterstützung, die Erhaltung des Nächsten, zurück gegen die Verdienstlichkeit der Gabe, der Entäußerung des Ueberflusses. Diese Auffassung der Wohlthätigkeit, die mehr um Gottes Willen als um der Armen willen ausgeübt wird, steigerte zwar die Gaben, ließ dagegen ihre Verteilung außer Acht. Es kam nicht sowohl darauf an, die Armut zu lindern und womöglich ihren Eintritt zu verhindern, als durch gute Werke sich selbst die Gnade Gottes zu erwerben. Von diesem Gesichtspunkt aus war es ganz folgerichtig, daß die Kirche nicht nur durch ihre Gebote die Erteilung von Almosen vorschrieb, sondern daß die Kirche auch die gesamte Armenpflege als ein ihr gehöriges Gebiet in Anspruch nahm [11]. Die von den Bischöfen seit der ältesten Zeit geübte und organisierte Armenpflege rief schon im 4. Jahrhundert die Gründung von Armen- und Krankenhäusern jeglicher Art hervor, die teils von der Kirche selbst errichtet, teils von den Kaisern und Privatpersonen auf Veranlassung der Kirche gestiftet wurden und unter kirchlicher Verwaltung und Aufsicht standen. Aus dem Orient verbreiteten sich diese Anstalten im 5. und 6. Jahrhundert auch in dem westlichen Europa.

§ 8. Während im oströmischen Reich die Kaiser die Rechtsverhältnisse dieser Anstalten in zahlreichen Gesetzen ordneten und den Bischöfen die Aufsicht über dieselben gesetzlich übertrugen, war es im Abendland Karl der Große, der in seinem ungeheuren Reiche ein geordnetes System der Armenpflege einzuführen suchte. Getragen von der Idee, daß er das christliche Reich auf Erden zu verwirklichen habe, erließ er zunächst an die Kirchen und Klöster das Gebot, den Zehnten im Dienste der öffentlichen Wohlthätigkeit zu verwenden. Ferner richtete er auf den Benefizialgütern eine eigene gesetzliche Armenpflege ein und befahl allgemein den Grundherren, Sorge zu tragen, daß keiner der auf ihrem Grund und Boden sitzenden Hintersaßen aus Mangel an Existenzmitteln verkomme. Er erhob die in der herrschenden Rechtsanschauung längst bestehende Verpflichtung der Grundherren zur Armenpflege zu einer gesetzlichen Verpflichtung [12]. Indes nach dem Tode des großen Kaisers verfiel auch die von ihm begründete Organisation der Armenpflege und, wenn seine Gebote auch später mehrfach wiederholt worden sind, so fehlte es doch dem durch das Lehnswesen aufgelösten mittelalterlichen Staat an der Kraft und an den Organen, um eine allgemeine gesetzliche Armenpflege zur Durchführung zu bringen. Die Armenpflege blieb der Kirche und den kleineren Kreisen überlassen, in welchen sich die mittelalterliche Gesellschaft gliederte. In der unfreien Hofgenossenschaft der Hörigen hatte der Grundherr im Falle der Not für den Unterhalt seiner unfreien Arbeiter Sorge zu tragen, ohne daß es freilich ein rechtliches Mittel gegeben hätte, den Herrn, der seiner Pflicht nicht freiwillig nachkommen wollte, hierzu anzuhalten. In den Genossenschaften der Freien, mochten sie nun Adelskorporationen oder Gilden städtischer Patrizier oder Handwerkergilden und Zünfte sein, war die Verpflichtung zu gegenseitiger Unterstützung in Not und Krankheit ein Hauptzweck der Vereinigung. Für alle diejenigen aber, die nicht in einer Genossenschaft im Falle der Not und der drohenden Verarmung einen Rückhalt fanden, bot die Kirche ein Asyl dar in den zahlreichen Klöstern und Kranken- und Armenhäusern. Der Staat erließ höchstens vereinzelte Verbote gegen die Bettelei, ohne daß er die Mittel gehabt hätte, diese Verbote zur Durchführung zu bringen [13].

§ 9. Der mittelalterliche Staat hatte seine Aufgabe beschränkt auf Schutz gegen außen und auf Aufrechthaltung der Rechtsordnung im innern, und selbst diese Aufgaben ver-

11) Vgl. Löning, Geschichte des deutschen Kirchenrechts. 1878 I. S. 315. II. S. 242 ff. Uhlhorn a. a. O., S. 280 ff.

12) Vgl. v. Inama Sternegg, Deutsche Wirthschaftsgeschichte. 1879. I. S. 351, 391 ff.

13) Ueber die Armenpflege im Mittelalter vgl. Ratzinger, S. 188—431; Moreau-Christophe II. S. 345—462; III. S. 337 ff.; Monnier, Histoire de l'assistance publique. 3. édit. 1866. S. 139—448 (die beiden letzteren Werke beschäftigen sich fast ausschließlich mit Frankreich). Brentano a. a. O., S. 41 ff.; Uhlhorn, Die christliche Liebesthätigkeit im Mittelalter. 1884; üb. die Zeit des Verfalls insb. S. 334ff., 431ff.

mochte er nur unvollkommen zu erfüllen. Erst als im 15. Jahrhundert, zuerst in den Städten die moderne Staatsidee sich geltend zu machen begann, ward auch das Armenwesen wieder in den Kreis der staatlichen Aufgaben gezogen. Die Kirche verweltlichte mehr und mehr, die Armen- und Krankenanstalten wurden, wenn nicht ihrem Zweck entzogen, doch zum großen Teil den weltlichen Zwecken des Klerus dienstbar gemacht. Die Masse der Armen, der Bettler und Landstreicher war eine so große geworden, daß die polizeilichen Vorschriften gegen dieselben vermehrt und verschärft werden mußten, ohne doch den gewünschten Erfolg zu erzielen. Die weltliche Obrigkeit ward durch die Verhältnisse dazu gedrängt, Bestimmungen über die Armenpflege zu erlassen und eine Aufsicht über dieselbe einzuführen. In den deutschen Städten findet sich schon in der ersten Hälfte des 15. Jahrhunderts eine städtische Almosenpflege eingeführt, so in Frankfurt a. M. 1437. Dort ward 1486 bestimmt, daß nur denen Almosen gegeben werden solle, welche acht Jahre Bürger seien. Da der Bettel nicht ganz zu unterdrücken war, so sollten nur diejenigen zu betteln befugt sein, die von dem städtischen Armenpfleger die Erlaubnis dazu erhalten haben (1488)[14]. In andern Städten war das Betteln nur den einheimischen Bettlern erlaubt, den fremden verboten, so in Nürnberg (1478), in Augsburg (1522). Das Bettlerunwesen hatte aber solche Ausdehnung gewonnen, daß Kaiser und Reich sich genötigt sahen, allgemeine Bestimmungen zu erlassen. Auf dem Reichstag zu Lindau (1497) wurde verordnet, daß das Betteln nur schwachen und mit Gebrechen behafteten Personen zu gestatten sei und daß Kinder der Bettler, sobald sie ihr Brot zu verdienen geschickt seien, bei Handwerkern oder sonst in Dienst untergebracht werden sollen. Die Reichspolizeiordnung von 1530 (Tit. 34) bestimmte, daß „auch die Oberkeyt Vorsehung thue, daß eine jede Stadt und Kommune ihre Armen selbst ernähren und unterhalten solle. Nur wenn ein Amt oder eine Stadt nicht im stande wären, ihre Armen zu unterhalten, so soll die Oberkeyt dieselben Armen mit einem brieflichen Schein und Urkund in ein ander Amt zu fördern Macht haben." Diese Bestimmungen wurden dann öfter wiederholt, so in den Reichspolizeiordnungen von 1548 und 1577, und gingen auch in die Landespolizeiordnungen über. — Es war dadurch zum erstenmal in der weltlichen Gesetzgebung der Grundsatz ausgesprochen worden, daß die Gemeinde verpflichtet sei, die ihr angehörigen Armen zu unterhalten und zu versorgen, ein Grundsatz, der von tiefgreifendem Einfluß auf die Gestaltung der sozialen Verhältnisse werden sollte.

Gleichzeitig begann die Reformation auf die Umgestaltung der Armenpflege einzuwirken. In den protestantischen Ländern ward durch Aufhebung der Klöster eine der wichtigsten Quellen, aus denen bisher die Armen ihren Lebensunterhalt schöpften, verstopft, freilich aber damit auch eine der wichtigsten Quellen der Verarmung selbst. Indem der Protestantismus die katholische Lehre von den guten Werken aufgab und bekämpfte, trat er zugleich jenem blinden Almosengeben entgegen, dem es nicht sowohl darauf ankommt, den Armen zu unterstützen und womöglich der Armut zu entreißen, als darauf, dem Almosengeber durch Entäußerung des irdischen Gutes himmlische Schätze zu gewinnen. Damit wollte aber die protestantische Kirche keineswegs auf das schönste Vorrecht der christlichen Kirche, auf ihre werkthätige Liebe für die Armen und Elenden, verzichten. War damit einer rationellen Armenpflege der Boden geebnet, so sollte nach Luther's Ansicht Kirche und weltliche Gemeinde gemeinsam wirken, um die Bettelei auszurotten und die Not der Armut und Krankheit zu lindern[15]. Schon in der Kirchenordnung für Wittenberg von

14) Kriegk, Deutsches Bürgerthum im Mittelalter 1868 S. 145, 163 ff.; Uhlhorn, Liebesthätigkeit im Mittelalter S. 455 ff.

15) Roscher, Gesch. S. 68 ff. Vgl. ferner Schmoller, Zur Geschichte der nationalökonomischen Ansichten in Deutschland während der Reformationsperiode in Z. f. St.W. 16. (1860) S. 526 ff.; Riggenbach, Das Armenwesen der Reformation. 1883. S. 13 ff.; Uhlhorn, Christliche Liebesthätigkeit seit der Reformation. 1890.

1522, vor allem aber in der Ordnung eines gemeinen Kastens zu Leisnig von 1523 werden die Grundzüge für die Organisation der Armenpflege aufgestellt. Alle öffentliche Armenpflege ist Sache der weltlichen Gemeinde, aber sie kann und soll nur gehandhabt werden in engster Verbindung mit den Organen der kirchlichen Gemeinde. Niemand darf betteln. Die arbeitsfähigen Armen sollen arbeiten oder ausgewiesen, die arbeitsunfähigen versorgt, die armen Kinder in Schule, Handwerk ꝛc. unterrichtet werden. Aus dem aufgehobenen Kirchen- und Klostergut soll ein gemeinsamer Kasten gebildet werden, der vor allem für die Armenpflege bestimmt ist. Soweit dessen Einnahmen nicht ausreichen, hat die weltliche Gemeinde die Kosten der Armenpflege aufzubringen [16]. In Süddeutschland war es Nürnberg, das schon in der Armenordnung vom 23. Juli 1522 diese reformatorischen Grundsätze zur Durchführung brachte. An Stelle des blinden Almosengebens soll die Gemeinde-Armenpflege treten „als die heilige Schrift ausweiset, daß aus brüderlicher Lieb Niemand seinen Nächsten betteln soll lassen, sondern einer dem andern mitteilen und behelfen." Die Bettelei soll unterdrückt werden, „auf daß die Armen weder in Kirchen noch auf den Straßen keine Almosen fordern oder begeren." Mit der Leitung der Armenpflege ward von dem Rat der Stadt eine Armenkommission betraut. Die Stadt ward in vier Armenbezirke geteilt und für jeden Bezirk ein Armenaufseher ernannt, der in Gemeinschaft mit den Geistlichen, die sich hierzu bereit erklärten, die persönlichen Verhältnisse aller Unterstützungsbedürftigen zu untersuchen und eine vollständige Armenbeschreibung aufzunehmen hat. Auch über die Ausübung der Armenpflege stellte die Armenordnung von 1522 Vorschriften auf, die durchaus den Grundsätzen einer rationellen Armenpflege entsprechen. Kranken soll Arznei gereicht, herangewachsenen Kindern ein Dienst verschafft werden, vor allem aber: es soll den Personen, die arbeiten können, sobald wie möglich Arbeit nachgewiesen werden, um sie der Armut zu entreißen. Den verschämten Armen dagegen soll eine Unterstützung durch Vermittelung dritter Personen gewährt und ihre Namen sollen nicht veröffentlicht werden. — Die Nürnberger Armenordnung fand rasch große Verbreitung und ward auch außerhalb Nürnbergs in den nächsten Jahren mehrfach gedruckt. In den Niederlanden ward im Jahre 1525 von der Stadt Ypern eine Armenordnung erlassen, die sich der Nürnberger aufs engste anschloß und welche ihrerseits wieder den Armenordnungen anderer niederländischer Städte und der Verordnung, die Karl V. im Jahre 1530 für die belgischen Provinzen erließ, als Vorbild diente [17]. Es waren dann im nördlichen und mittleren Deutschland namentlich die von Bugenhagen entworfenen Kirchenordnungen und die ihnen nachgebildeten (Braunschweig 1528, Hamburg 1529, Lübeck 1531, Soest 1533 ꝛc.), in welchen die Organisation der Armenpflege eine besondere Berücksichtigung fand. Hiernach sollte nicht ein gemeiner Kasten gebildet werden, sondern Kirchenfonds und Armenfonds wurden getrennt. Der Armenkasten sollte unter weltlichen Schatzkastenherren stehen, denen Armendiakonen zur Seite traten. Die Arbeitsfähigen sollten zur Arbeit angehalten, der Bettel aufs strengste geahndet werden [18]. Auch in Württemberg, Churpfalz ꝛc. wurden

16) Richter, Evangelische Kirchenordnungen I. S. 10 ff.; II. S. 484.

17) Die Nürnberger Armen-Ordnung von 1522 findet sich abgedruckt bei Waldau, Vermischte Beyträge zur Geschichte der Stadt Nürnberg IV. S. 427 ff. und in besserer Ausgabe bei Ehrle, Historisches Jahrbuch der Görres-Gesellschaft. 1888. S. 459 ff. — Ueber ihre Bedeutung und ihre Verwandtschaft mit der Armenordnung der Stadt Ypern von 1525 s. meinen Aufsatz „Nürnberg und Ypern" in der Allg. Zeitung Beilage 1884 S. 4802 ff. Die hiergegen von Ratzinger erhobenen Einwände (Historisch-politische Blätter Bd. 95. S. 413 ff.) erbringen nicht den Beweis, daß vor der Nürnberger Armenordnung in niederländischen Städten eine auf gleichen Prinzipien beruhende Armenpflege bestanden habe. — Ueber die Geschichte der Armenpflege in Belgien vgl. Ehrle, Beiträge zur Geschichte und Reform der Armenpflege (Stimmen aus Maria-Laach, Ergänzungsheft 17. S. 27 ff.) und Alberding-Thym, De Gestichten van Liefdadigheid in Belgie van Karl den Groote tot an de 16. ceuw. 1883. (Auch in deutscher Uebersetzung 1887.)

18) Jäger in den theologischen Studien und Kritiken. 1853. S. 508 ff. Nobbe, Zeitschrift für Kirchengeschichte X. S. 569 ff.

ähnliche Armenordnungen eingeführt, im 17. und 18. Jahrhundert folgten die katholischen Länder den protestantischen in dieser Organisation nach.

§ 10. War somit durch Reichs- und Landesgesetze wie durch die Kirchenordnungen der Grundsatz sanktioniert worden, daß jede Gemeinde verpflichtet ist, ihre Angehörigen im Falle der Verarmung zu unterstützen, so mußte dies zunächst dazu beitragen, den Begriff der Gemeindeangehörigkeit schärfer auszubilden, dann aber auch in der Gemeinde das Bestreben hervorrufen, den Kreis der Gemeindeangehörigen abzuschließen und Fremden die Niederlassung in der Gemeinde zu erschweren. Hatten im Mittelalter die Städte den anziehenden Fremden ihre Thore weit geöffnet und Bürger, Handwerker, Kaufleute an sich herangezogen, so hatte seit dem Ende des 15. Jahrhunderts die Furcht vor starker Konkurrenz die Städte mehr und mehr veranlaßt, den Zuzug Fremder möglichst zu erschweren und durch hohe Einzugsgelder ꝛc. die Freizügigkeit zu beschränken. Gleichzeitig begann auch in den Dörfern das Bestreben, den Kreis derer, die Wald und Weide zu benutzen berechtigt sind, abzuschließen und durch Erhebung von Einzugsgeldern Fremde von der Ansiedlung abzuhalten. Diese Tendenzen wurden nun durch die Verpflichtung der Gemeinden ür ihre Armen Sorge zu tragen wesentlich gesteigert und führten seit der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts dazu, die Niederlassung Fremder in einer Gemeinde von deren Belieben abhängig zu machen. Höchstens daß der Landesherr sich das Recht vorbehielt, auch gegen den Willen der Gemeinde das Wohn- und Bürgerrecht zu verleihen. Damit war die Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit, wie sie im Mittelalter bestanden, aufgehoben [19]).

Aber auch nach anderer Richtung führte die neue Armengesetzgebung zu einer weitgehenden Beschränkung der persönlichen Freiheit. Hatte die Gemeinde die Pflicht, ihre Angehörigen im Falle der Verarmung zu unterstützen, so mußte sie auch bestrebt sein, dem Eintritt der Verarmung vorzubeugen. Vor allem suchte sie die Eheschließung zu beschränken und diejenigen an der Gründung einer Familie zu hindern, die nicht im stande schienen, eine solche zu erhalten und zu ernähren. Namentlich seitdem durch den dreißigjährigen Krieg der Volkswohlstand zerstört und die Zahl der Verarmten und Unterstützungsbedürftigen außerordentlich sich vermehrt hatte, glaubten die Gemeinden ohne ein solches weitgehendes Recht nicht die Armenlast tragen zu können. Seit dem 17. Jahrhundert machte die Partikulargesetzgebung insbesondere der süddeutschen Länder die Eheschließung von einer von der Gemeinde zu erteilenden Erlaubnis abhängig, die nur auf Grund des Nachweises der Befähigung, eine Familie zu ernähren, erteilt wurde. So ward in Bayern schon in dem Landrecht von 1616 den Geistlichen verboten, Ehen unvermöglicher Leute einzusegnen, diese hätten dann einen Schein fürzuweisen, das die Obrigkeit ihnen solches bewilligt. Die Obrigkeiten in Städten und Märkten aber sollen leichtfertige Heurath nicht gestatten, auch solche unvermögliche Leut zu Burgern nit aufnehmen, noch sie in Städten und Märkten unterkommen lassen (IV, Tit. 12, Art. 9, 10)[20]).

§ 11. Trotz alledem aber waren die Zustände in den meisten Gebieten wenig erfreulich. Je enger sich die Gemeinden abschlossen, um so größer war die Zahl der Vagabunden, die heimatlos von Ort zu Ort zogen und durch Bettel, Diebstahl ꝛc. ihr jämmerliches Leben zu fristen suchten. Je mehr die Gemeinden den Abschluß von Ehen erschwerten, um so größer ward die Zahl der unehelichen Kinder, die zum großen Teil wieder die Masse der Bettler und Landstreicher vermehrten. Es fehlte an genügenden gesetzlichen Vorschriften über den Kreis der Personen, welche die Gemeinde zu unterstützen hatte, über

19) Vgl. z. B. über Bayern Riedel, Commentar zu Gesetz über Heimat ꝛc., S. 3 ff.; über Württemberg Schütz in Z. f. St.W. V (1848), S. 57 und in Z. f. St.W. IX. (1852), S. 625; über Mecklenburg Böhlau in Hildebrand J. 19, S. 327 ff.

20) Riedel a. a. O., S. 5 ff Schütz in Z. f. St.W. V. S. 26. Thudichum, Ueber unzulässige Beschränkungen des Rechts der Eheschließung. 1866. S. 20 ff.

die Aufbringung der erforderlichen Mittel, die meist nur durch Kollekten gesammelt wurden, sowie über die Ausübung der Armenpflege. Die Landesherren beschränkten sich darauf wider die Bettler und verdächtigen Müßiggänger Mandate zu erlassen, die trotz der angedrohten strengen Strafen wirkungslos blieben, da es an einer geordneten Armenpflege mangelte und die Behörden Bettelbriefe auszustellen befugt waren. Erst im Anfang des 18. Jahrhunderts ward eine Reorganisation des Armenwesens in Angriff genommen. Die Erteilung von Bettelbriefen ward untersagt, die Errichtung besonderer Armenkassen in den Gemeinden anbefohlen, der Begriff der Ortsangehörigkeit näher bestimmt und die Armenpflege der Gemeinden unter die Aufsicht landesherrlicher Beamten gestellt. (Preußen Armen-Ord. v. 18. März 1701 und 19. Sept. 1708; Braunschweig-Lüneburg Armen-Ord. v. 6. Dez. 1702; Kurbayern Mandat v. 21. Aug. 1713; Kursachsen Mandat v. 5. April 1729). In einzelnen Ländern, wie zuerst in Kursachsen (1715) ward durch Errichtung von Landarmenhäusern zur Unterbringung „kranker und unvermögender Leute, welche sich sonst nirgends hinzuwenden wissen,“ ein Fortschritt angebahnt, wenn freilich auch diese Anstalten zunächst noch mit den Zuchthäusern verbunden waren. Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts trugen die zur Herrschaft gelangenden Ideen der Humanität und Aufklärung dazu bei, in weitern Kreisen die Aufmerksamkeit auf die notwendige Verbesserung des Armenwesens hinzulenken. So wurden 1754 in Oesterreich, 1778 in Churmainz, 1783 in Mecklenburg, 1787 in Oldenburg ꝛc. neue Armenordnungen erlassen. Gegen Bettel und Landstreicherei wurden strenge Strafen angedroht, über den Erwerb des Heimatrechts und die demselben entsprechende Unterstützungspflicht der Gemeinden Bestimmungen getroffen. So erhielt in Oesterreich jeder einen Anspruch auf Unterstützung, der in der Gemeinde das Bürgerrecht erworben oder sich 10 Jahre daselbst aufgehalten hatte. Alle übrigen Unterstützungsbedürftigen sollten unbedenklich in ihr Vaterland oder ihren Geburtsort geschoben werden. Infolge davon fand seit 1781 jährlich zweimal der sogen. Wiener Schub statt. Alle nicht heimatsberechtigten Bettler und Landstreicher wurden aufgegriffen und unter sicherer Bedeckung an die bayrische Grenze gebracht, wo sie Bayern in Empfang nahm und in den schwäbischen Kreis absetzte. In diesem kleinen Gebiet, das aus 80 Territorien bestand (die reichsritterschaftlichen nicht gerechnet), war überhaupt der festeste Sitz der Armen, Bettler und Jauner im vorigen Jahrhundert. Gab es doch eigene Bettelorden, die Freileute, und wird doch die Zahl der Bettler von einem Sachkundigen auf 6000—8000 berechnet. Das Uebel nahm so überhand, daß das Konstanzer Viertel des schwäbischen Kreises im Jahre 1783 beschloß, daß alle diejenigen, die sich zwei Jahre in einer Gemeinde aufhalten, dort die Ortsangehörigkeit erwerben. Diejenigen, welche nirgends eine Heimat haben, sollen in ein gemeinschaftliches Arbeitshaus verbracht werden [21]). In Oesterreich ward unter Joseph II. die Armenpflege selbst neu organisiert. Infolge der Anregung durch den hochverdienten Grafen Bouquoi wurden 1783 bis 1787 in den deutschen Provinzen die Armeninstitute eingeführt. An ihrer Spitze stand der Ortsgeistliche, in dessen Hände auch die Mittel zur Unterstützung floßen; unter seiner Leitung übten die von ihm und dem Gemeindevorstand ernannten Armenväter die Armenpflege aus. Eine Unterstützung sollte nur erteilt werden auf Grund einer sorgfältigen „Armenbeschreibung“, die von den Armenvätern nach persönlicher Untersuchung der Verhältnisse der Individuen, welche eine Unterstützung fordern, vorzunehmen war [22]).

An eine durchgreifende Reform des Armenwesens ging man gegen Ende des 18. Jahrhunderts namentlich auch in den größeren Städten Norddeutschlands, so in Braunschweig,

---

21) Vgl. v. Berg, Teutsches Polizeirecht. III. S. 180, 216 ff.

22) Kleinwächter in Emminghaus' Armenwesen. S. 428 ff. Soweit die eigenen Einnahmen des Armeninstituts nicht ausreichten, ward seit 1789 die Gemeinde zur Tragung der Armenlast verpflichtet. Anspruch auf Armenversorgung gewährte das Heimatrecht.

Lübeck ꝛc. In Hamburg ward auf Veranlassung von Büsch in trefflicher Weise eine tiefgreifende Reorganisation des Armenwesens durchgeführt, die zur Folge hatte, daß von 1788 bis 1798 die Zahl der Armen von 9757 auf 6013 sank[23]). In den meisten katholischen Städten konnte man sich dagegen nicht von dem hergebrachten planlosen Almosengeben losreißen und die Zahl der Armen belief sich z. B. in Köln 1781 bei 80 000 Einwohnern auf 22 000; in München bei 37 200 Einwohneen auf 3000.

§ 12. In Brandenburg-Preußen hatte die Gesetzgebung bis zum Beginn des 18. Jahrhunderts sich begnügt, die Bestimmungen der Reichspolizeiordnungen über die Verpflichtung, die ortsangehörigen Armen zu versorgen, zu wiederholen und Strafandrohungen gegen Bettler und Landstreicher zu erlassen. Erst in den Armen- und Bettlerordnungen vom 18. März 1701 und 19. September 1708 wurden die Verpflichtungen der Gemeinden und die Art und Weise der Armenpflege näher bestimmt. Auf der dadurch gegebenen Grundlage suchte das Edikt vom 28. April 1748 eine allgemeine Organisation des Armenwesens durchzuführen. In allen Gemeindebezirken sollte die Ortsobrigkeit in Vereinigung mit dem Pfarrer eine Armenkasse bilden, deren Verwaltung von dem Landrat und dem Superintendenten gemeinschaftlich beaufsichtigt werden sollte[24]). Das Allgemeine Landrecht stellte dann eine Reihe von allgemeinen Grundsätzen auf, die im wesentlichen dem bis dahin bestehenden Rechtszustand entsprachen, wenn sie auch in ihrer allgemeinen theoretischen Fassung scheinbar eine größere Tragweite in Anspruch nehmen. Wenn z. B. Teil II Tit. 19 § 1 erklärt, daß dem Staate es zukommt, für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen können, so wollte damit der Staat keineswegs die Armenlast auf sich nehmen, sondern es sollte nur die bisherige, vom Staat den Gemeinden, als seinen Organen, auferlegte Pflicht, die ortsangehörigen Armen zu versorgen, bestätigt werden. Wenn § 2 erklärt, daß denjenigen, welchen es nur an Mitteln und Gelegenheit, ihren und der Ihrigen Unterhalt selbst zu verdienen, ermangelt, Arbeiten, die ihren Kräften und Fähigkeiten gemäß sind, angewiesen werden sollen, so war der Gesetzgeber durchaus nicht der Ansicht, damit einen socialistischen Grundsatz aufzustellen. Er wollte damit nur eine Anweisung für die Versorgung arbeitsfähiger Armen geben. Das Allg. Landrecht bildete aber insofern den Ausgangspunkt für die weitere Entwickelung der Gesetzgebung, als es zuerst zwei Klassen von Armen unterschied, solche, die von der Gemeinde unterstützt werden müssen, und solche, welche durch Vermittlung des Staats in öffentliche Landarmenhäuser untergebracht werden sollen. Die Gemeinden hatten nur diejenigen Armen zu unterstützen, die von ihr ausdrücklich als Bürger aufgenommen worden waren oder die zu den gemeinen Lasten der Gemeinde beigetragen haben. Auf Grund der allgemeinen Bestimmungen des A. L.R. wurden dann am Ende des 18. und in den ersten Jahren des 19. Jahrhunderts für die einzelnen Provinzen und Landesteile Verordnungen erlassen, durch welche provinzielle und kommunale Armenverbände gebildet und über die Ausübung der Armenpflege nähere Anweisungen erteilt wurden. Diese größeren Verbände, die Landarmenverbände, sollten insbesondere Zwangsarbeits- und Korrektionshäuser, aber auch Blindeninstitute, Krankenhäuser ꝛc. errichten und überhaupt subsidiär eintreten, sofern die einzelnen Gemeinden ihren Verpflichtungen nicht nachkommen können. Die Unterstützungspflicht liegt, abgesehen von der Alimentationspflicht der Verwandten, zunächst den Korporationen auf, deren Mitglied der Verarmte ist. Die Gutsherrschaften haben alle Personen, welche unmittelbar zu den Guts- und Vorwerkswirtschaften gehören, im Falle der Verarmung und Krankheit zu unterstützen und zu verpflegen. Die Gemeinden haben die Ortsarmen zu versorgen. Dazu gehören alle Einwohner, die durch dreijährigen Aufenthalt ein Domizil in der Gemeinde erworben haben. Arbeits-

23) Vgl. v. Melle, Entwickelung des öffentlichen Armenwesens in Hamburg. 1883. S. 64 ff.

24) Abgedruckt in Rabe, Sammlung der preußischen Gesetze und Verordnungen I, 2. S. 220.

fähigen Personen kann der Aufenthalt nicht versagt werden. Solange die Erbunterthänigkeit bestand, war zwar die Gutsherrschaft nicht verpflichtet, Leute, die wegen ihres bisherigen Wandels und Verhaltens sich durch glaubwürdige Zeugnisse nicht ausweisen können, im Dorfe zu dulden (A. L.R. II. 7, § 65). Aber seit dem Edikt vom 7. Oktober 1807 stand es den Gutsherrschaften nicht mehr zu, Personen, die nicht arm sind, die Aufnahme zu verweigern. Durch dreijährige Abwesenheit ging der Anspruch auf Armenunterstützung verloren. (In Ost- und Westpreußen sogar durch einjährige Abwesenheit.) Arme, die keinen Wohnsitz haben, sind aus dem sogen. Vagabundenfond oder der Regierungshauptkasse zu unterstützen. Die Leitung des Armenwesens ward der Ortsobrigkeit übertragen. In den Städten sollte nach der Städteordnung von 1808 eine dem Magistrat untergeordnete Deputation die Armenpflege leiten. Besondere Armensteuern dürfen nicht erhoben werden, sondern soweit besondere Fonds nicht vorhanden sind oder nicht ausreichen, sollen die Ausgaben der Armenpflege aus der Kommunalkasse bestritten werden [25]). Im einzelnen waren die Bestimmungen der provinziellen Reglements und Verordnungen vielfach abweichend, unklar und lückenhaft und es machte sich deshalb nach der Wiederherstellung und Reorganisation des Staats das Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung durch die Gesetzgebung geltend. Nach langjährigen, sorgfältigen Vorarbeiten wurden die beiden Gesetze vom 31. Dezember 1842 über die Aufnahme neuanziehender Personen und über die Verpflichtung zur Armenpflege erlassen, die die bisher bestehenden allgemeinen Grundsätze beibehielten. Hierfür hatten sich mit Ausnahme des westphälischen und rheinischen alle Provinziallandtage ausgesprochen. Während der rheinische Provinziallandtag überhaupt eine Verpflichtung der Gemeinden zur Armenpflege nicht anerkennen wollte, war es nur der westphälische, der das Prinzip der Freizügigkeit verlassen und an dessen Stelle eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Interesse der zur Armenpflege verpflichteten Gemeinden einführen wollte [26]). Die Grundsätze der Gesetze von 1842 gingen im wesentlichen in die deutschen Reichsgesetze von 1867 und 1870 über die Freizügigkeit und den Unterstützungswohnsitz über, die nichts anderes enthalten als eine Ausdehnung der in Preußen seit mehr als 100 Jahren geltenden Prinzipien auf das Deutsche Reich.

§ 13. Was die übrigen deutschen Länder betrifft, so waren zwar in einzelnen derselben zur Zeit der Napoleonischen Herrschaft die früher eingeführten Beschränkungen des Rechts der Eheschließung und der Niederlassungsfreiheit im Interesse der Gemeinden aufgehoben oder gemildert worden. Aber nach 1815 kam fast überall der Grundsatz wieder zur Herrschaft, daß den Gemeinden, die die Armenlast zu tragen haben, auch das Recht zuerkannt werden müsse, sich der Personen zu erwehren, die in Zukunft vielleicht einmal der Armenpflege anheim fallen könnten. So ward in Württemberg, wo 1807 die Beschränkung des Eheschließungsrechts aufgehoben worden war, 1833 das Recht der Eheschließung von dem Heimatrecht abhängig gemacht. Auch der Heimatsberechtigte hatte eine Heiratserlaubnis notwendig, die von dem Gemeinderat nach Vernehmung des Bürgerausschusses erteilt wurde. Sie konnte versagt werden, wenn nicht ein genügender Nahrungsstand nachgewiesen worden. In Bayern ward die Ansässigmachung in einer Gemeinde, in welcher nicht die Heimat durch Abstammung von einem in der Gemeinde heimatberechtigten Vater (bei unehelichen Kindern von der Mutter) oder durch obrigkeitliche Anweisung begründet war, von der Einwilligung der Gemeinde abhängig gemacht (Gesetze vom 11. Sept. 1825 und vom 1. Juli 1834), die versagt werden konnte, wenn nicht ein vollständig und nachhaltig gesicherter

---

25) Die hierher gehörigen Edikte, Verordnungen ꝛc. sind zusammengestellt bei Zeller, Systematisches Lehrbuch der Polizeiwissenschaft 1834. XIV. S. 90 ff. Vgl. auch v. Flottwell, Armenrecht u. Armenpolizei. 1866; derselbe, Die Freizügigkeit in Preuß. Jahrbücher Bd. 40. 1877. S. 602 ff.

26) Ueber die Entstehungsgeschichte der Gesetze von 1842 siehe v. Flottwell in Preußische Jahrbücher. Bd. 43. 1879. S. 594 ff.

Nahrungsstand nachgewiesen war. Erst durch die Ansässigmachung ward das Heimatrecht erworben, das die Voraussetzung der Eheschließung und des Anspruchs auf Armenunterstützung war. In den Einzelbestimmungen sehr verschieden, aber auf den gleichen Prinzipien ruhend, beschränkte in den meisten deutschen Mittel- und Kleinstaaten die Gesetzgebung die Freiheit der Eheschließung und der Niederlassung im Interesse der Gemeinden, denen die Armenpflege oblag. Nur die Heimatsgemeinde war zur Armenunterstützung verpflichtet. Das Heimatrecht ward nur durch Abstammung von einem Gemeindebürger oder durch ausdrückliche Aufnahme erworben. Die Aufnahme konnte versagt werden, wenn auch nur die Möglichkeit vorlag, daß die betreffende Person früher oder später einmal der Armenunterstützung bedürfen könnte. Der Heimatsberechtigte kann allein eine Ehe eingehen und nur dann, wenn die Gemeinde vorher ihre Erlaubnis dazu erteilt hat. Bei dem Mangel eines genügenden Nahrungsstandes (ein Begriff, den man vergebens in den einzelnen Gesetzgebungen bestimmter zu fassen suchte) kann diese Erlaubnis versagt werden. Das Heimatrecht geht nur verloren durch Erwerb des Heimatrechts in einer andern Gemeinde. Im Falle der Verarmung mußte der Unterstützungsbedürftige in seine Heimatsgemeinde zurücktransportiert werden, mochte er dieselbe auch seit Jahrzehnten verlassen haben [27]).

§ 14. So war in Deutschland zwar überall der Grundsatz durchgeführt, daß die Gemeinde verpflichtet ist, die Ortsarmen zu erhalten und zu versorgen. Während aber in Preußen trotz dieses Grundsatzes das Recht die persönliche Freiheit nicht beschränkt hatte, die Freiheit der Eheschließung und der Niederlassung anerkannt wurde, hatte man in den andern deutschen Staaten aus diesem Grundsatz die Folgerung gezogen, daß die Gemeinde auch berechtigt sein müsse, sich gegen ein Anwachsen der Armenlast zu schützen. Indes machte sich seit der Mitte des Jahrhunderts in immer stärkerem Maße und in immer weiteren Kreisen der Widerspruch gegen diese Gesetzgebung der Mittel- und Kleinstaaten geltend. Je mehr die neuen Verkehrsmittel den Verkehr steigerten, je größere Bedeutung Handel und Industrie für das ganze Volksleben gewannen, um so drückender wurden die Fesseln, welche die Heimats- und Armengesetzgebungen der Bewegungsfreiheit der unteren Klassen auferlegten. Die Mißstände waren so stark, daß die bestehende Gesetzgebung namentlich der süddeutschen Staaten in den 60er Jahren kaum noch einen öffentlichen Verteidiger fand. Die Erschwerung der Eheschließung hatte nur dazu geführt, die Zahl der unehelichen Kinder außerordentlich zu steigern und hatte dadurch dem eigenen Zweck — der Verminderung der Armenlast — entgegengewirkt [28]). Die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit hatte vielfach die unteren Klassen in ihrer Erwerbsfähigkeit zu Gunsten der Arbeitgeber geschädigt, während an andern Orten der Aufschwung der Industrie und des Handels durch die Beschränkungen der Gewerbefreiheit und der Freizügigkeit gehemmt wurde. Hatte man in den meisten Staaten auch versucht, durch genauere Fassung der Gesetze die Willkür der Gemeindebehörden einzuschränken und durch ein der Regierung vorbehaltenes Entscheidungsrecht in Streitfällen eine Sicherung für eine gerechte Handhabung der Gesetze zu gewähren, so konnten hierdurch doch die Uebelstände nicht beseitigt werden. Nach der Gründung des Norddeutschen Bundes betrachteten die Bundesregierungen und der Reichstag es als eine ihrer ersten Aufgaben, die Prinzipien der preußischen Gesetzgebung über Freiheit der Niederlassung und der Eheschließung auch auf die übrigen Staaten des Norddeutschen Bundes auszudehnen. Es geschah dies durch die Gesetze vom 1. November

27) Eine gute und zuverlässige Uebersicht über die Gesetzgebungen der deutschen Staaten über Heimatrecht, Niederlassung ꝛc. giebt für die Zeit bis zum Jahre 1860 Medicus in dem St.W. von Bluntschli VII. S. 302 ff. Vgl. auch Bitzer, Recht auf Armenunterstützung und Freizügigkeit. 1863. S. 180—260.

28) Vgl. Z. f. St.W. XXIV. (1865), S. 617 ff.; Hildebrand J. IX (1867), S. 364 ff.; G. Mayr in den Beiträgen zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 38 (1879), S. 5 ff. Während in Bayern in der Periode 1860/68 auf 100 Geburten 22,2 uneheliche kamen, betrug der Prozentsatz derselben 1877 nur 12,9.

1867 über die Freizügigkeit und vom 4. Mai 1868 über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung. In das Gesetz vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz wurden die wesentlichen Bestimmungen des preußischen Gesetzes von 1842 aufgenommen. Auch in den süddeutschen Staaten konnte man sich nicht länger der Notwendigkeit einer Reform der Gesetzgebung entziehen. In Baden war schon durch Gesetz vom 4. Oktober 1862 die Freizügigkeit eingeführt und durch Gesetze vom 5. Mai 1870 die Beschränkungen der Eheschließung aufgehoben und die Armengesetzgebung reformiert worden. In Bayern hatten das Gesetz vom 16. April 1868 über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt sowie das Gesetz vom 29. April 1869 über öffentliche Armenpflege eine durchgreifende Reform der bestehenden Gesetzgebung gebracht. Diese bayrischen Gesetze, deren Inhalt später noch zu besprechen sein wird, haben die Prinzipien der preußischen Gesetzgebung nicht angenommen, sondern eine Vermittlung der Interessen der zur Armenpflege verpflichteten Gemeinden und der persönlichen Freiheit der einzelnen Staatsangehörigen herzustellen versucht. Nach der Gründung des Deutschen Reichs wurden die norddeutschen Gesetze von 1867 über Freizügigkeit, von 1868 über die Aufhebung der Beschränkungen der Eheschließung und von 1870 über den Unterstützungswohnsitz in Hessen, Württemberg und Baden eingeführt (Versailler Verträge v. 15. u. 25. Nov. 1870; Gesetz vom 8. Novbr. 1871). Das Gesetz über die Freizügigkeit ward auch auf Bayern (Gesetz vom 22. April 1871) und auf Elsaß-Lothringen (Gesetz vom 8. Januar 1873) ausgedehnt. Auf Grund eines ihm zugestandenen Reservatrechts (Schlußprotokoll zum Vertrag vom 23. November 1870 I, III) behält dagegen Bayern im übrigen seine Gesetzgebung über Heimats- und Niederlassungsverhältnisse wie über Armenpflege bei. In den andern deutschen Staaten gab das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz Veranlassung, die bestehenden Armengesetze einer Revision zu unterwerfen [29]).

§ 15. In Frankreich [30]) hatten die Könige während des Mittelalters mehrfach Versuche gemacht, eine Organisation der Armenpflege herbeizuführen. Man hatte sich nicht begnügt mit zahlreichen, häufig wiederholten Strafandrohungen gegen den Bettel und die Landstreicherei. Schon Ludwig der Heilige hatte 1254 angeordnet, daß in jeder Gemeinde ein Verzeichnis der unterstützungsbedürftigen Armen angelegt und für deren Unterhalt Sorge getragen werden solle. Königliche Komissäre sollten die Provinzen bereisen und die Ausführung dieser Anordnung überwachen. Indes wenn letztere überhaupt in größerem Umfang durchgeführt worden ist, so fiel sie jedenfalls nach dem Tode des Königs sehr bald in Vergessenheit. Wie in Deutschland, so erfolgte auch in Frankreich erst im 16. Jahrhundert eine staatliche Regelung des Armenwesens. Im Jahre 1536 verordnete Franz I., daß die Gemeinde ihre Armen zu verpflegen habe. In jeder Gemeinde soll ein Armen-

29) Preußen: Gesetz v. 8. März 1871 (§ 56 ergänzt durch Gesetz v. 10. Januar 1874); Sachsen: Verordnungen v. 6. Juni 1871 u. 15. Juni 1876; Württemberg: Gesetz v. 17. April 1873; Baden: Gesetz v. 14. März 1872; Hessen: Gesetz v. 24. Juli 1871 ꝛc. Diese Gesetze und die wichtigsten Ausführungsverordnungen sind abgedruckt bei Rocholl, System des deutschen Armenpflegerechts, 1873, Anhang, und bei Arnoldt, Die Freizügigkeit und der Unterstützungswohnsitz, 1872. Dazu kommen Oldenburg: Gemeindeordnung v. 15. April 1873 Art. 68 ff. und Hamburg: Gesetz vom 12. April 1878 über das Armenwesen in den Vororten. Vgl. im allgemeinen Münsterberg, Die deutsche Armengesetzgebung und das Material zu ihrer Reform. 1887.

30) Die Geschichte der öffentlichen Armenpflege in Frankreich ist dargestellt von Moreau-Christophe a. a. O. III. S. 337—445 und Monnier a. a. O. S. 231—516. Ueber die heute in Geltung stehende Gesetzgebung vgl. v. Reitzenstein, Armengesetzgebung Frankreichs in J. f. G.V. V. S. 559 ff., 1099 ff. (Diese ausführliche Abhandlung ist auch im Sonderabdruck unter dem Titel: Die Armengesetzgebung Frankreichs 1881 erschienen.) Vgl. auch v. Reitzenstein Hdb. Band III. F.W. Abh. XI Ueber die ländliche Armenpflege s. Chevallier, De l'assistance dans les campagnes. 1889 und Saunois de Chevert, L'indigence et l'assistance dans les campagnes. 1889. Statistische Angaben enthalten die verschiedenen Jahrgänge des von M. Block herausgegebenen Annuaire de l'Économie et de la Statistique, sowie des von dem Handelsministerium veröffentlichten Annuaire statistique de la France 1878 ff.

verzeichnis angelegt, die Armenpflege von dem Gemeindevorstand und dem Pfarrer gemeinschaftlich geleitet werden. Durch das Edikt Heinrichs II. vom 9. Juli 1547 wurden eingehende Bestimmungen über die Art und Weise der Armenpflege erlassen und durch die Ordonnanz von Moulins von 1566 die schon 1547 in Paris eingeführte Armensteuer auf alle Gemeinden des Königreichs ausgedehnt. Zugleich wurden überaus strenge Strafen gegen den Bettel angedroht. Aber obgleich diese gesetzlichen Bestimmungen mehrfach wiederholt wurden, so gelang es doch nicht, sie durchzuführen. Die Armensteuer wurde meist nicht erhoben, die Gemeinden wußten sich ihrer Verpflichtung zu entziehen, die Masse der Bettler war in unaufhaltsamem Steigen begriffen. Im Jahre 1640 zählte man über 40 000 Bettler, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedrohten. Ludwig XIV. ging von neuem daran, diesem Uebel zu steuern. Nicht nur das Betteln wurde mit Strafe bedroht, sondern auch das Geben von Almosen auf der Straße und an öffentlichen Orten (1656). In dem Edikt von 1662 wurden die Bestimmungen der Ordonnanzen von 1547 und 1566 wiederholt und die Erhebung einer Armensteuer in allen Gemeinden von neuem angeordnet. Später ging dann Ludwig XIV. so weit, die Verwaltung des Vermögens der Wohlthätigkeitsanstalten der staatlichen Oberleitung und Aufsicht zu unterstellen, die unnützlichen Stiftungen aufzuheben und da, wo es ihm erforderlich erschien, mehrere Stiftungen in eine zu vereinigen. Um die Ausführung aller dieser Maßregeln zu sichern, wurde die Entscheidung in allen die Wohlthätigkeitsanstalten berührenden Angelegenheiten den Gerichten entzogen und dem Staatsrat überwiesen (Edikte von 1693, 1695 und 1705). Jedoch gelang es auch Ludwig XIV. nicht, befriedigende Zustände herzustellen. Bei der im 18. Jahrhundert immer wachsenden Volksverarmung vermochten die Gemeinden, die kaum die ungeheuren Staatssteuern aufzubringen im stande waren, die Masse der Armen nicht zu unterstützen und in den meisten Provinzen durchzogen Bettler und Landstreicher scharenweise das Land und waren eine beständige Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

§ 16. Namentlich infolge der vorausgegangenen Teuerungsjahre hatte die Armenfrage bei Ausbruch der Revolution eine drohende Gestalt angenommen und mußte sofort die Nationalversammlung beschäftigen. In der Konstitution von 1791 ward erklärt, daß zur Unterstützung der arbeitsunfähigen Armen, zur Auferziehung der verlassenen und elternlosen Kinder und zur Arbeitsverschaffung für arbeitsfähige Arme eine einheitliche große Nationalanstalt gegründet werden solle (Tit. I, Art. 15). Schon 1789 waren zunächst in Paris, dann in allen größeren Provinzialstädten Nationalwerkstätten gegründet worden, welche ungeheure Summen verschlangen (in Paris in einem Jahre mehr als 15 Millionen), aber nur den Erfolg hatten, das Proletariat aus dem ganzen Land in die großen Städte zu ziehen. Sie wurden später wieder aufgelöst. Die in der Verfassung von 1791 verkündeten Grundsätze über Gründung einer zentralisierten und von der Staatsregierung verwalteten großen Nationalarmenanstalt suchte der Konvent zur Ausführung zu bringen. Das Vermögen der Hospitäler und aller Stiftungen wurde von dem Staate konfisziert und die Armenpflege Staatsbeamten übertragen. In jeder Gemeinde sollte eine Liste der Armen aufgestellt werden. Jeder Unterstützungsbedürftige erhielt ein im Verwaltungsweg geltend zu machendes Recht auf Unterstützung. Um das Unglück zu ehren, sollte jährlich ein Nationalfest stattfinden, an welchem die Namen der in die Listen eingetragenen Armen öffentlich verlesen werden sollten (Gesetze vom 19. März und 28. Juni 1793, vom 22 floréal und 23 messidor des Jahres II ꝛc.). Das Dekret vom 24 vendémiaire II (15. Oktober 1793) bestimmte, daß den arbeitsfähigen Armen an ihrem Unterstützungswohnsitz (domicile de secours) Arbeit verschafft werden solle zu einem von dem Staate festgesetzten Tagelohn. Die Darreichung von Geld, Lebensmitteln ꝛc. an arbeitsfähige Arme ward mit strengen Strafen bedroht. Bettler sollen an ihren Unterstützungswohnsitz zurücktransportiert, im Wiederholungsfall zu zwei Jahren Arbeitshaus verurteilt und bei dem nochmaligen

Rückfall nach der Insel Madagaskar transportiert werden. Endlich traf das Gesetz Bestimmungen über Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes. Doch gelangte dieser Plan einer völligen Zentralisation der Armenpflege in der Hand des Staats nicht zur Ausführung. Bei der Finanznot der Republik fehlten die Mittel, bei der Desorganisation der gesamten Verwaltung die Kräfte. Von der umfassenden Gesetzgebung sind nur die Bestimmungen über Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes in Kraft geblieben. Schon durch Gesetz vom 16 vendémiaire des Jahres V (7. Oktober 1796) wurde den Hospitälern die juristische Persönlichkeit wieder gegeben und die noch nicht verkauften Güter ihnen zurückerstattet. Sie erhielten ihre besondere Verwaltung und wurden den Gemeindebehörden unterstellt. Zur Unterstützung der Hausarmen sollte in jeder Gemeinde eine Armenanstalt (Bureau de bienfaisance) errichtet werden. Doch ist dieselbe nur soweit, als ihre Mittel reichen, zur Unterstützung der Ortsarmen verpflichtet. Eine rechtliche Verpflichtung, alle hilfsbedürftigen Armen zu unterstützen, besteht weder für den Staat noch für die Gemeinde (Gesetz vom 7 frimaire des Jahres V). Den Unterstützungswohnsitz in einer Gemeinde besitzt: 1) Wer in der betreffenden Gemeinde durch Geburt sein Domizil hat, das ist das Domizil, das die Mutter im Augenblick der Geburt hat. 2) Wer sich ein Jahr in der Gemeinde aufgehalten hat. Für die, welche ihre Dienste vermieten, sind zwei Jahre notwendig; für die, welche in der Gemeinde heiraten, nur 6 Monate. 3) Wer sich im Augenblick der Not in der Gemeinde aufhält: a. wenn er als Soldat den Krieg mitgemacht hat, b. wenn er 70 Jahre alt oder ein altersschwacher Mann ist, c. wenn er infolge der Arbeit arbeitsunfähig geworden ist, d. die Kranken (Gesetz vom 24 vendémiaire II, Tit. V). Indes nur soweit, als die Mittel des Bureau de bienfaisance reichen, ist daraus den Ortsarmen eine Unterstützung zu geben. Dieses 1796 begründete System der Armenpflege wurde vervollständigt durch das Dekret vom 11. Januar 1811. Danach wird für die verwaisten und von ihren Eltern verlassenen armen Kinder (enfants assistés) in jedem Departement eine besondere Anstalt gegründet. Soweit die eigenen Einnahmen derselben nicht reichen, sind Departement und die Gemeinden zur Tragung der Kosten verpflichtet. (Nach einem Gesetz vom 5. Mai 1869 gewährt der Staat ebenfalls einen Zuschuß im Betrage eines Fünftels der Ausgaben für die innere Verwaltung.) Die Gemeinden sind verpflichtet, die verwaisten und von den Eltern verlassenen Kinder der Anstalt zu übergeben. In der Regel werden die enfants assistés aber nicht innerhalb der Anstalt verpflegt und erzogen, sondern sie werden an Nährväter (pères nourriciers) ausgegeben, die von den Inspektoren der Anstalt beaufsichtigt werden. Ferner sind die Gemeinden verpflichtet, die ortsangehörigen Irrsinnigen in der Departementalirrenanstalt unterzubringen (Gesetz vom 30. Juni 1838). Neben diesen gesetzlichen Anstalten gibt es aber eine große Anzahl von staatlichen und privaten Anstalten für die Armenpflege, die, soweit es ihre Mittel erlauben, für die Unterstützung der Armen, die Pflege der Kranken ꝛc. Sorge tragen. **Jedoch ist dadurch kaum den dringendsten Bedürfnissen abgeholfen.**

In wenig mehr als einem Drittel aller Gemeinden Frankreichs, d. h. in 14 574 Gemeinden (40 Proz. der Gesamtzahl) gab es im Jahre 1885 Bureaux de bienfaisance, die zum großen Teil nur über geringfügige Mittel verfügen. Ihre Einnahmen beliefen sich auf 52 006 260 Fr., ihre Ausgaben auf 34 787 254 Fr., von denen 29 069 952 Fr. (oder 84,4 Proz.) auf Unterstützungen verwandt wurden. Unterstützt wurden 1 478 937 Personen (d. h. 6,5 auf 100 Einwohner der Bevölkerung der Gemeinden mit Bureaux de bienfaisance oder 3,9 auf 100 Einwohner der Gesamtbevölkerung des Landes). Die Unterstützung betrug auf den Kopf 45 Fr. in Paris, 16 Fr. in den Departements. Am 31. Dez. 1885 wurden 105 750 Kinder von den Departementsanstalten unterhalten und zwar 1669 Findelkinder, 43 889 verlassene Kinder, 10 010 Waisenkinder und 50 182 Kinder, deren Eltern Unterstützung erhielten.

In Paris ist nach dem Gesetz vom 10. Januar 1849 (aufrechterhalten durch Ges. v. 21. Mai 1873 Art. 11) die Verwaltung der Spitäler und der öffentlichen Armenpflege in einer Behörde (administration générale de l'assistance publique) vereinigt. An deren Spitze steht ein vom Minister ernannter Direktor. Ihm zur Seite steht ein Aufsichtsrat, dessen Vorsitzender der Seinepräfekt ist und dessen Mitglieder von dem Präsidenten der Republik auf je 3 Jahre aus ver-

schiedenen, im Gesetz angegebenen Kategorien ernannt werden. Doch hat derselbe nur Gutachten abzugeben. Die ganze Verantwortlichkeit trägt der Direktor (Dekret v. 24. April 1849). Nach dem Budget von 1889 sind die Einnahmen und Ausgaben veranschlagt worden auf je 41 282 600 Fr. — Die obere Leitung der Aufsicht über das gesamte Armenwesen führt das Ministerium des Innern. In demselben besteht hierfür eine besondere Ministerialabteilung (Direction de l'assistance et de l'hygiène publiques, Dekret v. 4. Nov. 1856 und 5. Jan. 1859). Dem Minister steht als beratende Behörde ein Conseil supérieur de l'assistance publique zur Seite (Dekret v. 14. April 1888) und als Aufsichtsbeamte sind ihm Generalinspektoren untergeordnet (Dekret v. 18. Okt. 1887).

§ 17. Auch in England[31] ward erst im 16. Jahrhundert die weltliche Armenpflege von dem Staate organisiert. Der kirchlichen Armenpflege, die hier auf Grund von königlichen Anordnungen bis zur Reformation sich erhalten hatte, war durch die Säkularisation des Kirchenguts die Möglichkeit entzogen worden, in dem bisherigen Umfange den Anforderungen zu genügen. Gleichzeitig aber waren die Bedürfnisse noch mehr als anderwärts gestiegen. Im 15. Jahrhundert war in England die Hörigkeit thatsächlich so gut wie verschwunden und damit war die alte Unterstützungspflicht der Grundherren gegenüber ihren in Not und Krankheit befindlichen Arbeitern gleichfalls erloschen. Durch das Gesetz von 1536 wurden die einzelnen Hundertschaften, Städte und Kirchspiele angewiesen, die Armen durch Almosen so zu unterhalten, daß sie nicht genötigt seien, öffentlich zu betteln, und jeder Person, die sich weigert, die geforderten Beiträge zu zahlen, eine Strafe von 20 Schillingen angedroht. Der Bettel ward wiederholt bei strengen Strafen verboten. Durch Gesetz von 1575 wurden die Friedensrichter ermächtigt, Arbeitshäuser zu errichten, „damit die Jugend zur Arbeit gewöhnt und erzogen werde und damit Andere, die im Nichtsthun herangewachsen und Tagediebe seien, keine gerechte Ausrede haben, wenn sie angeben, sie könnten weder Dienst noch Arbeit finden". Durch das sogen. Lehrlingsgesetz von 1562 ward bestimmt, daß jeder im Alter von 12 bis 60 Jahren gezwungen werden könne, zu einem von der Behörde periodisch festzustellenden Lohn, je nach seiner Vorbildung, im Gewerbe oder im Landbau zu arbeiten. Es folgten dann noch mehrere ergänzende Gesetze, welche in dem großen Armengesetz der Königin Elisabeth vom Jahre 1601 ihre Zusammenfassung und ihren Abschluß fanden. Die leitenden Grundsätze desselben sind: 1) Die arbeitsfähigen Armen können zur Arbeit zu einem von der Behörde festgesetzten Lohne gezwungen werden. 2) Die Armenlast ist eine Last jedes Kirchspiels. 3) Heimatsberechtigt in dem Kirchspiel ist jeder, der darin geboren oder seit drei Jahren darin wohnhaft ist. Dieser Grundsatz der Freizügigkeit wurde später durch das Niederlassungsgesetz Karls II. von 1662 aufgehoben, das die größten Beschränkungen der Freizügigkeit einführte. Danach kann jede Person binnen 40 Tagen nach ihrer Ankunft, wenn die Besorgnis vorhanden ist, daß sie später einmal der Armenpflege zur Last fallen könnte, ausgewiesen und nach dem Kirchspiel zurücktransportiert werden, in welchem sie zuletzt eine gesetzliche Niederlassung hatte durch Geburt, eigene Wirtschaft, Aufenthalt, Lehrlingschaft oder Dienst während eines Zeitraums von 40 Tagen. 4) Die Armenpflege selbst wird ausgeübt durch die Kirchenvorsteher und zwei oder mehrere Armenaufseher, welche jährlich aus den ansässigen Ein-

31) Vgl. jetzt insbes. Aschrott, Das englische Armenwesen in seiner historischen Entwicklung und in seiner heutigen Gestalt. 1886. Vgl. auch v. Reitzenstein Hdb. Band III. F.W. Abh. XI. Ueber die Geschichte der englischen Armengesetzgebung s. Kries, Die englische Armenpflege (herausgegeben von v. Richthofen, 1863); Gneist, Englische Communalverfassung (2. Aufl. 1867) I. S. 273 ff., II. S. 999 ff.; Englisches Verwaltungsrecht (3. Aufl. 1884, II. S. 839 ff., 901 ff.; Nicholls, History of the English poor-law. 1851. 2 Bde.; Brentano, Arbeiterversicherung, S. 49 ff. — Ueber das heute geltende Recht s. Gneist a. a. O.; ders., Selfgovernment in England (1871), S. 684 ff.; Glen, The statutes in force relating to the poor. 3 Bde. 1873—79; ders., The poor law ordres 1883, Report from the select committee of the house of lords on poor law relief. 1888. Statistische Angaben bei Gneist a. a. O.; Journal of the statistical society, bes. Bd. 38 (1875), S. 361 ff.; Annual report of the local government board. Vergleichende Uebersicht der Jahre 1849—82 in dem Report 1882—83 S. 296.

wohnern von den Friedensrichtern ernannt werden. Sie haben den arbeitsfähigen Armen Arbeit, den arbeitsunfähigen Unterstützung zu verschaffen. Personen, die sich weigern zu arbeiten, können sie in ein Arbeitshaus oder Gefängnis schicken. Armenkinder können sie zwangsweise als Lehrlinge unterbringen. 5) Um die Mittel zur Armenpflege aufzubringen, sind die Kirchenvorsteher und Armenaufseher unter Genehmigung der Friedensrichter berechtigt, eine Kirchspielarmensteuer aufzulegen. Steuerpflichtig sind die Inhaber von Grundstücken und Häusern, seien sie nun Eigentümer oder Pächter oder Mieter. Das bewegliche Vermögen dagegen wird zur Steuer nicht herangezogen.

§ 18. Dieses Gesetz, das im wesentlichen bis 1834 unverändert bestand, führte im Laufe der Zeit zu den größten Mißständen. Das Niederlassungsgesetz hatte zur Folge, daß es für jedes Kirchspiel zur Hauptaufgabe wurde, „so viel Leute wie möglich auszuweisen, so wenig wie möglich zuzulassen". Gleichwohl war die Zahl der Armen und die Armenlast in fortwährendem Steigen. Mit der Armensteuer ward in unverantwortlicher Weise gewirtschaftet. Von dem Ende des 17. Jahrhunderts bis zum Jahre 1818 stieg die Armensteuer von 900 000 Pfd. Sterl. jährlich auf 7 870 801 Pfd. Sterl. Die Armenpflege ging zum größten Teil in Geldunterstützung auf, und ein großer Teil derjenigen, die Unterstützung empfingen, bestand aus Arbeitsfähigen, die aus Trägheit von der Armensteuer lebten. Seit dem mit dem Ende des 18. Jahrhunderts eintretenden raschen Steigen des Industrie- und Fabrikbetriebs wuchs infolge der periodisch stattfindenden Produktionskrisen die Zahl der Armen, die dem Kirchspiel zur Last fielen, zu einer früher nicht gekannten Höhe. Vielfach ward auch die Armensteuer dazu benutzt, um den Arbeitern das, was ihnen an ihrem Lohne zum Unterhalt ihrer Familien fehlte, zuzuschießen, d. h. mit andern Worten, das Kirchspiel zahlte für die Grundeigentümer und Fabrikherren den Arbeitern einen Teil ihres Lohnes. Nachdem schon 1795 das Niederlassungsgesetz insoweit aufgehoben worden war, daß niemand mehr wegen bloßer Wahrscheinlichkeit der Verarmung ausgewiesen werden konnte, und nachdem 1814 Gewerbefreiheit und 1824 die Koalitionsfreiheit der Arbeiter eingeführt worden waren, erschien eine Reform des Armengesetzes von 1601 unbedingt notwendig. Sie erfolgte durch das Gesetz von 1834. Die wichtigsten Neuerungen desselben bestanden darin: 1) Die Kirchspiele wurden zu größeren Armenverbänden vereinigt. Jeder Armenverband (union) hat seinen Vorstand (board of guardians), der aus den Friedensrichtern des Bezirks und den von den einzelnen Kirchspielen gewählten Mitgliedern besteht. Unter seiner Leitung werden die Unterstützungen verteilt, er erkennt in den einzelnen Fällen nach vorheriger Prüfung die Unterstützung zu. 2) In der Regel sollen die Armen in den Werkhäusern verpflegt werden, nur ausnahmsweise darf Armen, die nicht in ein Werkhaus aufgenommen werden können, eine Unterstützung gewährt werden. 3) Eine Zentralbehörde (poor law board) ward als höchste Verwaltungsstelle gebildet, welcher die Vollziehung und Durchführung des Gesetzes übertragen ward. Sie erläßt Verordnungen über die Art und Weise der Armenpflege, über Errichtung von Werkhäusern, über die Erziehung armer Kinder 2c. Sie kann die Vereinigung von mehreren Kirchspielen zu einem Armenverband anordnen und die Anstellung von besoldeten Beamten verfügen. Auch können seit 1879 mehrere Armenverbände für einzelne Zwecke zu einem größeren Verband vereinigt werden, z. B. für Errichtung von Armenschulen, Armenkrankenhäusern 2c. Die Kirchenvorsteher und Armenaufseher haben nur noch die von den Friedensrichtern ausgeschriebene Armensteuer zu erheben. Nach dem Gesetz von 1834 sollte jedes einzelne Kirchspiel nach wie vor die besonderen Kosten für die Verpflegung seiner Armen tragen und nach Verhältnis zu den gemeinsamen Kosten des Werkhauses des Verbands beisteuern. Der Verband als solcher hatte nur die Kosten für die Unterhaltung von wandernden Personen, von Findlingen 2c., sowie von denjenigen Personen zu tragen, welche wegen 5jährigen Aufenthalts aus dem Verband nicht mehr ausgewiesen werden können. Nach dem Gesetz von

1865 aber übernimmt der Armenverband alle Kosten der Armenpflege. Aus dem Kirchspiel und dem Verband können seitdem nur noch solche Personen ausgewiesen werden, die sich noch nicht ein Jahr in dem Verbande aufhalten. Hiermit ist die volle Freizügigkeit gesichert und die Bedeutung der Kirchspiele im wesentlichen darauf reduziert, daß die Kirchspielbeamten die Armensteuer erheben. — Eine weitere Veränderung trat 1871 insofern ein, als der poor law board mit dem neu gegründeten Ministerium für Lokalverwaltung, dem local government board, vereinigt wurde. Die neueste Gesetzgebung (local government act von 1888, 51 u. 52 Vict. c. 41) hat einen Teil der bisher von den Armenverbänden getragenen Armenlast den Grafschaften übertragen. Sie haben den Armenverbänden die Kosten der Besoldungen der Beamten, der Lehrer und Lehrerinnen der Armenschulen, sowie der an Arme verabreichten Arzneien und Heilmittel zu ersetzen.

Das Gesetz von 1834 hat gleich in den ersten Jahren eine günstige Wirkung hervorgebracht. Viele, die bisher auf Kosten des Kirchspiels gelebt hatten, weigerten sich, in das Werkhaus zu gehen und suchten, durch ihrer Hände Arbeit sich zu erhalten. Die Armensteuer sank von 6 317 254 Pfd. Sterl. im Jahre 1834 auf 4 717 629 im Jahre 1836 und betrug trotz der großen Steigerung der Bevölkerung von etwa 14 Millionen auf 20 Millionen im Jahre 1861 doch nur 5 778 943 Pfd. Sterl. In den nächsten Jahren trat dann infolge der großen wirtschaftlichen Krise, welche der amerikanische Bürgerkrieg für England nach sich zog, eine bedeutende Steigerung der Armenlast ein. Die Zahl der Armen, die der öffentlichen Armenpflege anheimfielen, stieg im Jahre 1863 auf 1 079 382 oder auf 5,3 Proz. der Bevölkerung. Von diesem Höhepunkt sank sie zwar in dem folgenden Jahre herab, aber sie betrug 1871 doch immer noch 1 037 360 oder 4,6 Proz. der Bevölkerung. Seitdem aber ist die Zahl der Armen von Jahr zu Jahr — von geringen Schwankungen abgesehen — absolut und in noch höherem Maße relativ im Verhältnis zur Bevölkerung gesunken. Am 1. Jan. 1888 betrug sie nur 831 353 oder 3 Proz. der Bevölkerung. Die letztere war von 22 712 266 Einwohner auf 28 247 000 Einwohner gestiegen. Auch hatte sich unter den aus öffentlichen Mitteln unterstützten Armen die Zahl der arbeitsfähigen Armen bedeutend vermindert. Deren Zahl betrug 1863 221 749 oder 20,5 Proz. aller Armen; 1871 172 460 oder 16,6 Proz., 1887 105 966 oder 13 Proz. Dagegen ist die für Armenunterstützung verausgabte Summe gestiegen. Sie betrug 1863 6 527 036 Pfd. Sterl.; 1871 7 886 724 Pfd. Sterl.; 1882 8 232 472 Pfd. Sterl.; 1888 8 440 821 Pfd. Sterl. Auf den Kopf der Bevölkerung kamen an Armensteuer 1863 6 sh. 4½ d.; 1871 6 sh. 11¼ d.; 1882 6 sh. 3¾ d.; 1888 5 sh 11¾ d. Doch ist die Armenlast im Verhältnis zu dem Volkseinkommen nicht gestiegen, sondern gesunken. Auf 1 Pfd. Sterl. des steuerbaren Vermögens kamen 1871 1 sh. 5,6 d. Armensteuer, 1882 1 sh. 2,1 d. Armensteuer. — Freilich erwies sich das von dem Gesetz von 1834 aufgestellte Prinzip, daß in der Regel die Armenunterstützung nur in den Arbeitshäusern gewährt werden solle, als undurchführbar. Weitaus die größte Zahl der Armen, die einer Unterstützung bedürfen, müssen dieselbe außerhalb des Armenhauses erhalten. Erst in dem letzten Jahrzehnt hat die Armenverwaltung wieder versucht, die Vorschriften des Gesetzes strenger zu handhaben. Trotzdem ist die Zahl der sog. Out-door Paupers weit größer als die der sog. In-door Paupers. Im Jahre 1872 belief sich die Zahl der ersteren auf 828 000 oder 84,7 Proz. der Gesamtzahl, im Jahre 1888 auf 625 067 oder 75,18 Proz.

§ 19. In Oesterreich[32]) ruht auch gegenwärtig noch die Verpflichtung zur öffent-

32) Die Litteratur von der öffentlichen Armenpflege in Oesterreich ist eine spärliche. Eine gute Uebersicht geben die Artikel Armenwesen und Armenpolizei in Oesterreich von F. v. Call in dem Handwörterbuch der Staatswissenschaften I, S. 862 ff., 924 ff. Vgl. ferner E. Mischler, Die Armenpflege in den österreichischen Städten und ihre Reform 1890 (Sep.-Abdruck aus der statistischen Monatsschrift XV, S. 493 ff., 555 ff.) Siehe hier (S. 4) auch die Litteratur über die Armenpflege in den einzelnen österreichischen Städten. Ueber Wien s. Sedlaczek, Das Armenwesen in Wien und die Armenpflege im Jahrzehnt 1863–1872 (1879), die Armenpflege im Wiener Armenbezirk in den Jahren 1873–1882 (1884), Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien für 1887 S. 373 ff. (1889). — v. Mailza, Das österreichische Heimatrecht. 1889. — Statistik: Brataissevic, Die öffentliche Armenpflege in Oesterreich 1870–1876 in statistischer Monatsschrift IV, S. 241 ff.: 1873—82 ebenda X, S. 274 ff. Mischler, Ueber die Armenpflege und ihre Statistik in den österreichischen Ländern mit besonderer Rücksicht auf Steiermark ebenda XIII, S. 295 ff. Statistische Mitteilungen: Statistik des Sanitätswesens der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder für 1873—79 herausgegeben von der statistischen Kontroll-Kommission, 5 Bde, 1877—83. Ferner österreichische Statistik herausgegeben von derselben in den verschiedenen Bänden III—XVIII (1883–88). — Im Jahresdurchschnitt betrug die Zahl der Armen in den Jahren 1871–75 185 522 (oder 0,88 auf 100 Einwohner); 1876–80 219 450 (oder 1,20 auf 100 Einwohner). Die Ausgaben betrugen in den angegebenen Zeiträumen im Jahresdurchschnitt 4 356 906 fl., 5 264 766 fl. (Vgl. Kollmann im Handwörterb. der Staats-

lichen Armenpflege auf der Heimatsgemeinde. Nach dem Heimatsgesetz vom 3. Dezember 1863 ist Voraussetzung für Erwerb des Heimatrechts das Staatsbürgerrecht. Das Heimatrecht wird begründet: 1) durch Geburt; eheliche Kinder folgen dem Vater, uneheliche der Mutter; 2) durch Verehelichung für die Frau; 3) durch den Amtssitz für öffentliche Beamte, Lehrer und Geistliche; 4) durch ausdrückliche Aufnahme durch die Gemeinde. Eine Verpflichtung der Gemeinde zur Aufnahme besteht nicht. Ueber ein Aufnahmegesuch hat der Gemeindeausschuß nach seinem Ermessen zu entscheiden. Gegen seine Entscheidung gibt es keine Beschwerde. Verloren wird die einmal erworbene Heimat nur durch Erwerb der Heimat in einer andern Gemeinde. Heimatlose Personen werden zum Zwecke der Armenpflege einer Gemeinde zugewiesen und zwar 1) zunächst derjenigen Gemeinde, in welcher sie sich zur Zeit ihres Eintritts in das Militär befunden haben; 2) in Ermangelung einer solchen derjenigen Gemeinde, in welcher sie sich am längsten, mindestens aber ein halbes Jahr ununterbrochen aufgehalten haben; 3) derjenigen Gemeinde, in welcher sie geboren sind oder, sofern sie Findlinge sind, in welcher sie aufgefunden wurden; 4) endlich in letzter Reihe derjenigen Gemeinde, in welcher sie zur Zeit angetroffen worden sind (Gesetz von 1863 § 19). Arme, die nicht in der Gemeinde heimatsberechtigt sind, sind von ihr vorläufig zu unterstützen, doch hat sie einen Anspruch auf Ersatz ihres Aufwands gegen die Heimatsgemeinde. Streitsachen zwischen Gemeinden sind von den Verwaltungsbehörden zu entscheiden. Gegen deren Entscheidung kann, soweit es sich um die Rechtsfrage handelt, Beschwerde bei dem Verwaltungsgerichtshof eingelegt werden (Gesetz vom 12. Okt. 1875). Ueber die Organisation und Ausübung der Armenpflege sind die einzelnen Kronländer zum Erlaß von Armengesetzen zuständig [33]). In den meisten Ländern sind durch die Landesgesetzgebungen die Armeninstitute (s. oben S. 973) aufgehoben worden [34]). Dieselben bestehen jedoch noch in Galizien und vielfach in Mähren. In Tyrol, Vorarlberg und in der Bukowina waren sie überhaupt nicht eingeführt worden. In den andern Ländern haben die Gemeindeorgane die Armenpflege übernommen, vielfach aber zu deren Ausübung Armenkommissionen gebildet, in welchen die Ortsgeistlichen meist Sitz und Stimmen haben. Beschwerden wegen verweigerter Unterstützung sind von dem Landesausschuß zu entscheiden. Die Kosten der öffentlichen Armenpflege sind, soweit nicht die Erträgnisse der Ortsarmenstiftungen (Armenfond) und einige gesetzliche Einnahmen (bestimmte Strafgelder, Abgaben von öffentlichen freiwilligen Veräußerungen 2c.) [35]) ausreichen, von der Gemeinde zu bestreiten. Bei Ueberbürdung der einzelnen Gemeinden haben in Böhmen und andern Ländern die Bezirke oder das Land einzutreten. In einzelnen Ländern, wie in Nieder-Oester-

wiss. I, S. 875). — Jedoch sind die Verhältnisse in den einzelnen Ländern außerordentlich verschieden. In Tyrol kam 1880 auf 39 Einwohner, in Görz und Gradisca auf 216 Einwohner, in Schlesien erst auf 982 Einwohner ein Armer.

33) Das Armenwesen ist durch folgende Gesetze in den einzelnen Kronländern geordnet: Nieder-Oesterreich (ausschließlich Wien) Gesetz v. 2. Febr. 1870; Gesetz v. 15. Dez. 1882 über Regelung der Armenpflege, Gesetz v. 1. Febr 1885 über Errichtung eines Landarmenverbands, Gesetz v. 30. März 1886 über Einführung von Naturalverpflegungsstationen. Wien Gesetz v. 28 Nov. 1873. — Ober-Oesterreich Gesetz v. 10. Dez. 1869, 3. März 1873, 5. Sept. 1880, 7. Nov. 1885. — Salzburg Gesetz v. 30. Dez. 1874. — Steiermark (ausschließlich Graz) Gesetz v. 30. März 1873, 30. Okt. 1888. Graz Statut von 1878. — Kärnten Gesetz v. 21. Februar 1870, 22. Mai 1886. — Krain Gesetz v. 25. Aug. 1883. — Vorarlberg Gesetz v. 7. Jan. 1883. — Böhmen Gesetz v. 23 Dez. 1868. — Dalmatien Gesetz v. 26. Febr. 1876. — Schlesien Gesetz v. 10. Dez. 1869. — In Tyrol, Mähren, Galizien und Bukowina fehlen Armengesetze.

34) In den Ländern, in welchen die Armeninstitute aufgehoben wurden, ist deren Vermögen den Gemeinden überwiesen worden, die es als Armenfonds zu verwalten haben.

35) Nach dem Allg. bürgerl. Gesetzbuch von 1811 § 671 fällt ein Dritteil des Nachlasses eines katholischen Weltgeistlichen, der über sein Vermögen nicht bestimmt hat, an die Armen seiner Pfarrgemeinde oder, wenn er ein Benefizium nicht hatte, an die Armen des Ortes, an welchem er starb. Da die politische Gemeinde nach heutigem Recht die Armenlast zu tragen hat, so hat sie auch den Anspruch auf diesen Teil der Verlassenschaft der Geistlichen. Vgl. Unger, Oesterr. Privatrecht VI, § 88; Singer, Historische Studien über die Erbfolge der katholischen Weltgeistlichen in Oesterreich-Ungarn, 1883.

reich (mit Ausschluß von Wien), in Steiermark, in Vorarlberg sind bestimmte Ausgaben gesetzlich dem Lande überwiesen worden. Vielfach haben auch die Bezirke und Länder größere Armenanstalten (Krankenhäuser 2c.) freiwillig errichtet und verwalten und unterhalten dieselben.

Was die Gesetzgebung der übrigen europäischen Staaten betrifft, so sei hier nur erwähnt, daß in den romanischen Staaten, Dänemark, Schweden, in den Niederlanden und in Belgien, in den Schweizer Kantonen wie in Deutschland und Großbritannien der Staat die Gemeinden und Armenverbände verpflichtet, ihre angehörigen Armen zu unterstützen, soweit sie einer öffentlichen Unterstützung bedürfen. Hier besteht also das Prinzip, daß die Armenverbände diejenigen Summen aufbringen müssen, die zur Versorgung aller Armen erforderlich sind. In den romanischen Staaten dagegen, in Frankreich, Italien, Spanien besteht eine solche allgemeine Verpflichtung der Gemeinden 2c. nicht [36]).

In Italien sind die Gemeinden verpflichtet, Aerzte, Wundärzte und Hebammen anzustellen und zu besolden, um den Armen unentgeltlichen ärztlichen und geburtshilflichen Beistand zu gewähren (Gesetz über die öffentliche Gesundheitspflege vom 22. Dezember 1889 Art. 14—16, Gemeinde- und Provinzialgesetz vom 10. Febr. 1889 Art. 145). Sie haben ferner gemeinsam mit den Provinzen die Kosten für die Findelkinder zu tragen (Gemeinde- und Provinzialgesetz Art. 272), während den Provinzen die Kosten für die armen Geisteskranken obliegen (Art. 203). In Gemeinden, in welchen ein Bettlerdepot besteht, ist das Betteln mit Strafe bedroht. Auch sind diejenigen strafbar, die in andern Gemeinden betteln, sofern nicht durch die Ortspolizeibehörde festgestellt ist, daß sie arbeitsunfähig sind (Gesetz über die öffentliche Sicherheit vom 30. Juni 1889 Art. 80, 81). Als arbeitsunfähig gelten Kinder bis zum vollendeten 9. Lebensjahre. Bei allen andern Personen muß die Arbeitsunfähigkeit unter Zuziehung eines Beamten der Gesundheitspolizei in einem besondern Verfahren festgestellt werden (Dekret vom 19. Nov. 1889 Art. 2, 3). Die Ortspolizeibehörde hat die für arbeitsunfähig erklärten Armen einem Bettlerdepot oder einer andern zur Aufnahme geeigneten Anstalt zuzuweisen. Die Kosten der Verpflegung der einer Anstalt zugewiesenen Arbeitsunfähigen sind von den Wohlthätigkeitsstiftungen des Heimatsortes zu tragen, soweit deren Mittel nicht durch andere stiftungsmäßige Zwecke in Anspruch genommen werden. Werden hierdurch die Kosten nicht gedeckt, so sind sie von der Heimatsgemeinde zu bestreiten. Jedoch ist letztere nicht verpflichtet, zu diesem Zwecke neue Gemeindesteuern aufzuerlegen oder die bestehenden zu erhöhen. Soweit der Ertrag der Steuern nicht ausreicht, die Kosten zu decken, hat sie der Staat zu übernehmen (Gesetz über die öffentliche Sicherheit Art. 81, 82; Dekret vom 19. Nov. 1889). — Die Normen über die Verwaltung der milden Stiftungen (opere pie) und die staatliche Aufsicht hierüber enthält das Gesetz vom 3. August 1862. Doch wird gegenwärtig (März 1890) ein Gesetzesentwurf beraten, durch welchen die staatliche Aufsicht verschärft, die Verwaltung der Ortsstiftungen einem Stiftungsrat übertragen und die Veränderung der Stiftungszwecke erleichtert werden sollen [37]).

36) Mitteilungen über die Gesetzgebung und das Armenwesen der meisten europäischen Staaten finden sich bei Moreau-Christophe a. a. O. III, S. 1—300 und in dem zit. Sammelwerk von Emminghaus. Ueber die Schweiz vgl. das interessante und lehrreiche Werk von Niederer, Armenwesen der Schweiz, 1878. Eine übersichtliche Darstellung der Armengesetzgebung in Großbritannien, der Schweiz, Frankreich, Belgien, Italien, Dänemark, Schweden und Norwegen enthält das Handwörterbuch der Staatswissenschaften I, S. 873—918.

37) Vgl. Bodio bei Emminghaus S. 682 ff. und Annali di Statistica Bd. 21 (1871 S. 80 bis 112. — Annuario Statistico Ital. 1887/88 S. 559. — Ueber die Ergebnisse der neuesten großen statistischen Erhebung über die milden Stiftungen s. den zusammenfassenden Bericht Bodio's in den Atti della commissione reale per l'inchiesta sullo opere pie VIII (1889) »Relazione del direttore generale della statistica sui resultati generali dell' inchiesta statistica sulla opere pie«. Hiernach gab es Ende 1880 in Italien 21 764 milde Stiftungen, die sich meist in Städten befinden. Das Gesamtvermögen belief sich auf 1 724 091 100 Lire, darunter 724 721 480 (oder 42,04%) in Grundvermögen. Die Schulden betrugen 213 892 273 Lire. Für Wohlthätigkeits-

III. Die deutsche Armengesetzgebung der Gegenwart.

§ 20. Seit dem 16. Jahrhundert hat der Staat die öffentliche Armenpflege als eine Aufgabe des Staats und seiner Organe anerkannt. Er hat die Verpflichtung zur Armenunterstützung gesetzlich festgestellt und die Armenpflege organisiert. Aber die öffentliche Armenpflege hat nur einzutreten, sofern Privatpersonen, Korporationen oder Stiftungen zur Unterstützung nicht verpflichtet sind (Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz § 61). Die Unterstützungspflicht der Privatpersonen erstreckt sich in den meisten Ländern nur auf die Ehegatten, die Ascendenten und Descendenten [38]. Soweit diese Unterstützungspflicht reicht, hat die öffentliche Armenpflege nur einen subsidiären Charakter. Aber auch da, wo eine andere rechtliche Verpflichtung nicht besteht, will die öffentliche Armenpflege die freie Wohlthätigkeit der Einzelnen, der Gesellschaft, der Kirche 2c. nicht verdrängen. Der Staat kann und darf nicht durch die öffentliche Armenpflege die werkthätige Liebe der Einzelnen unterdrücken. Die öffentliche Armenpflege muß die private Armenpflege ergänzen und nur da eintreten, wo diese nicht ausreicht. Beide verfolgen ein gemeinsames Ziel, sie müssen sich gegenseitig unterstützen und gemeinsam wirken. Es wird weiter unten bei der Darstellung der Organisation der Armenpflege näher auf die Frage einzugehen sein, in welcher Weise eine Verbindung der privaten Wohlthätigkeit und der Vereinsthätigkeit mit der öffentlichen Armenpflege herzustellen ist.

§ 21. Die deutsche Armengesetzgebung ruht auf dem Prinzip, daß das Gemeinwesen verpflichtet ist, den Verarmten vor dem Untergang zu retten und ihn womöglich der Armut zu entreißen. Aber sie hat die Verpflichtung zur Ausübung der Armenpflege nicht dem Staat, sondern den Selbstverwaltungskörpern, den Gemeinden und Armenverbänden, auferlegt. Mehr als auf jedem andern Gebiet der staatlichen Thätigkeit ist auf dem des Armenwesens die Dezentralisation und Selbstverwaltung geboten. Zum größten Teil beruht die gedeihliche Wirksamkeit der Armenpflege auf einer genauen Kenntnis der örtlichen Zustände und der individuellen Verhältnisse. Diese Kenntnis kann nur innerhalb kleiner Bezirke erworben werden und nur von Personen, die seit längerer Zeit in denselben angesessen und in der Lage sind, sich über die privaten Verhältnisse jedes Einzelnen, der die öffentliche Unterstützung in Anspruch nimmt, zu unterrichten. Schon die große Zahl der Personen, welche in der Armenpflege beschäftigt werden müssen, verbietet es, dieselbe besoldeten, vom Staat angestellten Beamten zu überlassen. Zur Ausübung der Armenpflege ist nicht eine berufsmäßige Vorbildung erforderlich, es werden nur verlangt: Kenntnis der Verhältnisse und der Personen, gesunder Menschenverstand und Hingabe an das Gemeinwesen. Im Ehrendienst für Staat und Gemeinde haben hier zahlreiche Staatsbürger ihre Kräfte zu verwerten und an der Lösung der dem Staat und der Gesellschaft obliegenden Aufgabe mitzuwirken. Nur die Selbstverwaltung vermag diese der Armenpflege notwendigen Kräfte heranzuziehen und mit dem zur Aufopferung von Zeit und Mühe bereiten Gemeingeist zu erfüllen. Aber auch nur die Selbstverwaltung, welche die Kosten der Armenpflege, zum Teil wenigstens, selbst aufzubringen hat, vermag mit der Humanität die Sparsamkeit zu verbinden, die allein die Steigerung der Armenlast zu einer bald unerträglichen Höhe zu verhüten im stand ist.

zwecke wurden verausgabt 81 495 677 Lire. Statistica delle opere pie, bis jetzt 6 Bde. 1886 ff.

38) Ueber das gemeine Recht vgl. Windscheid, Pandekten II, § 475, 491; Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechts IV, S. 313 ff. Nach dem Preuß. Allg. L.R. II, 3, § 15 sind zur Alimentation auch die Geschwister verpflichtet, doch kann deren Verbindlichkeit nur im Rechtsweg geltend gemacht werden. Dagegen kann nach dem Gesetz von 1871 § 65 die Verwaltungsbehörde auf Antrag des Armenverbands die Eltern (bezw. die uneheliche Mutter), die Kinder und die Ehegatten zu Gewährung der erforderlichen Unterstützung anhalten. Ueber die Bestimmungen der Armengesetze der andern Staaten vgl. Rocholl, Armenpflegerecht S. 265 ff.

Ist das Prinzip, daß die öffentliche Armenpflege zu dezentralisieren und den Selbstverwaltungskörpern zu übertragen sei, allgemein anerkannt, so entspringen doch aus der gesetzlichen Durchführung des Prinzips vielfache Schwierigkeiten. Die Gesetzgebung hat die Armenlast in gerechter Weise auf die einzelnen Armenverbände zu verteilen. Sie muß demnach bestimmen, auf welche Personen sich die Verpflichtung der einzelnen Armenverbände zur öffentlichen Unterstützung erstreckt. Aus dieser Verpflichtung ergeben sich Einwirkungen auf die rechtlichen Verhältnisse der Personen, auf die sich die Unterstützungspflicht bezieht. Das Gesetz hat diese Einwirkungen zu normieren und die berechtigten Interessen der Armenverbände mit dem Schutz der individuellen Freiheit zu vereinen. Es werden deshalb zunächst die gesetzlichen Bestimmungen über die Verpflichtung der Armenverbände zur Tragung der Armenlast und die daraus entspringenden Verhältnisse darzustellen sein (1. Heimatrecht, Unterstützungswohnsitz und Freizügigkeit). Hieran schließt sich 2. die Organisation der Armenpflege. Aus dem Nebeneinanderbestehen der einzelnen Armenverbände ergibt sich die Möglichkeit von Armenstreitsachen unter denselben. Zu ihrer Regelung sind besondere Normen erlassen worden (3. Streitsachen der Armenverbände). Endlich sind noch 4. die gesetzlichen Bestimmungen über die Aufbringung der Kosten des öffentlichen Armenwesens zu erörtern.

1. Heimatrecht, Unterstützungswohnsitz und Freizügigkeit.

§ 22. Nach Art. 3 Abs. 1 der Reichsverfassung soll für das ganze Reichsgebiet ein gemeinsames Indigenat bestehen mit der Wirkung, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaats in jedem andern Bundesstaat als Inländer zu behandeln ist. Art. 4 Ziff. 1 der Verfassung bestimmt, daß die Heimats- und Niederlassungsverhältnisse der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reichs unterliegen, jedoch sollen nach Art. 3 diejenigen Bestimmungen, welche die Armenversorgung und die Aufnahme in den lokalen Armenverband betreffen, der Landesgesetzgebung verbleiben. Zur Durchführung des in der Verfassung begründeten Bundesindigenats ward zunächst durch das Reichsgesetz vom 1. November 1867 [39]) jedem Reichsangehörigen, der rechtlich selbständig ist, das Recht gegeben, innerhalb des Reichsgebiets sich an jedem Orte aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen im stande ist. An jedem Ort kann er Grundeigentum erwerben und umherziehend oder an dem Ort des Aufenthalts Gewerbe aller Art unter den für Einheimische geltenden gesetzlichen Bestimmungen betreiben. Er darf in der Ausübung dieser Befugnisse weder durch die Obrigkeit seiner Heimat noch durch die Obrigkeit des Orts, in welchem er sich aufhalten oder niederlassen will, gehindert oder durch lästige Bedingungen beschränkt werden. Nur in den von dem Gesetz selbst angegebenen Fällen sind Beschränkungen der Freizügigkeit zulässig. Das Gesetz gestattet solche teils im Interesse der Sicherheitspolizei, teils im Interesse der Gemeinden und Verbände, denen die öffentliche Armenpflege obliegt. Im Interesse der Sicherheitspolizei kann denjenigen Personen, welche auf Grund eines gerichtlichen Erkenntnisses unter Polizeiaufsicht gestellt worden sind, der Aufenthalt an bestimmten Orten von der Landespolizeibehörde untersagt werden. Auch kann denjenigen Personen, welche einer derartigen Beschränkung in einem Bundesstaat unterliegen, oder welche in einem Bundesstaat innerhalb der letzten 12 Monate wegen wiederholter Bettelei oder Landstreicherei bestraft worden sind, der Aufenthalt in jedem andern Bundesstaat untersagt werden. Endlich hat das Reichsgesetz die landesgesetzlichen Bestimmungen, welche den Polizeibehörden die Befugnis erteilen, bestrafte

39) Ueber das Recht der Freizügigkeit nach dem Gesetz v. 1. Nov. 1867 vgl. Rösler, Sociales Verwaltungsrecht I, 1, S. 152 ff.; v. Rönne, Deutsches Staatsrecht (2. A.) I, 111 ff; Arnoldt, Freizügigkeit und Unterstützungswohnsitz, S. 30 ff.; Seydel, Die deutsche Reichs- und Staatsangehörigkeit 2c. in Hirths Ann. 1876, S. 159 ff.; G. Meyer, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, S. 200 ff.; Löning, Lehrbuch des Verwaltungsrechts (1884) S. 260 ff.

Personen in der Wahl des Aufenthaltsorts zu beschränken, nicht aufgehoben. Sind über solche Personen derartige Beschränkungen verhängt worden, so können sie auch von der Landespolizeibehörde eines jeden Bundesstaats aus jedem Orte, in welchem sie nicht ihren Unterstützungswohnsitz (ihre Heimat) haben, ausgewiesen werden (Gesetz v. 1. Nov. 1867 § 3).

In Preußen kann nach dem Gesetz v. 31. Dez. 1842 § 2 der Aufenthalt an bestimmten Orten untersagt werden Personen: a, welche zu einer Zuchthausstrafe, oder b, zu einer andern Strafe wegen eines Verbrechens verurteilt worden sind, wodurch der Thäter sich als einen für die öffentliche Sicherheit oder Moralität gefährlichen Menschen darstellt, oder c, welche in einer Korrektionsanstalt eingesperrt gewesen sind. In Sachsen kann jede bestrafte Person, aber nur während des der Verbüßung der Strafe folgenden Jahres aus jedem Ort, an welchem sie nicht ihren Unterstützungswohnsitz hat, ausgewiesen werden (Ges. v. 26. Nov. 1834 § 17). Beschränkter sind die Befugnisse der Polizeibehörde in Bayern (Ges. v. 16. April 1868 Art. 45, Ges. v. 23. Febr. 1872 Art. 10) und Württemberg (Bürgerrechtsges. v. 1833 Art. 11, 19; Polizeistrafges. v. 1871 Art. 10).

Spätere Gesetze, wie das über den Jesuitenorden vom 4. Juli 1872 und das vom 4. Mai 1874 über die Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern, ferner das (mit dem 1. Oktober 1890 außer Kraft getretene) Gesetz vom 21. Oktober 1878 gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Socialdemokratie haben eine Reihe von weiteren Beschränkungen, die jedoch in diesem Zusammenhang nicht in Betracht kommen, hinzugefügt. — Die Gemeinde (oder der Armenverband) kann einen Neuanziehenden abweisen, jedoch nur dann, wenn derselbe nicht hinreichende Kräfte besitzt, um sich und seinen arbeitsunfähigen Angehörigen den notdürftigsten Lebensunterhalt zu verschaffen, und wenn er solchen weder aus eigenem Vermögen bestreiten kann, noch von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält. Die Abweisung kann also nicht erfolgen aus Besorgnis vor einer künftig etwa eintretenden Verarmung, sondern nur wenn die Verarmung schon vorhanden ist. Die Fortsetzung eines schon begonnenen Aufenthalts kann von der Gemeinde nur untersagt werden, wenn der Neuanziehende die öffentliche Armenpflege in Anspruch nehmen muß, bevor er in der Gemeinde den Unterstützungswohnsitz erworben hat, und wenn die Gemeinde nachweisen kann, daß die Unterstützung aus andern Gründen als wegen einer nur vorübergehenden Arbeisunfähigkeit notwendig geworden ist. Hat somit das Gesetz vom 1. November 1867, dessen Geltung sich gegenwärtig über das ganze Reichsgebiet erstreckt, das Prinzip der Freizügigkeit zur Durchführung gebracht, so war die gleichmäßige Wirkung des Gesetzes in den einzelnen Bundesstaaten durch die verschiedenartigen Bestimmungen derselben über den Erwerb des Unterstützungswohnsitzes oder des Heimatrechts gehindert. Es war notwendig, eine einheitliche Ordnung auch dieser Verhältnisse herzustellen, um das in der Verfassung verkündete Bundesindigenat zu verwirklichen. Für den Norddeutschen Bund geschah dies durch das Gesetz vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz. Dasselbe ward später auch auf Hessen, Baden und Württemberg ausgedehnt. Bayern behielt kraft eines verfassungsmäßigen Reservatrechts seine bisherige Gesetzgebung über Heimat und Niederlassung. Auch auf Elsaß-Lothringen ist bisher das Gesetz vom 6. Juni 1870 nicht ausgedehnt worden; hier ist die französische Gesetzgebung noch in Geltung geblieben [40].

§ 23. Die verfassungsmäßige Kompetenz des deutschen Reichs erstreckt sich nicht auf das gesamte Armenwesen, sondern nur auf die Heimats- und Niederlassungsverhältnisse. Demgemäß ist das Gesetz vom 6. Juni 1870 auch nicht ein umfassendes Armengesetz, es regelt vielmehr nur folgende Verhältnisse: 1) Die Gleichberechtigung der Reichsangehörigen in Bezug auf die Armenunterstützung. 2) Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes.

40) Ueber das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vgl. die angeführten Werke von Arnoldt, Rocholl und Münsterberg; ferner die Kommentare von Eger (2. Aufl. 1884), Wohlers (4. Aufl. 1887) und v. Rönne (aus den Ergänzungen und Erläuterungen der Preußischen Rechtsbücher, 6. Ausg. 1879, besonders erschienen); die systematischen Darstellungen von Rösler a. a. O. I, 1, S. 152 ff. und Seydel, Reichsarmenrecht in Hirths Ann. 1877, S. 545 ff.; G. Meyer, Verwaltungsrecht I, S. 112 ff.; Löning, Verwaltungsrecht S. 699 ff.

3) Die Verpflichtung zur Armenpflege und die Organe, denen diese Verpflichtung obliegt. 4) Das Verfahren in Streitsachen der Armenverbände, die verschiedenen Bundesstaaten angehören, sowie einzelne Punkte des Verfahrens in Armenstreitsachen überhaupt. In allen übrigen Beziehungen wird das Armenwesen nicht durch die Reichsgesetzgebung, sondern durch die Gesetzgebung der einzelnen Staaten normiert, so insbesondere in Bezug auf Art und Maß der zu gewährenden Unterstützung, in Bezug auf die Beschaffung der hierzu erforderlichen Mittel, auf Zusammensetzung und Einrichtung der Organe der Armenpflege &c.

Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz hat sich der preußischen Gesetzgebung von 1842 angeschlossen und damit hat das in Preußen bestehende Prinzip des Unterstützungswohnsitzes das früher in den meisten andern deutschen Staaten geltende Prinzip des Heimatrechts verdrängt. Nach diesem letzteren System ist zur Armenpflege verpflichtet nur die Heimatgemeinde, d. h. diejenige Gemeinde, welcher der Bedürftige durch Geburt, Verehelichung oder ausdrückliche Aufnahme angehört. Die einmal erworbene Heimat wird nur verloren durch Erwerb des Heimatrechts in einer andern Gemeinde oder durch Verlust der Staatsangehörigkeit. Staatsangehörige, die heimatlos sind, soll es nach diesem System nicht geben. Finden sich trotzdem Personen, deren Heimatsgemeinde nicht festgestellt werden kann, so werden sie von Staats wegen einer Gemeinde als Heimatsberechtigte zugewiesen. Nach dem preußischen System dagegen tritt die Unterstützungspflicht der Gemeinde ein infolge eines Aufenthalts von einer gewissen Dauer, aber der Unterstützungswohnsitz geht auch durch Abwesenheit von einer gewissen Dauer verloren, unabhängig davon, ob in einer andern Gemeinde der Unterstützungswohnsitz erworben worden ist oder nicht. Das preußische System mußte deshalb auch für die Armenpflege derjenigen Personen Sorge tragen, welche in einer Gemeinde den Unterstützungswohnsitz verloren haben, ohne in einer andern einen solchen erworben zu haben. Ihre Unterstützung liegt dem Landarmenverband ob, in dessen Gebiet die Notwendigkeit der Unterstützung hervorgetreten ist. Indem nun das Reichsgesetz dieses letztere System annahm, traf es folgende Bestimmungen zu seiner Durchführung:

1) Jeder Reichsangehörige (mit Ausnahme der Angehörigen von Bayern und Elsaß-Lothringen) ist in jedem Bundesstaat des Geltungsgebiets des Gesetzes in Bezug auf Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes, wie auf die Art und das Maß der im Falle der Hilfsbedürftigkeit zu gewährenden öffentlichen Unterstützung als Inländer zu behandeln. Alle Deutschen haben in Bezug hierauf gleiche Rechte und Pflichten (§ 1).

2) Jeder Hilfsbedürftige muß vorläufig von demjenigen Ortsarmenverband unterstützt werden, in dessen Bezirk er sich bei dem Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befindet. Hat derselbe nicht seinen Unterstützungswohnsitz daselbst, so ist zur Erstattung der durch die vorläufige Unterstützung erwachsenen Kosten der Ortsarmenverband verpflichtet, in welchem er seinen Unterstützungswohnsitz hat, oder wenn er einen solchen nicht besitzt, der Landarmenverband (§ 21).

3) Der Unterstützungswohnsitz im Sinne des Reichsgesetzes ist das Verhältnis, aus welchem für den Ortsarmenverband die Verpflichtung entspringt, im Falle der Verarmung den Hilfsbedürftigen endgültig zu unterstützen.

Dieses Verhältnis wird begründet:

a. Durch Aufenthalt. Wer nach zurückgelegtem 24. Lebensjahre zwei Jahre lang ununterbrochen seinen gewöhnlichen Aufenthalt innerhalb eines Ortsarmenverbands gehabt hat, erwirbt dadurch innerhalb desselben den Unterstützungswohnsitz. Jedoch ruht der Lauf der Frist während der Dauer einer von einem Armenverband gewährten öffentlichen Unterstützung. Dasselbe findet statt, wenn Umstände eintreten, durch welche die Annahme freier Selbstbestimmung bei der Wahl des Aufenthaltsorts ausgeschlossen wird, während der Dauer derselben. Wird der Aufenthalt bei dem Vorhandensein solcher Umstände begonnen, so läuft die zweijährige Frist erst von dem Tage an, an welchem diese Umstände aufgehört haben (§ 2, 10, 12).

b. Durch Verehelichung erwirbt die Ehefrau den Unterstützungswohnsitz des Mannes (§ 15 ff.).

c. Durch Abstammung. Eheliche Kinder teilen den Unterstützungswohnsitz des Vaters, nach

dessen Tod den der Mutter. Uneheliche Kinder teilen den Unterstützungswohnsitz der Mutter (§ 18, 21).

Der Verlust des Unterstützungswohnsitzes tritt ein:

a. Durch Erwerb eines anderweitigen Unterstützungswohnsitzes.

b. Durch zweijährige ununterbrochene Abwesenheit nach zurückgelegtem 24. Lebensjahre (§ 22). In Bezug auf Beginn und Unterbrechung des Fristablaufs finden die oben in Betreff des Erwerbs des Unterstützungswohnsitzes angegebenen Bestimmungen sinngemäße Anwendung (§ 24 ff.).

4) Diejenigen Personen, welche keinen Unterstützungswohnsitz besitzen, sind Landarme. Die Verpflichtung, sie zu unterstützen, liegt demjenigen Landarmenverband ob, in dessen Bezirk die Hilfsbedürftigkeit eintritt (§ 30). Falls der Landarme aber in hilfsbedürftigem Zustand aus einer Straf-, Kranken- oder Bewahranstalt entlassen wird, so ist derjenige Landarmenverband, aus welchem seine Einlieferung in die Anstalt erfolgt ist, zur Unterstützung verpflichtet (§ 30).

5) Eine Ausnahme von diesen Normen besteht in Bezug auf die Personen, welche im Gesindedienst stehen, ferner in Bezug auf Gesellen, Gewerbsgehilfen und Lehrlinge. Wenn dieselben am Orte ihres Dienstverhältnisses erkranken, so hat der Ortsarmenverband des Dienstorts die Verpflichtung, den Erkrankten, sofern sie der öffentlichen Unterstützung bedürfen, die erforderliche Kur und Verpflegung zu gewähren. Ein Anspruch auf Erstattung der Kur- und Verpflegungskosten, sowie auf Uebernahme der Hilfsbedürftigen durch einen andern Armenverband tritt erst ein, wenn die Krankenpflege länger als sechs Wochen fortgesetzt wurde, und nur für den über diese Frist hinausgehenden Zeitraum (§ 29).

6) Soweit durch diese Bestimmungen die Orts- und Landarmenverbände zur Unterstützung hilfsbedürftiger Deutscher verpflichtet worden sind, haben der Staat und das Reich darüber zu wachen, daß die Armenverbände dieser ihrer Verpflichtung nachkommen. Dagegen hat der Hilfsbedürftige kein subjektives Recht auf Unterstützung durch einen Armenverband. Ein Recht der Armen auf Armenunterstützung ist durch das Reichsgesetz nicht anerkannt, sondern nur eine Pflicht der Armenverbände. Dieser Pflicht entspricht nur das Recht des Staats, die Armenverbände zur Ausführung der ihnen auferlegten Verbindlichkeiten zu zwingen. Deshalb kann auch der Arme einen Anspruch auf Unterstützung gegen einen Armenverband niemals im Rechtsweg geltend machen, sondern er kann, im Falle ihm eine Unterstützung verweigert oder nicht genügend geleistet wird, sich nur mit einer Beschwerde an die Verwaltungsbehörde wenden[41]).

7) Endlich erkennt das Reichsgesetz, über seinen eigentlichen Zweck hinausgehend, auch die öffentlichrechtliche Verpflichtung an, daß Ausländer im Falle der Hilfsbedürftigkeit unterstützt werden.

Sie sollen vorläufig von demjenigen Ortsarmenverband unterstützt werden, in dessen Bezirk sie sich beim Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befinden. Zur Erstattung der Kosten, sowie zur Uebernahme bei dauernder Hilfsbedürftigkeit ist derjenige Bundesstaat verpflichtet, welchem der zur vorläufigen Unterstützung verbundene Armenverband angehört (§ 60). Jedoch kann jeder Bundesstaat im Wege der Landesgesetzgebung die ihm hiernach obliegende Verpflichtung auf seine Armenverbände übertragen. In Preußen (Gesetz vom 8. März 1871 § 64) sind die Ausländer, solange ihnen der Aufenthalt im Inlande gestattet wird, in Bezug auf Art und Maß der zu gewährenden öffentlichen Unterstützung den Inländern gleich zu behandeln, wie auch die Armenlast in gleicher Weise von den Orts- und Landarmenverbänden zu tragen ist. Der preußischen Gesetzgebung haben sich mehrere Staaten angeschlossen, wie Württemberg, Hessen, Koburg-Gotha. In andern Staaten dagegen, wie Sachsen, Baden, Sachsen-Weimar 2c., hat der Staat die Kosten für die Verpflegung der Ausländer übernommen[42]). — Durch diese gesetzlichen Bestimmungen wird selbstredend nicht die Befugnis der Regierung berührt, Ausländer auszuweisen, wie auch die auf völkerrechtlichen Verträgen beruhende Verpflichtung über die wechselseitige Unterstützung Hilfsbedürftiger und über die Erstattung der Verpflegungskosten durch den Heimatstaat dadurch nicht abgeändert werden[43]).

41) Reichsgesetz § 61. Preußen: Gesetz von 1871 § 63, Zuständigkeitsgesetz v. 1. Aug. 1883 § 41, 42; Württemberg: Gesetz v. 17. April 1873 Art. 7; Sachsen: Verordnung v. 6. Juni 1871 § 7; Baden: Gesetz v. 1870 § 36. Vgl. Rocholl, a. a. O. S. 67 ff. und v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, 1880. S. 533. Ferner Löning, Verw.R. S. 699 ff.

42) Vgl. Rocholl a. a. O. S. 413 ff., 762.

43) Verträge über die wechselseitige Unter-

§ 24. Dem Geltungsgebiet des Reichsgesetzes vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz stehen Bayern und Elsaß-Lothringen mit eigener Gesetzgebung gegenüber. Was Bayern[44]) betrifft, so knüpft das Gesetz über öffentliche Armen- und Krankenpflege vom 29. April 1869 die Unterstützungspflicht an die Heimatberechtigung der hilfsbedürftigen Personen (Art. 10). Die Gemeinde, die verpflichtet ist, die Personen, die in ihr heimatsberechtigt sind, zu unterstützen, hat auch das Recht in den von dem Gesetz angegebenen Fällen Einspruch gegen die Eheschließung eines in ihr heimatsberechtigten Mannes zu erheben. Doch kann dieser Einspruch nicht mehr erfolgen wegen Besorgnis vor künftig eintretender Verarmung[45]). Das Heimatrecht, das nur solche Personen erwerben können, die das bayrische Indigenat besitzen, wird nach den Bestimmungen der Gesetze vom 16. April 1868 und 23. Februar 1872 erworben und verloren.

Die Heimatsberechtigung kann sein:

1) eine ursprüngliche. Eheliche Kinder erwerben dieselbe in der Gemeinde, in welcher der Vater oder nach dessen Tod die Mutter heimatsberechtigt sind. Uneheliche Kinder folgen der Mutter.

2) Sie ist eine erworbene für die Beamten des Staats, der Gemeinde, der Kirchen und öffentlichen Korporationen in der Gemeinde ihres Amtssitzes; für die Frau durch Verehelichung in der Gemeinde, wo der Mann heimatsberechtigt ist. Ferner wird durch Erwerbung des Bürgerrechts auch die Heimatsberechtigung erworben.

3) Die Heimatsberechtigung wird verliehen. Auch wenn die gesetzlichen Voraussetzungen des Erwerbs des Heimatrechts nicht vorhanden sind, kann die Gemeinde auf Grund eines mit dem Ansuchenden abzuschließenden Vertrags das Heimatrecht verleihen. Einen gesetzlichen Anspruch auf die Verleihung des Heimatrechts haben diejenigen bayerischen Staatsangehörigen, die sich in der Gemeinde ununterbrochen und freiwillig, nach erlangter Großjährigkeit a. entweder 5 Jahre selbständig aufgehalten, während dieser Zeit direkte Steuern an den Staat bezahlt, ihre Verpflichtungen gegen die Gemeindekasse erfüllt und die Armenunterstützung weder beansprucht noch erhalten haben; b. oder 10 Jahre aufgehalten und während dieser Zeit Armenunterstützung weder beansprucht noch erhalten haben.

4) Die Heimatberechtigung kann endlich eine gesetzliche sein. Heimatslose Angehörige des bayerischen Staats, welche sich nach erlangter Volljährigkeit fünf Jahre ununterbrochen freiwillig und selbständig in einer Gemeinde aufhalten, erlangen kraft Gesetzes Heimatrecht, wenn sie während dieser Zeit direkte Staatssteuern bezahlt, ihre Verpflichtungen gegen die Gemeindekasse erfüllt und Armenunterstützung weder beansprucht noch erhalten haben. Haben sie keine direkten Staatssteuern bezahlt oder sind sie ihren Verpflichtungen gegen die Gemeindekasse nicht nachgekommen, so ist ein zehnjähriger Aufenthalt erforderlich.

Verloren geht das Heimatrecht nur durch Erwerb einer andern Heimat in einer bayerischen Gemeinde oder durch Verlust des bayerischen Indigenats.

Von dem Heimatrecht, das die politische Gemeinde zur Verpflegung der Hilfsbedürftigen und

stützung hilfsbedürftiger Staatsangehöriger hat das Deutsche Reich abgeschlossen mit Italien 8. Aug. 1873, mit Dänemark 11. Dezbr. 1873 und 25. Aug. 1881, mit der Schweiz 31. Mai 1890 (Niederlassungsvertrag Art. 11) und mit Belgien 7. Juli 1877.

44) Vgl. Pözl, Lehrbuch des bayer. Verfassungsrechts § 105 ff.; Ders., Lehrbuch des bayer. Verwaltungsrechts § 101 ff.; Seydel, Bayerisches Staatsrecht V, S. 203 ff. Ferner Die Kommentare von Riedel zu den bayerischen Gesetzen über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt v. 16. April 1868 (3. Aufl. 1881) und über öffentliche Armenpflege v. 29. April 1869 (3. Aufl. 1883).

45) Nach dem Gesetz v. 16. April 1868 (Art. 32–42) und dem Gesetz v. 23. Febr. 1872 (Art. 5 ff.) kann in den rechtsrheinischen Landesteilen, sowie von Männern, die in einer Gemeinde der rechtsrheinischen Landesteile ihre Heimat haben, eine Ehe rechtsgültig nur geschlossen werden auf Grund eines von der Distriktsverwaltungsbehörde ausgestellten Zeugnisses, daß der beabsichtigten Eheschließung kein gesetzliches Hindernis entgegenstehe. Gegen Erteilung dieses Zeugnisses kann die Gemeinde, in welcher der Mann seine Heimat hat, Einspruch erheben: a. wenn der Mann wegen Verbrechens oder Vergehens verurteilt worden ist und sich weder über Abbüßung noch über Nachlaß der Strafe auszuweisen vermag; b. wenn und solange er sich wegen Verbrechens oder Vergehens in Untersuchung befindet; c. wenn er in den unmittelbar vorhergehenden 3 Jahren öffentliche Armenunterstützung beansprucht oder erhalten hat; d. wenn und solange er sich mit den der Gemeinde- oder Armenkasse seiner Heimat schuldigen Leistungen im Rückstand befindet; endlich e. wenn und solange er unter Kuratel steht. Hat der Mann nur eine angewiesene Heimat, so ist der Einspruch zu erheben von dem Regierungsfiskal des Kreises, in welchem die angewiesene Heimat sich befindet. Auch durch das Reichsgesetz über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung sind diese Bestimmungen des bayerischen Rechts nicht aufgehoben worden. Vgl. v. Sicherer, Kommentar zu dem angeführten Reichsgesetz, 1879, S. 472 ff.

zur Tragung der Armenlast verpflichtet, unterscheidet die Gesetzgebung die vorläufige Heimat: 1) Heimatlose Angehörige des bayerischen Staats werden durch die Staatsbehörde einer Gemeinde zugewiesen, bis eine neue Heimat erworben ist; 2) Reichsangehörige, welche das bayerische Indigenat erworben, aber noch keine Heimatsberechtigung erlangt haben, haben in derjenigen Gemeinde, in welcher sie sich zur Zeit der Aufnahme niedergelassen haben, ihre vorläufige Heimat kraft Gesetzes.

Die Gemeinde ist zur Unterstützung und Verpflegung der Personen, welche in ihr eine vorläufige Heimat besitzen, verpflichtet, aber der Staat hat die von ihr verausgabten Pflegekosten ihr zurückzuerstatten. Ferner liegt jeder Gemeinde eine vorläufige Unterstützungspflicht ob gegenüber allen Personen, welche innerhalb des Gemeindebezirks hilfsbedürftig werden. Sie hat aber einen Ersatzanspruch gegen die Heimatsgemeinde, bezw. den Staat. — Da das Gesetz über die Freizügigkeit auf Bayern sich erstreckt, so ergibt sich, daß alle Reichsangehörigen den Bayern in Betreff der Freizügigkeit und Armenversorgung gleichgestellt sind.

Endlich ist noch zu erwähnen, daß Dienstboten, Gewerbsgehilfen, Lehrlinge, Fabrik- und andere Lohnarbeiter im Falle der Erkrankung von der Gemeinde, in welcher sie im Dienste oder in ständiger Arbeit stehen, mit dem Unentbehrlichen zu unterstützen sind, auch wenn sie dort nicht heimatsberechtigt sind. Wenn die Hilfeleistung den Zeitraum von 90 Tagen nicht überschreitet, so kann die Gemeinde einen Ersatz der dadurch veranlaßten Kosten nicht fordern (Armengesetz Art. 10, 11).

In Elsaß-Lothringen ist die französische Gesetzgebung über das Armenwesen noch in Geltung. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Armenpflege besteht hier nur gegenüber den Irrsinnigen und den verwaisten und verwahrlosten Kindern (enfants assistés). Die übrigen hilfsbedürftigen Personen sind die Gemeinden nur insoweit zu unterstützen verpflichtet, als die geringen Mittel der Armenanstalten (bureaux de bienfaisance) hiezu ausreichen.

§ 25. Das Verhältnis Bayerns und Elsaß-Lothringens zu den Bundesstaaten, in welchen das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz gilt, in Bezug auf die Unterstützung Hilfsbedürftiger, sowie das Verhältnis beider Länder zu einander regelt sich nach den Verträgen, welche zur Zeit des Deutschen Bundes die Bundesstaaten wegen gegenseitiger Uebernahme der Ausgewiesenen und Heimatlosen (Gothaer Vertrag vom 15. Juli 1851) und wegen Verpflegung erkrankter und Beerdigung verstorbener Unterthanen (Eisenacher Konvention vom 11. Juli 1853) mit einander abgeschlossen haben, während für die Staaten, in welchen das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz gilt, an die Stelle jener Verträge die Bestimmungen des Gesetzes getreten sind (§ 1). Nach dem Gothaer Vertrag ist jeder Staat verpflichtet, seine Unterthanen im Falle der Ausweisung, die jetzt nur nach dem Gesetz über die Freizügigkeit und den dasselbe ergänzenden Gesetzen erfolgen kann, zu übernehmen. Die thatsächliche Ausweisung darf nicht eher in Vollzug gesetzt werden, bis der Aufnahmestaat seine Bereitwilligkeit ausgesprochen hat oder durch schiedsrichterlichen Spruch für verpflichtet erklärt ist. Wenn die auszuweisende Person zu keiner Zeit einem der kontrahierenden Staaten als Unterthan angehört hat, so ist derjenige Staat zur Uebernahme verpflichtet, in dessen Gebiet der Auszuweisende a. nach zurückgelegtem 21. Lebensjahre sich zuletzt 5 Jahre hindurch aufgehalten, oder b. sich verheiratet und mit seiner Ehefrau unmittelbar nach der Eheschließung eine Wohnung mindestens 6 Wochen lang innegehabt hat, oder c. geboren ist. Ist auch der Geburtsort nicht zu ermitteln, so ist der Staat, in welchem sich die Person zur Zeit thatsächlich befindet, als der heimatliche zu betrachten. Nach der Eisenacher Konvention ist der Staat, in dessen Gebiet die Hilfsbedürftigkeit eintritt, verpflichtet, Kur und Verpflegung nach denselben Grundsätzen wie bei eigenen Angehörigen zu leisten, und kann weder dafür noch für die Beerdigung gegen die Staats-, Gemeinde- oder andere öffentliche Kassen des Heimatsstaats Ersatz beanspruchen. Die thatsächliche Ueberweisung in den Heimatstaat darf nur erfolgen, wenn dieselbe ohne Nachteil für die Gesundheit des Hilfsbedürftigen oder seiner Angehörigen stattfinden kann. Die Eisenacher Konvention, der Oesterreich am 27. Okt. 1853 beigetreten ist, steht auch diesem Staate gegenüber noch in Geltung. Sie ist ferner nach der Bekanntmachung vom 29. April 1874 auch auf das Verhältnis zwischen Elsaß-Lothringen und Oesterreich ausgedehnt worden.

§ 26. So zerfällt heute noch das Deutsche Reich in Bezug auf die Verpflichtung zur Armenunterstützung in drei verschiedene Rechtsgebiete, in das Gebiet des Gesetzes vom 6. Juni 1870 mit 39 871 000 Einwohner; in das bayrische mit 5 420 000 Einwohner und das Gebiet von Elsaß-Lothringen mit 1 564 000 Einwohner. Während die kleineren Gebiete, Bayern und das Reichsland, mit ihrer Gesetzgebung zufrieden zu sein scheinen, Klagen über dieselbe wenigstens nicht laut werden, erheben sich seit einer Reihe von Jahren von den verschiedensten Seiten gegen die Reichsgesetzgebung Beschwerden, die sich freilich zum Teil widersprechen und nach entgegengesetzten Richtungen Abänderungen verlangen.

Wurde vor nicht langer Zeit die Durchführung des Prinzips der Freizügigkeit als ein in wirtschaftlicher und socialer Beziehung wertvoller und notwendiger Fortschritt be-

grüßt, so hat inzwischen in den politischen Vertretungskörpern, in der Presse, selbst in der wissenschaftlichen Litteratur die entgegengesetzte Ansicht wiederum Verteidiger gewonnen [46]). Unmittelbar nach der Ausdehnung des Gesetzes über die Freizügigkeit über das ganze Reich trat in Deutschland ein außerordentlicher Aufschwung der Industrie und des Fabrikbetriebs ein, ein Aufschwung, dem rasch eine schwere wirtschaftliche Krisis folgte, die durch ihre Dauer und ihren Umfang dem wirtschaftlichen und socialen Leben der Nation tiefe und nur langsam heilende Wunden beibrachte. Diese Entwicklung mußte auf die Verteilung und Bewegung der Bevölkerung von großem Einfluß sein. Es erfolgte zunächst ein Zuströmen der arbeitenden Klassen in die großen Städte und Industriebezirke, während nach Eintritt der Krisis ein Zurückströmen der beschäftigungslos gewordenen Arbeiter auf das platte Land in viel geringerem Maße sich vollzog. Zu einem nicht unbeträchtlichen Teil fielen die beschäftigungslosen Arbeiter der Armenpflege anheim oder ergaben sich der Bettelei und Landstreicherei. Es ist unleugbar, daß das Gesetz über die Freizügigkeit die Uebelstände, die jene Krisis mit sich brachte, in manchen Gegenden vermehrte. Aber es darf dabei nicht übersehen werden, daß das Gesetz seinem wesentlichen Inhalt nach für einen großen Teil Deutschlands materiell nicht neues Recht enthielt, sondern nur die bisher schon geltenden Rechtssätze sanktionierte. Ferner darf nicht übersehen werden, daß gerade die durch das Gesetz gewährte Freiheit der Bewegung, des Aufenthalts und der Niederlassung auch vielfach jenen Uebelständen entgegenwirkte, indem dadurch das Zurückströmen der Bevölkerung aus den überfüllten Industriebezirken erleichtert und eine richtigere Verteilung der Bevölkerung befördert wurde. Es kann ohne weiteres zugestanden werden, daß die persönliche Freiheit der einzelnen Individuen so weit durch die Gesetzgebung beschränkt werden darf und muß, als das Interesse der Gesamtheit dies verlangt. Es soll das Recht der Freizügigkeit nicht als ein angeborenes, aus der natürlichen Freiheit des Menschen fließendes Recht in Anspruch genommen werden. Aber nicht alle Uebelstände, die sich aus dem Gebrauch der Freiheit ergeben können, lassen sich durch gesetzliche Beschränkungen beseitigen. Daß die älteren gesetzlichen Bestimmungen, wodurch der Einzelne in seiner Bewegungsfreiheit, in der Möglichkeit, seine Arbeitskraft zu verwerten, in der Freiheit, sich zu verehelichen und sich eine Familie zu gründen von der Willkür der Gemeinde und Polizeibehörden abhängig gemacht war, daß diese einer früheren wirtschaftlichen und socialen Entwicklungsstufe angehörigen Bestimmungen nicht mehr hergestellt werden können, weil sie nicht mehr durchführbar wären, bedarf keines näheren Beweises. In einer Zeit des Aufschwungs der Industrie und der Ausdehnung des Fabrikbetriebs würden diese Schranken sich als wirkungslos erweisen; in der Zeit der Krisis und des wirtschaftlichen Rückgangs würden sie nur schädlich wirken und die socialen Mißstände vermehren. Die frühere Gesetzgebung gab den Gemeinden die Befugnis, neuanziehende Personen zurückzuweisen, wenn nur die Besorgnis vorhanden war, daß sie künftighin der öffentlichen Armenpflege zur Last fallen können. Die heutige Gesetzgebung gibt der Gemeinde nur die Befugnis zur Versagung des Aufenthalts, wenn die Thatsache der Verarmung schon vorhanden ist. Unter die Herrschaft der früheren Gesetzgebung war der Einzelne in der Verwertung seiner Arbeitskraft von der jeweiligen, wechselnden Ansicht der Gemeindebehörden abhängig gemacht, ohne daß dadurch eine größere Garantie geboten gewesen wäre gegen die Verarmung. Denn es liegt in der Natur der Sache, daß in weitaus den meisten Fällen das Urteil, ob künftighin eine Verarmung eintreten wird oder nicht, ein unsicheres und häufig trügerisches sein muß. So wenig wie in England, Frankreich, Italien und den andern europäischen Kulturländern, so wenig wird es in Deutschland möglich sein, das kostbare Recht der

46) Vgl. namentlich die socialpolitischen Erörterungen von A. Wagner in Betreff der Vorteile und Nachteile der deutschen Reichsgesetzgebung über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen des Rechts der Eheschließung und über die Freizügigkeit. G. § 230—244a.

Freizügigkeit dem Volke wieder zu entziehen und an seine Stelle wieder die Willkür der Polizei- und Gemeindebehörden zu setzen[47].

§ 27. Bedeutungsvoller sind die Angriffe, welche gegen das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz gemacht werden. Zwar ist die Behauptung, daß durch das Gesetz eine Steigerung der Armenlast erzeugt worden sei, nicht erwiesen. Es fehlt an einem genügenden statistischen Nachweis, daß überhaupt seit 1870 die Armenlast in höherem Maße als die Bevölkerung gestiegen ist. Aber selbst wenn eine solche Steigerung wirklich allgemein eingetreten wäre, wie sie in vielen Städten unzweifelhaft stattgefunden hat, so wäre doch noch nachzuweisen, daß sie ihren Grund in der Gesetzgebung hat. Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, daß zahlreiche andere Gründe darauf eingewirkt haben, daß die Ausgaben für die Armenpflege in den letzten Jahrzehnten sich steigern mußten, auch wenn die Zahl der unterstützten Armen (und auf diese Zahl kommt es doch hier in erster Linie an) nicht gestiegen wäre[48]. Die Anforderungen, die heute an die Armenpflege gestellt werden, sind größere als in früheren Zeiten. Insbesondere wird in den Städten für die Krankenpflege, für die Erziehung und den Unterhalt der armen Kinder ꝛc. eine größere Sorgfalt und damit werden auch größere Ausgaben verlangt. Infolge der Auflösung der Handwerkerzünfte, der fortschreitenden Verdrängung des Handwerks durch den Großbetrieb sind die Ansprüche, die an die öffentliche Armenpflege gemacht werden, gestiegen. In mehreren Ländern, wie in Hessen, Hannover ꝛc. ist durch das Gesetz von 1870 die Unterstützungspflicht ausgedehnt worden durch die oben angeführten Bestimmungen über die vorläufige Unterstützung Hilfsbedürftiger und die Verpflichtung des Ortsarmenverbands zum Ersatz der hierfür gemachten Ausgaben. Inwieweit die Bestimmungen des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes zu einer Steigerung der Armenlast geführt haben, das wird sich erst auf Grund einer genauen statistischen Untersuchung feststellen lassen, zu der die genügenden Materialien heute noch nicht vorliegen.

Die wichtigsten Einwendungen, die gegen das Gesetz gemacht werden, sind folgende:

1) Die Verteilung der Armenlast zwischen die Ortsarmen- und Landarmenverbände ist prinziplos und durch nichts gerechtfertigt. Die gesetzgebenden Faktoren sind bei Erlaß des Gesetzes von dem Grundgedanken ausgegangen, daß die Pflicht zur Armenunterstützung ein Aequivalent sein soll für die wirtschaftlichen Vorteile, welche der Verarmte während der Zeit, wo er arbeiten konnte, dem Verbande gewährt habe[49]. Dieser Grundgedanke ist aber in dem Gesetz nicht durchgeführt, wie er überhaupt nicht durchführbar und deshalb als Prinzip der Armengesetzgebung ungeeignet ist. Durch zweijährigen Aufenthalt erwirbt man nach dem Gesetz den Unterstützungswohnsitz, d. h. dadurch wird die zeitlich unbegrenzte Verpflichtung der Gemeinde zur Armenpflege begründet. Zwischen einem Aufenthalt von zwei Jahren und einer zeitlich unbegrenzten Unterstützungspflicht besteht aber gar kein Verhältnis der Aequivalenz. Der wirtschaftliche Vorteil, welchen die Gemeinde aus dem zweijährigen Aufenthalt einer Person gezogen hat, ist gar nicht abzuschätzen, vielfach ist ein solcher überhaupt nicht vorhanden. Wenn

47) Wagner, der mit Nachdruck die Schattenseiten der heutigen Gesetzgebung hervorhebt, wagt doch nicht, eine durchgreifende Aenderung derselben zu empfehlen. Von einzelnen Maßregeln zur Beschränkung der Freiheit der Eheschließung verspricht er sich keinen großen Erfolg. Noch am meisten möchte er eine allgemeine Erhöhung des gesetzlichen Heiratsalters, besonders bei dem männlichen Geschlecht empfehlen. Die hiermit verbundenen Nachteile (Steigerung der Zahl der unehelichen Geburten, sowie der sogen. wilden Ehen) schlägt er aber zu geringfügig an und übersieht, daß durch die Vermehrung der sogen. wilden Ehen selbst die erwarteten Vorteile einer solchen Maßregel zum großen Teil aufgehoben werden (a. a. O. S. 444 ff.). Auch das Recht der Freizügigkeit will er nicht wieder aufheben, sondern meint, nur eine Beschränkung derselben durch Wiedereinführung der Einzugsgelder sei in Erwägung zu ziehen (S. 476). Dagegen glaubte er, daß eine „reale Beschränkung der Freizügigkeit" herbeigeführt werden müsse „durch eine veränderte, mehr gemein- besonders zwangsgemeinwirtschaftliche Organisation der Volkswirtschaft, sowie durch tiefgreifende Reformen im Gebiete des privatwirtschaftlichen Systems, namentlich in den Beziehungen zwischen Arbeitern und Arbeitgebern, in der Gewerbeverfassung, endlich im Armenpflegerecht" (S. 471—476).

48) Adickes, Die Vertheilung der Armenlasten in Deutschland und ihre Reform in Z. f. St.W., Bd. 37 (1881), S. 245 ff.

49) Vgl. die Motive zu dem ersten, im Jahre 1831 den Provinziallandtagen vorgelegten Entwurf des preuß. Gesetzes von 1842 (Preuß. Jahrb., Bd. 43, S. 599) und den Bericht der Kommission des norddeutschen Reichstags über den Entwurf des Gesetzes vom 6. Juni 1870 (Rocholl, a. a. O. S. 56 ff.).

die Unterstützungspflicht der Landarmenverbände damit gerechtfertigt werden soll, daß die wirtschaftliche Thätigkeit des sogen. Landarmen in der Regel einem größeren Gebiet zu Gute gekommen sei, innerhalb dessen er sich vor dem Eintritt der Hilfsbedürftigkeit bewegte, so ist diese Annahme eine rein willkürliche und jeder Begründung entbehrende. Der Landstreicher, der von Ort zu Ort zieht, bis er schließlich einem Landarmenverband zur Last fällt, hat dem Landarmenverband nicht wirtschaftlichen Vorteil, sondern höchstens Nachteil gebracht. Der Gedanke des Aequivalents für die genossenen wirtschaftlichen Vorteile führt deshalb nicht zu einer gerechten Verteilung der Armenlast, sondern zu einer willkürlichen Belastung der Gemeinden und Verbände, die deshalb auch nur widerwillig sich der ihnen auferlegten Verpflichtung unterziehen.

2) Bei der Kürze der Frist, die zum Erwerb, aber auch zum Verlust des Unterstützungswohnsitzes genügt, kann weder in dem Einzelnen ein Gefühl der Angehörigkeit an die Gemeinde entstehen, noch kann die Gemeinde auf den Einzelnen eine Einwirkung ausüben. Die der Armut vorbeugende Thätigkeit der Gemeinde ist damit außerordentlich erschwert, wenn nicht ganz unmöglich gemacht. Der Einzelne hat keine Heimat mehr und die Gemeinde fühlt nicht mehr die Verpflichtung, ihre Bewohner in ihrer wirtschaftlichen Selbständigkeit zu festigen und sie gegen den Eintritt der Verarmung zu schützen. Das Verhältnis der Einzelnen zu den Armenverbänden ist ein rein äußerliches geworden und erschöpft seinen Inhalt in der gesetzlichen Verpflichtung des Armenverbands zur Gewährung der vorgeschriebenen Unterstützung im Falle der Verarmung. In den Fällen, wo nach einem zweijährigen Aufenthalt Verarmung eintritt, oder wo der Zugezogene nach zweijährigem Aufenthalt die Gemeinde wieder verläßt, um sich anderswo niederzulassen, wird selbstredend eine Einwirkung der Gemeinde zum Zwecke, der Verarmung vorzubeugen, in der Regel nicht möglich sein. Sind diese Bemerkungen auch nicht unbegründet, so darf aber andererseits nicht übersehen werden, daß derartige Fälle trotz aller Klagen auch heute nur Ausnahmen bilden. Weitaus die größte Masse der Ortsarmen verfallen der Armut erst nachdem sie längere Zeit in der Gemeinde gelebt und gearbeitet haben. Auf sie kann sich die vorbeugende Thätigkeit der Gemeinden, des Staats, der Vereine 2c. nach wie vor erstrecken. Auch unter der früheren Gesetzgebung gab es immer zahlreiche Personen, welche von Ort zu Ort zogen, um schließlich als verarmt in ihre Heimatsgemeinde zurücktransportiert zu werden. Sie hatten zwar gesetzlich ein Heimatrecht, standen aber seit langen Jahren in keiner inneren Verbindung mehr mit ihrer Heimatsgemeinde. Der gegen die heutige Gesetzgebung so häufig gemachte Vorwurf, daß sie die Heimat zerstört und durch den Unterstützungswohnsitz zu ersetzen gesucht habe, beruht auf einer Verwechselung des ethischen Begriffs der Heimat mit dem des gesetzlichen Heimatrechts. Auch unter der früheren Gesetzgebung, die den Anspruch auf Armenunterstützung als Heimatrecht bezeichnete, fiel häufig genug die wirkliche Heimat mit dem Ort, wo das Heimatrecht begründet war, nicht zusammen, während es auch heute die Regel ist, daß der Ort des Unterstützungswohnsitzes auch die Heimat des Verarmten ist. Unter beiden Gesetzgebungen sind die Ausnahmen von der Regel häufig. Jedenfalls aber bietet die heutige Gesetzgebung eine viel größere Leichtigkeit dar, in dem Ort, wo jemand seine Heimat im ethischen Sinne gefunden hat, auch den Anspruch auf Armenunterstützung zu erwerben, als dies unter der älteren Gesetzgebung der Fall war. Die Schwierigkeiten, welche der auf Verhütung der Armut gerichteten vorbeugenden Thätigkeit entgegenstehen, sind in ganz andern Verhältnissen begründet und dürften — von Ausnahmsfällen abgesehen — durch die Gesetzgebung über den Unterstützungswohnsitz weder vermehrt noch vermindert worden sein.

§ 28. 3) Ein sehr wichtiger Punkt, gegen den viele Angriffe gerichtet werden, ist das Landarmenwesen. Im Gegensatz zu den Gesetzen der übrigen deutschen Staaten hatte die preußische Gesetzgebung bestimmt, daß der Unterstützungswohnsitz in einer Gemeinde verloren werden kann durch die einfache Thatsache der Abwesenheit, auch wenn nicht in einer andern Gemeinde ein neuer Unterstützungswohnsitz erworben worden ist. Dieses System ist, wie früher dargelegt, von dem Reichsgesetz übernommen worden. Die Landarmen, die nirgends einen Unterstützungswohnsitz haben, fallen dem Landarmenverband zur Last, in dessen Gebiet die Hilfsbedürftigkeit hervortritt. Es fehlt nun nicht nur an jeder inneren Rechtfertigung dafür, die Unterstützung der Landarmen den größern Verbänden aufzuerlegen, wie oben hervorgehoben wurde, sondern die Institution an sich hat auch für das gesamte Armenwesen nachteilige Folgen. Es ist dadurch eine Klasse von Personen geschaffen worden, die in keiner rechtlichen Beziehung zu einer Ortsgemeinde mehr stehen, die von Ort zu Ort ziehen, der Bettelei und Landstreicherei verfallen und sicher sind, überall da, wo sie die öffentliche Armenpflege in Anspruch nehmen müssen, auch dauernde Unterstützung zu finden. Die große Zunahme der Bettelei und Landstreicherei, über die in den letzten Jahren in fast allen Gegenden des mittleren und südlichen Deutschlands geklagt ward, hat nicht ihren einzigen, aber sicherlich einen Hauptgrund in dem Institut der Landarmen.

4) Hiermit in Zusammenhang stehen die Klagen, welche gegen die Bestimmungen über die Fristen des Erwerbs und des Verlusts des Unterstützungswohnsitzes erhoben werden. Freilich gehen die Ansichten hierüber weit auseiander. In den östlichen Provinzen Deutschlands wird namentlich von den Großgrundbesitzern statt der zweijährigen eine einjährige Frist verlangt. Ferner soll der durch Geburt erworbene Unterstützungswohnsitz nicht erst nach vollendetem 24. Lebensjahre, sondern schon nach vollendetem 21. Lebensjahre durch einjährige Abwesenheit verloren gehen können. Die ländlichen Gemeinden und Gutsbezirke haben das Bestreben, die Armenlast der Personen, die von dem Land in die Städte und Industriebezirke ziehen,

möglichst rasch von sich abzuwälzen, und von dem Standpunkt aus, daß die Armenlast ein Aequivalent für die wirtschaftlichen Vorteile sein soll, die der Armenverband aus der Arbeitskraft des Verarmten gezogen hat, lassen sich die von ihnen erhobenen Klagen nicht als unbegründet zurückweisen. Andererseits wird eine Verlängerung der Fristen gefordert, um dadurch die Bildung eines wirklichen Zusammenhangs zwischen dem Armenverband und den Personen, die zu unterstützen sind, zu ermöglichen.

5) Außer diesen wichtigsten Einwänden gegen das Gesetz wird noch hervorgehoben, daß viele Bestimmungen desselben zu zahlreichen Streitigkeiten zwischen den einzelnen Armenverbänden und zu einer sehr lästigen Vielschreiberei Veranlassung geben. Indessen sind diese Uebelstände zum Teil mit jeder umfassenderen Armengesetzgebung verbunden, zum Teil wären sie durch schärfere Fassung einzelner Paragraphen des Gesetzes oder kleineren Abänderungen desselben zu beseitigen. Auch werden einzelne dieser Uebelstände durch praktische Anwendung des Gesetzes während längerer Zeit und durch eine einheitliche Rechtsprechung von selbst verschwinden[50]).

§ 29. Sehen wir von denjenigen Vorwürfen gegen das Reichsgesetz ab, welche entweder nicht begründet sind, oder welche gegen jede Armengesetzgebung werden erhoben werden können, oder welche sich nicht auf wesentliche Punkte beziehen, so muß doch zugestanden werden, daß die von dem Gesetz angeordnete Verteilung der Armenlast nicht auf einem gerechten Prinzip beruht und daß das Institut der Landarmen sich als schädlich erwiesen hat. Der Versuch, die Verteilung der Armenlast nach dem Prinzip eines Aequivalents für genossene wirtschaftliche Vorteile zu regulieren, muß aufgegeben werden. Der Grund der öffentlichen Armenpflege besteht nicht darin, daß diejenigen Personen, welche während der Zeit ihrer wirtschaftlichen Thätigkeit dem Gemeinwesen einen Vorteil gebracht haben, in der Zeit der Arbeitsunfähigkeit von dem Gemeinwesen für diesen Vorteil ein Aequivalent erhalten sollen. Denn die öffentliche Armenpflege wird allen zu teil, auch denen, die niemals in ihrem Leben dem Gemeinwesen einen wirtschaftlichen Vorteil gebracht haben (den Kindern, den Irrsinnigen ꝛc.). Der Staat ist es, der die öffentliche Armenpflege vorschreibt und der die Ausübung derselben gesetzlich denjenigen seiner Organe überträgt, welche am geeignetsten sind, diese Funktion auszuüben. Wie schon früher dargelegt, sind dies aber in erster Linie die Gemeinden. Voraussetzung einer erfolgreichen

50) Zur Kritik der Reichsgesetzgebung vgl. insbes. Rocholl, Ueber die Reform des Armenwesens. 1879; Luthardt, Armenpflege und Unterstützungswohnsitz. 1880; Adickes, a. a. O., S. 235 ff., 727 ff.; Jolly, Die Vertheilung der öffentlichen Armenlast, in der Z. f. St.W. Bd. 40 (1884), S. 1 ff. — Vgl. auch J. Conrad, Die neueste Litteratur über Armenwesen in Deutschland in Hildebrand-Conrad J. 5 S. 32 ff. — Eine zusammenfassende Erörterung der Reformbestrebungen und Reformvorschläge giebt Münsterberg in dem oben S. 977 angeführten Werk. Vgl. auch das Landarmenwesen auf Grund der erstatteten Berichte bearbeitet von Münsterberg. 1890 (Schriften des Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit X). — Die Wirkungen der Freizügigkeit auf die Armenlast hat Berthold mit besonderer Bezugnahme auf die Verhältnisse der Stadt Berlin untersucht. (Armenlast und Freizügigkeit. 1881. Vermehrt die Freizügigkeit die Armenlast? 1884). Doch sind seine Angaben nicht ohne entschiedenen Widerspruch geblieben. S. Böhmert in der Zeitschr. des Sächs. Statist. Bureaus, 1883. S. 80 ff.; namentlich aber Hasse in Hildebrand-Conrad J. 8 (1884) S. 183 ff.

Prinzipielle Gegner des gesamten heutigen deutschen Armenrechts sind insbesondere: Schäffle, S. (3. Aufl.) § 306 und A. Wagner, G. § 232, § 244a, die beide in der jetzigen Verpflichtung der Gemeinde zur Armenunterstützung „eine im schlechten Sinne wahrhaft kommunistische Einrichtung" sehen. Die von Schäffle angeführten Gründe beziehen sich jedoch nur auf eine irrationell ausgeübte Armenpflege (insbes. Unterstützung solcher, welche sich selbst ihren Unterhalt verschaffen können). Wagner erklärt die Armenunterstützungspflicht der Gemeinden für einen ganz unhaltbaren Kommunismus, „weil den Mitgliedern der Gemeinschaft jede Einwirkung auf das ihnen zur Last fallende Individuum fehlt" (§ 232). Insbesondere soll die Unterstützungspflicht nur dann eine innere Berechtigung haben, wenn die Gemeinde ein Widerspruchsrecht gegen leichtsinnige Eheschließung besitze. Da aber Wagner ein solches Recht der Gemeinde nicht mehr übertragen will, so befürwortet er eine andere Regelung der Armenunterstützung mittelst des auf dem Prinzip des Kassenzwangs beruhenden Hilfskassenwesens für die arbeitenden Klassen. Doch führt er in den bis jetzt vorliegenden Teilen seines Werkes diese Ideen nicht näher aus und weist insbesondere nicht nach, daß durch das Versicherungswesen die gesamte öffentliche Armenpflege ersetzt werden könne. Auch Schäffle (a. a. O.) will, „daß die öffentliche Armenpflege in die Durchführung eines Versicherungszwangs und in bloße, der öffentlichen Autorität bedürftige Organisation gewisser Pflegeanstalten aus Versicherungsmitteln sich verwandle".

Armenpflege der Gemeinden ist die Verbindung der Personen, welche der öffentlichen Armenpflege anheimfallen, mit der Gemeinde. Diese Verbindung wird nur durch längeren Aufenthalt in der Gemeinde hergestellt. Die individuelle Behandlung der Verarmten, worauf es bei einer rationellen Armenpflege vor allem ankommt, ist nur möglich, wenn den mit der Armenpflege betrauten Personen die Verhältnisse der Verarmten genau bekannt sind, oder sie in der Lage sind, sich eine solche Kenntnis zu verschaffen. Es ist deshalb völlig gerechtfertigt, daß durch längeren Aufenthalt in der Gemeinde der letzteren die Pflicht zur Unterstützung erwächst. Diese Verpflichtung zur Unterstützung muß so lange fortdauern, bis der Betreffende durch längeren Aufenthalt in einer andern Gemeinde dort den Unterstützungsanspruch erworben hat. Es kann dann freilich vorkommen, daß jemand den wirklichen Zusammenhang mit der früheren Gemeinde verloren hat, ehe er in einer andern Gemeinde einen Unterstützungsanspruch gewinnt. Es darf, um derartige Fälle nach Möglichkeit zu beschränken, die Frist für Erwerb des Unterstützungsanspruchs nicht eine zu große sein. Die Fristbestimmung von 2 Jahren ist deshalb den langen Fristen von 5 oder 10 Jahren, welche das Bayerische Gesetz für Erwerb eines Anspruchs auf Verleihung des Heimatrechts aufstellt, vorzuziehen. Die Nachteile, welche aus einer solchen Gesetzgebung entspringen können, sind jedenfalls weit weniger schädlich, als diejenigen, welche das von dem Gesetz vom 6. Juni 1870 angenommene System der Landarmen im Gefolge gehabt hat.

Ist aus den angegebenen Gründen die Gemeinde in erster Linie das zur Armenpflege geeignete Organ, so ist es doch weder erforderlich noch gerecht, ihr die gesamte Armenlast aufzubürden. „Es ist unbillig, daß die gesamte Armenlast dem Orte zur Last falle, wo der Anlaß dazu entsteht" (Fürst Bismarck, Rede vom 5. Februar 1881). Gerechterweise soll der Gemeinde nur insoweit die Armenlast übertragen werden, als dies im Interesse der Armenpflege selbst notwendig erscheint. Dies ist aber nur der Fall mit der sogen. Hausarmenpflege. Soweit dagegen die Armen nicht in eigener Wohnung innerhalb ihrer Familie zu unterstützen sind, soweit sie in eine Anstalt (Krankenhaus, Arbeitshaus ꝛc.) zu verbringen sind, insoweit müssen die Armenpflege und die Armenlast gerechterweise der Gemeinde abgenommen und größeren Verbänden übertragen werden. Dadurch würden namentlich die kleineren Gemeinden von dem drückendsten Teil der Armenlast befreit werden. Da ferner die Armenlast der Gemeinde nur im Interesse der Armenpflege übertragen ist, nicht weil die Gemeinde ein Aequivalent für früher genossene wirtschaftliche Vorteile zu zahlen hätte, so ist es gerecht, daß die Armenlast die einzelnen Gemeinden nicht allzu ungleich beschwere. Wie noch auszuführen sein wird, muß in der Armenpflege die größte Sparsamkeit herrschen. Um diese zu erzielen, ist es notwendig, daß im allgemeinen die Gemeinde, die die Armenpflege übt, auch die Kosten derselben aufbringt. Da jedoch, wo die Kosten der Armenpflege im Verhältnis zu dem Vermögen der Gemeinde und ihrer Bewohner zu hoch erscheinen (einen gewissen Prozentsatz der Gesamtausgaben übersteigen), ist eine Ausgleichung notwendig. Auch hier müssen größere Verbände eintreten, denen zugleich eine öffentliche Aufsicht über die örtliche Armenverwaltung zu übertragen ist. Eine Reform der deutschen Armengesetzgebung in der eben angedeuteten Richtung würde sich von dem bestehenden Recht nicht allzu weit entfernen, die vorhandene Organisation bestehen lassen und doch die wichtigsten und begründetsten Klagen gegen das Gesetz vom 6. Juni 1870 beseitigen. Es wäre damit zugleich eine Annäherung an die bayerische Gesetzgebung gegeben, die zu einer das ganze Reich umfassenden Rechtseinheit führen könnte[51]).

51) Die vielfachen Erörterungen, welche in den letzten Jahren für und gegen das Unterstützungswohnsitzgesetz und das von ihm begründete System der Armenunterstützung geführt worden sind, haben den Verfasser nicht veranlassen können, seine in den obigen § 26—29 dargelegten Ansichten abzuändern. Seine Uebereinstimmung mit denselben hat unter andern auch O. v. Sarwey erklärt in Marquardsen, Handbuch des öffentlichen Rechts I, 2, S. 126.

2. Die Organisation der Armenpflege.

§ 30. Nach dem Reichsgesetz vom 6. Juni 1870 wird die öffentliche Armenpflege durch Ortsarmenverbände, Landarmenverbände und durch die Bundesstaaten ausgeübt. Die Ortsarmenverbände bestehen in der Regel aus einer Gemeinde oder einem selbständigen Gutsbezirk. Doch können auch mehrere räumlich zusammenhängende Gemeinden einen Ortsarmenverband bilden. Alle Grundstücke müssen den Ortsarmenverbänden eingegliedert sein (§ 2 u. 4). Die Landarmenverbände umfassen in der Regel eine Mehrheit von Ortsarmenverbänden. Ausnahmsweise kann der Bezirk eines Landarmenverbands mit dem eines einzelnen Ortsarmenverbands zusammenfallen. Da, wo der Staat nicht selbst die Aufgaben des Landarmenverbands auf sich nimmt, so daß also die Grenzen des Landarmenverbands und des Staats zusammenfallen, muß das ganze Staatsgebiet in besondere, räumlich abgegrenzte Landarmenverbände geteilt sein (§ 5). Die Mitgliedschaft der Orts- und Landarmenverbände darf nicht an ein bestimmtes Glaubensbekenntnis gebunden sein (§ 6). Das Reichsgesetz hat sich begnügt, diese allgemeinen Normen über die Bildung der Armenverbände aufzustellen, und hat die Organisation der Armenpflege auf den hierdurch gegebenen Grundlagen der Landesgesetzgebung überlassen.

§ 31. Was zunächst die Ortsarmenverbände betrifft, so ist überall da, wo der Ortsarmenverband mit einer Einzelgemeinde zusammenfällt, die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege der Gemeindebehörde übertragen. In einzelnen Staaten sind jedoch für die Armenpflege besondere Gemeindeämter gebildet worden.

In Preußen steht die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege den für die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten durch die Gemeindegesetze angeordneten Gemeindebehörden zu. Durch Gemeindebeschluß kann aber eine besondere Armendeputation gebildet werden, welche aus Mitgliedern des Gemeindevorstands und der Gemeindevertretung bestehen soll und der andere hierfür geeignete Ortseinwohner beigesellt werden können. Die zur Teilnahme an den Gemeindewahlen berechtigten Gemeindeglieder sind verpflichtet, während einer bestimmten Reihe von Jahren eine unbesoldete Stelle in der Gemeindearmenverwaltung zu übernehmen. Hierdurch ist namentlich auch die Möglichkeit geboten, die Geistlichen der verschiedenen Konfessionen, sowie die Verwalter von Stiftungen, die Vorsteher von Korporationen ꝛc. an der öffentlichen Armenpflege zu beteiligen. Den Vorsitz in der Armendeputation führt der Bürgermeister oder ein dazu von ihm abgeordnetes Mitglied. Die Armendeputation ist dem Gemeindevorstand untergeordnet (Gesetz v. 8. März 1871 § 2, 3). In Sachsen wurden die schon seit 1834 bestehenden, in der Regel mit den Gemeindebezirken zusammenfallenden Heimatsbezirke für Ortsarmenverbände erklärt. Die Leitung der Armenpflege steht dem Stadtrat, bezw. dem Gemeindevorstand auf dem Lande zu. Die Ausübung der Armenpflege soll stattfinden durch den Armenverein, welcher aus dem Stadt- oder Gemeinderat unter Hinzuziehung der geeigneten Persönlichkeiten aus der Einwohnerschaft (Geistliche, Vorsteher von milden Stiftungen, von Armen- und Krankenanstalten, Rittergutsbesitzer, Schullehrer, Aerzte ꝛc.) besteht (Verordnung v. 6. Juni 1871, Armenordnung v. 22. Oktober 1840 § 71 ff.). In Baden wird die Armenpflege in dem Ortsarmenverband ausgeübt durch den Armenrat, der besteht aus den Mitgliedern des Gemeinderats, einem Ortsgeistlichen jeder Konfession, dem Armenarzt, dem Polizeibeamten, wo die Ortspolizei einem Staatsbeamten übertragen ist, und aus 1—3 Abgeordneten derjenigen Ortseinwohner, welche nicht Gemeindebürger sind. Der Armenrat kann für einzelne Zweige oder Anstalten der Armenpflege aus seiner Mitte oder aus der Zahl der selbständigen Einwohner besondere Kommissionen bilden (Gesetz v. 5. Mai 1870 § 26 ff., Gesetz v. 14. März 1872 § 1). Nach der Städte-Ordnung von 1874 § 19b tritt an Stelle des Armenrats eine vom Stadtrat gewählte Armenkommission. In Württemberg hat der Gemeinderat die Armenpflege zu leiten und zu verwalten. Bei den hierauf bezüglichen Verhandlungen und Beschlußfassungen des Gemeinderats sind aber die ersten Ortsgeistlichen der verschiedenen in der Gemeinde vertretenen religiösen Bekenntnisse stimmberechtigte Mitglieder des Kollegiums. Die Leitung der Sitzungen steht dem Ortsvorsteher und dem ersten Ortsgeistlichen gemeinschaftlich zu. Im übrigen liegt die Führung der Geschäfte dem Ortsvorsteher ob (Gesetz v. 17. April 1873 Art. 9).

Da, wo Gutsbezirke zu selbständigen Ortsarmenverbänden konstituiert sind, wie dies in Preußen, Mecklenburg, Braunschweig und den thüringischen Staaten der Fall ist, hat der Gutsbesitzer die Rechte und Pflichten der Gemeindebehörden in Bezug auf die Armenpflege auszuüben, wie er auch die Kosten derselben gleich den Gemeinden zu tragen hat[32]).

Die Gesamtarmenverbände können aus mehreren Gemeinden oder aus Gemeinden und Gutsbezirken zusammengesetzt sein. Es wird für sie eine besondere, aus Abgeordneten der Gemeinden und Gutsbezirke bestehende Vertretung gebildet. Ueber Verfassung wie über die Verwaltung der Armenpflege in den Gesamtarmenverbänden enthalten die Landesgesetze die näheren Bestimmungen[53]).

Indem die Landesgesetze die Ortsarmenpflege den Gemeindebehörden und den ihnen gleichgestellten Organen übertragen, ist damit die Organisation der Ortsarmenpflege keineswegs vollendet. Wie schon oben angedeutet worden, muß die Verwaltung der Armenpflege verschieden gestaltet sein, je nachdem die Unterstützungsbedürftigen in eine Anstalt aufgenommen (geschlossene Armenpflege) oder durch Darreichung von Unterstützungsmitteln im Hause und in ihrer Familie unterstützt werden (offene oder Hausarmenpflege). Für die Verwaltung der Anstalten (Kranken-, Waisen-, Siechen-, Arbeits-, Bewahranstalten 2c.) müssen die erforderlichen Regulative erlassen und ein besoldetes Verwaltungspersonal angestellt werden. Von der Armenbehörde der Gemeinde muß über die gesamte Verwaltung eine strenge Aufsicht geführt werden, damit den Anforderungen der Sparsamkeit, aber auch denen der Humanität, der Gesundheitspflege 2c. Genüge geleistet werde. Doch ist es nicht notwendig, hier auf das Detail der Anstaltsverwaltung einzugehen.

§ 32. Die offene Armenpflege bedarf, wenn sie ihre Aufgaben erfüllen und nicht die Armut vermehren soll, einer eigentümlichen Organisation und der Beihilfe zahlreicher Kräfte, die sich unentgeltlich dem Dienste der Gemeinde und der Armen widmen. Es darf heute als ein allgemein anerkannter Grundsatz gelten, daß die offene Armenpflege nur auf dem Wege der individualisierenden Methode segensreich zu wirken vermag. Jeder einzelne Fall muß eigentümlich behandelt werden. Nur dann, wenn dies geschieht, ist es möglich, die nutzlose und schädliche, die Verarmung befördernde Verschwendung öffentlicher Gelder aus der Armenpflege zu beseitigen. Noch wichtiger aber ist es, daß nur auf diesem Wege durch persönlichen Einfluß gebildeter und hingebender Personen eine Hebung der Armenbevölkerung sich erzielen läßt. Die öffentliche Armenpflege hat nicht damit ihre Aufgabe erfüllt, daß sie dem Verarmten durch Almosen das Leben fristet, sie muß bestrebt sein, den Verarmten sittlich und wirtschaftlich so weit zu stärken, daß er sich der Armut zu entreißen vermag[54]). Ueberall da, wo eine größere Armenbevölkerung existiert, insbesondere in Städten und Industriebezirken, ist dies aber nur möglich, wenn die Armenbehörde eine große Zahl von Bürgern in ihren Dienst nimmt, die sich eine Ehrenpflicht daraus machen, in Unterordnung unter die Armenbehörde und in gemeinsamer Arbeit die Armut zu bekämpfen und den leidenden Mitmenschen hilfreich beizustehen. Bei der großen Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse kann die Gesetzgebung den Gemeinden über eine solche Organisation keine Vorschriften erteilen; die Gemeinden müssen die für ihre Bedürfnisse geeigneten Einrichtungen selbst schaffen. Die Gesetzgebung kann nur die Einzelnen verpflichten, unbesoldete Aemter in der Armenverwaltung zu übernehmen, und die ungerechtfertigte Ablehnung solcher Aemter mit Strafe bedrohen[55]).

52) Preußen: Gesetz vom 8. März 1871 § 7 ff. S. jedoch S. 1003 bez. der Kostendeckung.

53) Preußen: Gesetz vom 8. März 1871 § 9 ff., Sachsen: Gesetz vom 26. Novbr. 1834 § 3 und Armenordnung von 1840 § 73, Württemberg: Gesetz vom 17. April 1873 Art. 8 ff.

54) Es war namentlich der schottische Geistliche Th. Chalmers (1780—1847), der unermüdet durch Organisation der Armenpflege in Glasgow, wie durch Wort und Schrift diese richtigen Grundsätze der Armenpflege zur Geltung zu bringen suchte. War er auch in dem Irrtum befangen, daß die offene Armenpflege der Gemeinden gänzlich durch die kirchliche und die freiwillige ersetzt werden könne (s. oben S. 965), so hat er doch mit großer Entschiedenheit und tiefer Einsicht in das Wesen der menschlichen Natur darauf hingewiesen, daß es der persönlichen Einwirkung der Armenpfleger bedarf, um die Verarmten zu heben und zu retten. Vgl. das oben S. 965 angeführte Werk, Die christliche Armenpflege, S. 23 ff.

55) Preußen: Gesetz von 1871 § 4, Baden: Gesetz von 1870 § 27, Württemberg: Gesetz von 1873 Art. 10.

In der That ist denn auch in vielen deutschen Städten mit mehr oder weniger Erfolg eine solche Organisation der offenen Armenpflege durchgeführt worden. Unter ihnen ist es namentlich die Stadt Elberfeld, deren Armenpflege durch die strenge Durchführung der Organisation und durch die aufopfernde Hingabe der in ihr thätigen Bürger große und nachhaltige Erfolge erzielt und vielfach in andern Städten Nachahmung gefunden hat[56].

§ 33. Nach der in Elberfeld im Jahre 1852 eingeführten Organisation der Armenpflege ist die Zentralbehörde der gesamten Ortsarmenverwaltung die Armendeputation (städtische Armenverwaltung), die aus dem Oberbürgermeister, vier Stadtverordneten und vier von der Stadtverordnetenversammlung auf drei Jahre gewählten Bürgern besteht. Die Stadt ist in 18 Bezirke eingeteilt, an deren Spitze je ein auf drei Jahre von der Stadtverordnetenversammlung gewählter Bezirksvorsteher steht. Jeder Bezirk zerfällt wiederum in 14 Quartiere, so daß es deren also 252 in der Stadt gibt. In jedem Quartier wird von der Stadtverordnetenversammlung auf drei Jahre ein Armenpfleger bestellt. Die Quartiere sind so eingeteilt, daß der einzelne Armenpfleger in der Regel nicht mehr als 4 Familien seine Thätigkeit zu widmen hat. Nur in Ausnahmefällen, bei außergewöhnlichem, allgemeinem Notstand, bei Fällen von nur vorübergehender Natur 2c. ist ein Abweichen von dieser Regel zulässig. Es ist dadurch jedem, auch dem stark beschäftigten Geschäftsmann ermöglicht, neben seinen Berufs- und Familienpflichten den Aufgaben des ihm übertragenen Ehrenamtes nachzukommen. Bei dem Armenpfleger des Quartiers muß ein jedes Gesuch um Armenunterstützung aus städtischen Mitteln angebracht werden. „Der Armenpfleger hat sich dann sofort durch eine sorgfältige persönliche Untersuchung Kenntnis von den Verhältnissen des Bittstellers zu verschaffen. Gewinnt er dabei die Ueberzeugung, daß der Fall eines gesetzlichen Anspruchs auf Armenhilfe vorliegt, findet er ferner die Not so dringend, daß die Hilfe unverzüglich gewährt werden müsse, so steht es ihm zu, dieselbe sofort und ohne weitere Rückfrage eintreten zu lassen. Diese Unterstützungen dürfen in einem solchen Falle jedoch nur ausnahmsweise und in ganz geringen Beträgen gewährt werden" (Armenordnung v. 9. Juli 1852, rev. am 4. Juli 1861 § 10). In allen andern Fällen hat der Armenpfleger das Gesuch in der nächsten Bezirksversammlung vorzutragen. Dieselbe tritt jede 14 Tage zusammen und besteht aus den 14 Armenpflegern unter Vorsitz des Bezirksvorstehers. Sie hat über die von den Armenpflegern gestellten Anträge auf Unterstützung zu beschließen. Die Bewilligung erfolgt stets nur auf zwei Wochen. Soll die Unterstützung weiter gewährt werden, so hat der Armenpfleger in der nächsten Sitzung einen neuen Antrag zu stellen. Die Grundsätze, nach welchen bei Erteilung von Unterstützung zu verfahren ist, sowie der Umfang, in welchem überhaupt Unterstützung zu gewähren ist, werden von der städtischen Armenverwaltung aufgestellt. Die letztere hält alle 14 Tage ebenfalls ihre Sitzungen. In denselben erscheinen die 18 Bezirksvorsteher, um aus ihrem Bezirk Bericht zu erstatten, Aufschlüsse zu geben, von ihnen beanstandete Beschlüsse der Bezirksversammlung zur Entscheidung vorzulegen, Geld und Naturalien je nach dem anerkannten Bedarf ihres Bezirks in Empfang zu nehmen. „So hat die oberste Armenverwaltung Gelegenheit, die Thätigkeit der einzelnen Armenpfleger durch das vermittelnde Organ des Bezirksvorstehers zu zügeln oder zu spornen. Der Bezirksvorsteher trägt ihr zweimal in jedem Monat die thatsächliche Lage vor; und ebenso oft wird er durch sie nicht allein mit Geld und andern Unterstützungsmitteln, sondern auch mit dem Geist ausgestattet, der die Behandlung der Not regeln soll." Die Unterstützung kann geschehen entweder durch Aufnahme in eine der Armenanstalten der Stadt oder in der Wohnung. Im letzteren Falle besteht sie entweder in Lebensmitteln, Bekleidungs- und Bettwerksgegenständen, unentbehrlichstem Hausgerät, unentgeltlichem Schulunterricht, ärztlicher Hilfe, Arzneien, kostenfreiem Begräbnis — oder in Geld. Die Bezirksversammlung hat die Art der Unterstützung zu bestimmen. Für Geldunterstützung sind von der städtischen Armenverwaltung Maximalbestimmungen aufgestellt, die nur mit ihrer Genehmigung überschritten werden dürfen. Was die Erfolge der Elberfelder Armenpflege betrifft, so mögen folgende Angaben hier genügen. Im Jahre 1852 zählte Elberfeld 50000 Einwohner, 1886 dagegen 113000. Trotzdem ist es nicht nötig gewesen, die Zahl der Armenpfleger zu vermehren, da die Zahl der Unterstützungsbedürftigen von 2948 im Jahre 1853 auf 2038 im Jahre 1886 herabgesunken war, oder von 57 auf 18,04 auf je tausend Einwohner. Die durchschnittlichen Jahreskosten der Armenpflege auf den Kopf der städtischen Bevölkerung betrugen in den Jahren 1846—1852 2,80 M., in den Jahren 1853—1886 nur 1,70 M.[57]. Diese Erfolge haben eine Reihe von andern Städten

56) Vgl. Lammers bei Emminghaus, Armenwesen, S. 89 ff.; Seyffardt, Reform des Armenwesens. 1874; Berthold, Die offene Armenpflege der Stadt Elberfeld im Juni 1881 (1881). Die Armenordnung Elberfelds (vom 9. Juli 1861) ist abgedruckt bei Stolp, Ortsgesetze IV, S. 179 ff.

57) Lammers a. a. O., S. 92 und Preuß. Jahrb., Bd. 43, S. 525. Seit 1876 ist allerdings wieder eine Steigerung der Armenlast eingetreten. Die Ausgaben beliefen sich 1876 auf 241 726 M.; 1879 auf 291 815 M.; Adickes a. a. O. Die Bevölkerung ist von 80 585 Einwohnern im Jahre 1875 auf 93 503 im Jahre 1880 gestiegen. In Leipzig ist das sog. Elberfelder System 1881 eingeführt worden. Infolge dessen hatte sich schon 1882 die Zahl der laufend unterstützten Personen um ca. 2000 verringert und die Kosten der offenen Armenpflege betrugen rund 116 000 M. weniger als 1879.

veranlaßt, die bewährten Einrichtungen Elberfelds einzuführen, so Crefeld, Barmen, Darmstadt, Göttingen, Halberstadt, Bremen 2c.

Die Durchführung dieses Systems bietet auch weiterhin den Vorteil dar, die öffentliche Armenpflege in die engste Beziehung zu der Verwaltung der privaten Wohlthätigkeitsanstalten und Vereine zu setzen. Die Leiter und Verwalter derselben werden der öffentlichen Armenpflege eingegliedert, und dadurch jener Anarchie der Wohlthätigkeit vorgebeugt, welche der fruchtbarste Boden für Bettelei und Verarmung ist. Auch da, wo eine solche Eingliederung sich nicht völlig herstellen läßt, muß es jedenfalls Aufgabe der Armenverwaltung sein, „durch Zusammenwirken mit den Organen der Stiftsverwaltung und der freiwilligen Armenpflege eine möglichst einheitliche Leitung des gesamten örtlichen Armenwesens und die thunlichste Verminderung des öffentlichen Armenaufwands herbeizuführen" (Baden: Ges. v. 1870 § 28).

§ 34. Die Landarmenverbände sind in den einzelnen Staaten in verschiedener Weise organisiert. Im Königreich Sachsen, in Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Braunschweig, Sachsen-Koburg-Gotha, Sachsen-Altenburg, Anhalt, den beiden Schwarzburg, Lippe und Reuß wie in den Hansestädten bildet der Staat selbst den Landarmenverband und hat die demselben obliegenden Pflichten übernommen. In Preußen fallen, von einigen Ausnahmen abgesehen, die Landarmenverbände ihrem Territorialbestand nach mit den Provinzialverbänden zusammen und werden von deren Organen verwaltet (Gesetz v. 1871 § 27; Provinzial-Ordnung v. 29. Juni 1875 § 128). Nur in der Provinz Ostpreußen bilden die Kreise Landarmenverbände und die Provinz Hessen-Nassau zerfällt in die Landarmenverbände Kassel und Wiesbaden. Die Städte Berlin, Breslau und Königsberg bilden für den Umfang der Stadt besondere Landarmenverbände. In Baden, in Württemberg (Gesetz v. 2. Juli 1889, früher die Oberamtsbezirke) und in Hessen sind die Kreise, in Oldenburg die Amtsverbände zu Landarmenverbänden erklärt worden.

Die Reichsgesetzgebung hat den Landarmenverbänden die Unterstützung derjenigen Hilfsbedürftigen übertragen, die keinen Unterstützungswohnsitz besitzen, aber sie hat den Landesgesetzgebungen überlassen, ihnen noch weitergehende Pflichten aufzuerlegen, um den Ortsarmenverbänden die Armenlast zu erleichtern, wie ihnen andererseits auch das Recht erteilt werden kann, die ihrer Pflege anheimfallenden Personen gegen Entschädigung in die Pflege der Ortsarmenverbände zu geben und sich überhaupt der letzteren als ihrer Organe behufs der öffentlichen Unterstützung Hilfsbedürftiger zu bedienen (§ 8). — In den einzelnen Staaten sind den Landarmenverbänden folgende Nebenpflichten zugewiesen worden:

1. In den meisten Staaten sind sie verpflichtet, den Ortsarmenverbänden ihres Bezirks, welche den ihnen obliegenden Verpflichtungen zu genügen unvermögend sind (Preußen: Gesetz v. 1871 § 36, Hessen: Art. 7, Braunschweig: § 9), oder welche durch die Verpflegung ihrer Armen überlastet sind (Württemberg: Art. 25, Oldenburg: Gemeindeordnung v. 15. April 1873 Art. 85), eine Beihilfe zu gewähren.

2. Nach § 33 des Reichsgesetzes sind diejenigen hilfsbedürftigen Deutschen, die aus dem Ausland übernommen werden müssen, ohne einen Unterstützungswohnsitz zu besitzen, von demjenigen Bundesstaat zu unterhalten, in dessen Gebiet sie ihren letzten Unterstützungswohnsitz gehabt haben. Diese Verpflichtung kann auf die Landarmenverbände übertragen werden und dies ist geschehen in Preußen, Hessen, Württemberg, Baden, Sachsen-Weimar, Mecklenburg 2c.

3. Auch die den Bundesstaaten obliegende Verpflichtung zur Unterstützung von Ausländern kann den Landarmenverbänden überwiesen werden. (S. oben S. 989.)

4. In Preußen und Württemberg sind die Landarmenverbände verpflichtet, die in ihrem Bezirk festgenommenen, wegen Landstreicherei, Bettelei 2c. verurteilten und nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde überwiesenen Personen (Strafgesetzbuch § 361, Nr. 3 bis 8, § 362) auf einen dahingehenden Beschluß dieser Behörde in ein Arbeitshaus unterzubringen. Die Kosten der Verpflegung in der Anstalt sind von dem Landarmenverband zu tragen (Preußen: Gesetz v. 1871 § 38, Württemberg: Gesetz v. 1873 Art. 28).

5. In den meisten Staaten ist endlich den Landarmenverbänden die Befugnis zugestanden, einzelne Zweige der Armenpflege, so namentlich die Fürsorge für Geisteskranke, Idioten, Taubstumme, Sieche, Blinde 2c. zu übernehmen (Preußen: Gesetz v. 1871 § 31, Württemberg: Art. 21, Hessen: Art. 5, Baden: Gesetz v. 1870 § 29 2c.). Haben die Landarmenverbände zu dem angegebenen Zwecke Anstalten errichtet, so sind sie verpflichtet, soweit es der Raum gestattet, gegen Entschädigung die der Armenpflege der Ortsarmenbehörde gesetzlich anheimfallenden Personen auf Antrag dieser Verbände aufzunehmen (Preußen: § 34, Württemberg: Art. 22).

§ 35. Endlich sind nach dem Reichsgesetz die einzelnen Bundesstaaten zur öffentlichen Armenpflege nicht nur insoweit verpflichtet, als sie die Armenpflegekosten für die Ausländer und für die aus dem Ausland übernommenen Deutschen, die keinen Unterstützungswohnsitz haben, tragen müssen, sofern sie nicht den Landarmenverbänden diese Pflicht überweisen, sondern sie haben auch nach § 59 des Gesetzes subsidiär für die Armenverbände einzutreten, wenn dieselben zur Zahlung der ihnen endgültig auferlegten Kosten ganz oder teilweise außer stande sind. Sie haben dann, entweder mittelbar oder unmittelbar, für die Erstattung Sorge zu tragen. — Nach Maßgabe der Verwaltungsorganisation und der Gesetze haben in den einzelnen Staaten die mit der staatlichen Aufsicht über die Armenverbände betrauten Staatsbehörden die Ausführung der Gesetze durch die Armenverbände zu überwachen und für die Erfüllung der ihnen obliegenden Pflichten Sorge zu tragen. Das Reich hat, soweit sein Recht der Gesetzgebung über das Armenwesen verfassungsmäßig begründet ist, auch das Recht der Beaufsichtigung. Dasselbe wird geübt: 1) durch den Bundesrat, welcher nach Art. 7 der Verfassung über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sowie über die Mängel zu beschließen hat, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten; 2) durch den Kaiser und die von ihm bestellten Reichsämter. Dem Kaiser steht die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu (Art. 17).

§ 36. Von der auf Grund des Reichsgesetzes ausgebildeten Organisation der Armenpflege weicht die Organisation der bayrischen Armenpflege in einzelnen Punkten wesentlich ab. Nach dem Gesetz vom 29. April 1869 über die öffentliche Armen- und Krankenpflege sind Organe der öffentlichen Armenpflege die politischen Gemeinden, die Distrikte und die Kreise. Für die örtliche Armenpflege ist in jeder Gemeinde eine besondere Behörde, der Armenpflegschaftsrat, gebildet.

Der Armenpflegschaftsrat besteht aus dem Bürgermeister, den von dem Magistrat und dem Kollegium der Gemeindebevollmächtigten gewählten Mitgliedern (in Landgemeinden den Beigeordneten und den von der Gemeindeverwaltung gewählten Mitgliedern), aus den sämtlichen Pfarrvorständen der Gemeinde und dem Vorstand der israelitischen Kultusgemeinde, aus dem Bezirksarzt, wenn ein solcher in betr. Gemeinde seinen Amtssitz hat, und endlich aus einer Anzahl von Ortseinwohnern, welche in den Städten von dem Magistrat und den Gemeindebevollmächtigten in gemeinschaftlicher Sitzung, in den Landgemeinden von dem Gemeindeausschuß gewählt werden. Der Armenpflegschaftsrat ist berechtigt, für bestimmte Bezirke der Gemeinde Armenpfleger aus den Ortseinwohnern zu bestellen, welche unter seiner Leitung bei der Armenpflege mitwirken (Art. 22, 23). Der Armenpflegschaftsrat hat die Gemeinde in allen Angelegenheiten der örtlichen Armenpflege zu vertreten und alle in derselben liegenden Aufgaben zu erfüllen. Er hat die Armenkasse zu verwalten, und bei den Gemeindebehörden die erforderlichen Anträge zu stellen auf Gewährung der für die Armenkasse notwendigen Zuschüsse aus Gemeindemitteln.

Der Distriktsgemeinde (Bezirkskorporation) sind folgende Verpflichtungen gesetzlich auferlegt: 1) sie hat die mit Armenlasten überbürdeten Gemeinden des Distrikts zu unterstützen; 2) sie hat die bestehenden Distrikts-, Wohlthätigkeits- und Krankenanstalten zu unterhalten. Sie kann ferner neue Armen- und Krankenanstalten jeder Art errichten. Die Besorgung der Distriktsarmenpflege gehört zum Wirkungskreis des Distriktsrats und Distriktsratsausschusses. An den Sitzungen des Distriktsratsausschusses nehmen jedoch die Bezirksärzte, sowie zwei von dem Ausschuß gewählte Pfarrer des Distrikts mit Stimmberechtigung Teil (Art. 38, 39, 40).

Den Kreisen liegt die gesetzliche Verpflichtung ob, die mit Armenkosten überbürdeten Distriktsgemeinden zu unterstützen und die Wohlthätigkeits- und Krankenanstalten des Kreises zu unterhalten. Auch kann der Kreis neue Anstalten dieser Art gründen. Der Landrat (die Kreisvertretung) hat in jeder Jahresversammlung darüber zu beschließen, ob und in welchem Umfang einzelne Distrikte mit Armenlasten überbürdet sind und somit einer Kreisunterstützung bedürfen. Er hat ferner für die Beschaffung der zur Kreisarmenpflege erforderlichen Mittel Sorge zu tragen (Art. 41).

Der Staat ist verpflichtet, den Gemeinden die Kosten zu erstatten für die Unterstützung derjenigen Personen, welche keine Heimatsberechtigung oder nur eine vorläufige Heimat besitzen (Art. 15, Heimatsgesetz Art. 18).

3. Streitsachen der Armenverbände.

§ 37. Sowohl nach dem Reichsgesetz wie nach der bayrischen Gesetzgebung können zwischen den zur Armenpflege verpflichteten Verbänden Rechtsstreitigkeiten bezüglich der öffentlichen Unterstützung Hilfsbedürftiger entstehen. Die endgültige Unterstützungspflicht kann streitig sein, oder es kann sich handeln um den Anspruch des einen Armenverbands gegen einen andern auf Uebernahme der vorläufigen Unterstützung, auf Rückerstattung ungerechtfertigt bezahlter Kosten ꝛc. Für das Gebiet des Reichsgesetzes regelt das Gesetz das Verfahren in Armenstreitsachen, wenn die Armenverbände verschiedenen Staaten angehören. Danach hat in solchen Streitigkeiten in erster Instanz diejenige Spruchbehörde zu entscheiden, welche dem in Anspruch genommenen Armenverbande vorgesetzt ist. Gegen die Entscheidung der höchsten landesgesetzlichen Instanz findet die Berufung an das Bundesamt für Heimatswesen [58]) statt, gegen dessen Urteil ein weiteres Rechtsmittel nicht zulässig ist (§ 38—41). Die Mitglieder dieses Reichsverwaltungsgerichts werden von dem Kaiser auf Vorschlag des Bundesrats auf Lebenszeit ernannt. Der Vorsitzende und mindestens die Hälfte der Mitglieder müssen die Qualifikation zum höheren Richteramte besitzen (§ 42). Bezüglich der Rechtsverhältnisse der Mitglieder finden die Bestimmungen der §§ 23—26 des Gesetzes, betreffend die Errichtung eines obersten Gerichtshofs für Handelssachen, vom 12. Juni 1869 Anwendung (§ 43), obgleich dieselben für das Reichsgericht durch das Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 außer Wirksamkeit gesetzt sind. Das Verfahren einschließlich der Zwangsvollstreckung wird von dem Gesetz §§ 44—59 im einzelnen normiert. — In Betreff der Streitigkeiten der Armenverbände, welche einem und demselben Bundesstaat angehören, hat das Reichsgesetz die Ordnung des Verfahrens der Landesgesetzgebung überlassen. Jedoch kann die Landesgesetzgebung bestimmen, daß auch für das Verfahren in Streitsachen von Armenverbänden eines Bundesstaats die reichsrechtlichen Vorschriften in Wirksamkeit zu treten haben und das Bundesamt für Heimatswesen als höchste Instanz fungieren solle (§ 52). Von dieser Ermächtigung haben Gebrauch gemacht Preußen, Hessen, Sachsen-Weimar, Sachsen-Altenburg, Koburg-Gotha, die beiden Schwarzburg, Waldeck und Lübeck. In Preußen, Württemberg, Baden und Hessen ist die Entscheidung der Streitsachen der Armenverbände, soweit nicht das Bundesamt für Heimatswesen zuständig ist, an die Verwaltungsgerichte verwiesen. In Bayern sind Streitigkeiten zwischen Gemeinden, dem Fiskus und andern öffentlichen Kassen über die Verbindlichkeit zur Unterstützung von Hilfsbedürftigen, zum Ersatz geleisteter Unterstützung ꝛc. in erster Instanz von den Kreisregierungen, in letzter Instanz von dem Verwaltungsgerichtshof zu entscheiden (Gesetz vom 8. Aug. 1878 Art. 10, Ziff. 5).

4. Die Kosten der öffentlichen Armenpflege und deren Bestreitung.

§ 38. Nach dem Reichsgesetz sind zur öffentlichen Armenpflege verpflichtet die Orts- und Landarmenverbände, subsidiär die Bundesstaaten. In welcher Weise aber die Armenverbände die Mittel, die zur Unterstützung der Armen erforderlich sind, aufzubringen haben, wird nicht durch Reichsgesetz, sondern durch die Landesgesetze bestimmt. Ueberall sind zunächst zur Bestreitung der Kosten der öffentlichen Armenpflege die Einnahmen der öffentlichen Wohlthätigkeitsanstalten und Stiftungen zu verwenden, sofern dieselben nicht stiftungsgemäß für einzelne bestimmte Zwecke oder Personenklassen bestimmt sind.

I. Was die Ortsarmenverbände betrifft, so haben die Landesgesetzgebungen teils die Bildung besonderer Armenkassen vorgeschrieben, teils ist der Aufwand für die öffentliche Armenpflege unmittelbar aus der allgemeinen Gemeindekasse zu bestreiten.

58) Vgl. außer den oben angeführten Schriften über das Reichsarmenrecht v. Sarwey, Verwaltungsrechtspflege, S. 578 ff.; Löning, Verwaltungsrecht, S. 710 ff.; Wohlers, Entscheidungen des Bundesamtes für Heimathswesen, Heft 1—22 (1873—90).

1) Besondere Armenkassen bestehen in Württemberg, Sachsen, Braunschweig, Oldenburg, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und in Waldeck. Indessen zerfallen diese Länder wiederum in zwei Klassen, je nachdem die politische Gemeinde subsidiär zur Bestreitung der Kosten der Armenpflege verpflichtet ist, oder die Armenkasse selbst durch Erhebung von Armenabgaben ihre Ausgaben vollständig zu decken hat.

a. In Württemberg (Gesetz von 1873 Art. 30), Braunschweig (Landgemeinde-Ordnung § 107, Städteordnung § 162), in den Domanialgemeinden von Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz (Gemeindeordnung von 1869 § 1, Armenordnung vom 2. Aug. 1864 § 6) und in Waldeck (Armenordnung vom 11. Mai 1863 § 8) hat die politische Gemeinde der Armenkasse die zur Bestreitung der öffentlichen Armenpflege notwendigen Mittel zu überweisen, soweit hierzu die eigenen Einnahmen der Armenkasse aus Armenfonds, freiwilligen Beiträgen 2c. nicht ausreichen. Die Aufbringung der von den Gemeinden zu bestreitenden Kosten erfolgt nach Maßgabe der allgemeinen Gesetze über Gemeindesteuern. Diesen Staaten reiht sich Bayern an. Hier kann die Gemeinde einen Teil des Gemeindevermögens für Armenzwecke ausscheiden und der Armenkasse überweisen, ohne jedoch dadurch von der Verpflichtung, subsidiär für die Armenkasse einzutreten, befreit zu werden (Armengesetz Art. 19).

b. In Sachsen, Oldenburg, den ritterschaftlichen Gutsbezirken der beiden Mecklenburg werden die Kosten der öffentlichen Armenpflege, soweit nicht die regelmäßigen Einnahmen der Armenkassen ausreichen, durch besondere Armenabgaben gedeckt.

In Sachsen besteht in jedem Heimatsbezirk eine Armenkasse, die teils sog. freiwillige Beiträge selbst erheben, teils die Ausschreibung besonderer Armenanlagen bei den Gemeindebehörden beantragen kann. Zu den sog. freiwilligen Beiträgen sind alle selbständigen Einwohner des Heimatsbezirks, sowie die auswärtigen Besitzer der innerhalb desselben gelegenen Grundstücke verpflichtet. Der Einzelne kann seinen Beitrag selbst bestimmen. Wenn er jedoch sich nur zu einer in Vergleich zu seinen Mitteln und zu den Bedürfnissen der Armenkasse auffallend geringen Gabe verstehen will oder jeden Beitrag überhaupt verweigert, so kann der von ihm zu entrichtende Beitrag von Obrigkeits wegen festgesetzt werden (Armenordnung von 1840 § 16). Die besonderen, sogen. außerordentlichen Armenanlagen werden von den Gemeindebehörden aufgelegt und zwar können zu dieser Steuer alle Personen herangezogen werden, welche sich im Heimatsbezirk aufhalten und direkte Staatssteuern zahlen (Gesetz v. 5. Mai 1868 § 4). Doch kann der Steuerpflichtige seine Beiträge, die er der Armenkasse freiwillig zugesichert hat, von dem ihn betreffenden Betrag der Armenanlage abschreiben lassen (§ 11). In Oldenburg werden die besonderen Armenbeiträge von der Gemeindebehörde nach Maßgabe des Gesetzes v. 6. April 1864 über die Einführung einer Einkommensteuer auf alle Bewohner des Gemeindebezirks aufgelegt (Gemeindeordnung Art. 88, § 1). In den ritterschaftlichen Gutsbezirken Mecklenburgs bestehen Gutsarmenkassen, zu denen die Gutsherren und die Gutseingesessenen Beiträge zu leisten verpflichtet sind (Allg. Armenordnung v. 21. Juli 1821 § 18).

2) In Preußen, Baden, Hessen, Sachsen-Weimar, den thüringischen Kleinstaaten, in Anhalt und Lippe besteht keine besondere Armenkasse, sondern alle Ausgaben der öffentlichen Armenpflege sind, soweit nicht besondere Stiftungen bestehen, aus der Gemeindekasse zu leisten. Der für die örtliche Armenpflege erforderliche Aufwand wird in den Voranschlag der Gemeindeausgaben aufgenommen und gleich den übrigen Gemeindeausgaben bestritten. In den selbständigen Gutsbezirken Preußens haben die Gutsbesitzer die Kosten der öffentlichen Armenpflege gleich den Gemeinden zu tragen. Steht der Gutsbezirk aber nicht ausschließlich im Eigentum des Gutsbesitzers, so können durch ein auf Antrag des Gutsbesitzers zu erlassendes Statut sämtliche Einwohner des Gutsbezirks zur Aufbringung der Kosten der öffentlichen Armenpflege herangezogen werden (Gesetz v. 8. März 1871 § 8).

In den meisten Staaten sind der Armenkasse oder der Gemeindekasse zu Armenzwecken die Erträgnisse einzelner Gebühren und Gefälle zugewiesen (so insbesondere Geldstrafen, welche wegen Verletzung polizeilicher Strafbestimmungen zu zahlen sind), wie auch den Gemeinden meist die Befugnis zusteht, zum Vorteil der Armenpflege von öffentlichen Lustbarkeiten Abgaben zu erheben [59].

Es wird demnach in allen deutschen Staaten als allgemeines Prinzip der Satz anerkannt, daß der örtliche Verband verpflichtet ist, die Mittel für die öffentliche Armenpflege auf dem Wege der allgemeinen Besteuerung der Eingesessenen, soweit die andern Quellen

59) Preußen: Gesetz von 1871 § 74, Bayern: 1873 Art. 30, Sachsen: Armenordnung von 1840 Armengesetz Art. 18, Württemberg: Gesetz von § 13 2c.

der Armenpflege nicht ausreichen, zu beschaffen. Der Verarmte und der öffentlichen Unterstützung Bedürftige ist auf Kosten der Gesamtheit zu erhalten und zu verpflegen, ohne daß für diejenigen, die im stande sind, sich ihren Lebensunterhalt sich zu verschaffen, eine rechtliche Verpflichtung bestände für die Zeit der Not und der Krankheit Vorsorge zu treffen[60]).

II. Die Landarmenverbände (in Bayern die Distrikte und Kreise) haben die erforderlichen Kosten der ihnen obliegenden Armenpflege durch Umlagen auf die Kreise oder Gemeinden aufzubringen. Da, wo Landarmenverband und Staat zusammenfallen, werden die Kosten aus den allgemeinen Staatsmitteln bestritten[61]).

5. Statistik des Armenwesens.

§ 39. Das Armenwesen ist eines der Gebiete, auf welchem die Statistik das wertvollste Material zur Erkenntnis der wirtschaftlichen und socialen Zustände des Volkes heranzuschaffen vermag. Freilich haben auch hier die Aufnahmen große Schwierigkeiten zu überwinden, um eine wissenschaftlichen Untersuchungen dienliche Statistik für ein größeres Gebiet herzustellen. Schon die Aufnahme der Zahl der Personen, die öffentliche Armenunterstützung erhalten, ist keine einfache Operation. Es müssen hierbei diejenigen unterschieden werden, welche dauernde, und diejenigen, welche nur vorübergehende Unterstützung erhalten. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit die Begriffe der dauernden und vorübergehenden Unterstützung zu scheiden. Sodann müssen nicht bloß diejenigen aufgenommen werden, welche persönlich Unterstützung erhalten, sondern auch die Angehörigen derselben, welchen mittelbar die Unterstützung zugute kommt (Frauen, Kinder 2c.). Auch diese Angehörigen gehören zu denen, welche der öffentlichen Armenpflege zur Last fallen. Die Statistik kann sich aber mit der bloßen Zahl der Unterstützten nicht begnügen. Sie muß diejenigen, die in ihrer Wohnung von der offenen Armenpflege unterstützt werden, von denen, die in der geschlossenen Armenpflege in Anstalten aufgenommen sind, trennen und hierbei wieder die verschiedenen Arten der Anstalten auseinanderhalten (Armenhäuser, Krankenhäuser 2c.). Eine weitere Aufgabe der Armenstatistik besteht darin, die rechtlichen und socialen Verhältnisse der Unterstützten festzustellen. Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit, Unterstützungswohnsitz, Konfession, Beruf und Nahrungszweig der Armen statistisch zu erheben, ist von großer Wichtigkeit. Am schwierigsten aber wird es sein, die Ursachen der Verarmung zahlenmäßig nachzuweisen, weil in der Regel die Ursachen der Verarmung nicht einfache sind, sondern meist eigne Verschuldung und äußere Verhältnisse der verschiedensten Art zur Verarmung mitgewirkt haben. Vielfach werden weder die Organe der Armenpflege noch die Unterstützten

60) Dagegen ist die von der Armenpflege gewährte Unterstützung nur als eine zum Nutzen der Hilfsbedürftigen gemachte Verwendung zu betrachten, deren Erstattung von dem Unterstützten, wenn derselbe wieder Vermögen erwirbt, oder aus seinem Nachlaß gefordert werden kann. Preußen: Gesetz v 1871 § 68 (vgl. auch A. L. R. II, 19, § 67). Der Anspruch auf Erstattung ist auf dem Rechtsweg geltend zu machen. Doch ist die Geltendmachung durch Landesgesetz mehrfach beschränkt worden. In Württemberg (Gesetz v. 1873 Art. 3), Baden (Gesetz v. 1870 § 5) und Oldenburg (G.O. Art. 73) kann Erstattung nur gefordert werden für die nach vollendetem 18. Jahre (in beiden Mecklenburg [Gesetz v. 1871 § 5] nach vollendetem 14 Jahre) gewährte Unterstützung; in Bayern nur dann, wenn der Unterstützte binnen 5 Jahren nach Empfang der Unterstützung ein genügendes Vermögen erworben hat (Gesetz v. 1869 Art. 5), in Sachsen nur dann, wenn er nicht bloß durch eigene Thätigkeit und Anstrengung, sondern durch äußere zufällige Glücksumstände zu Vermögen gelangt ist (Armenordnung von 1840 § 66).

61) Preußen: Gesetz von 1871 § 29. Die Kosten werden auf die Kreise des Landarmenverbands nach dem Maßstab der in ihnen aufkommenden direkten Staatssteuern verteilt. § 70 enthält hierüber nähere Bestimmungen. Doch kann der Landarmenverband mit staatlicher Genehmigung auch eine andere Aufbringungsweise beschließen (§ 29). Dem badischen Armengesetz eigentümlich ist die Bestimmung, daß die Staatskasse verpflichtet ist, wenn die Umlage auf die beizuziehenden Steuerkapitalien einen gewissen Prozentsatz (0,4 Pfg. auf 100 M.) übersteigt, den Mehrbetrag der Kreiskasse zu ersetzen (§ 33, in der durch Gesetz v. 2. März 1881 Art. 2 geänderten Fassung). S. auch Krech, Armenwesen im Handwörterb. d. Staatsw. Bd. I.

selbst in der Lage sein, richtige Angaben hierüber zu machen. Die Unterstützten werden überdies in ihren Antworten von dem Bestreben geleitet werden, ihre Verschuldung durch unrichtige Mitteilungen zu verdecken. Die statistischen Angaben über die Ursachen der Verarmung sind deshalb überall nur mit größter Vorsicht anzunehmen und zu gebrauchen. Ferner darf bei jeder Statistik der Zahl und der persönlichen Verhältnisse der Unterstützten nicht übersehen werden, daß die Organisation der Armenpflege und die Art und Weise ihrer Ausübung sowohl auf die Zahl der Armen wie auf die Zuverlässigkeit der Beantwortung statistischer Fragen von großem Einfluß sind. Da, wo das sog. Elberfelder System (s. o. S. 999 ff.) eingeführt ist, wird die Statistik der offenen Armenpflege eine größere Sicherheit gewinnen, als an anderen Orten. Die Armenstatistik muß aber ferner auch eine Statistik der für die Armenpflege verwandten Mittel sein. Nicht nur ist die Gesamtsumme festzustellen, sondern auch die verschiedenen Einnahmequellen sind auseinander zu halten, die Höhe und die Art der den Einzelnen gewährten Unterstützung anzugeben, die Naturalleistungen in Geld anzuschlagen rc. Einen vollständigen Einblick in die Zustände des Armenwesens vermag aber auch die Statistik der öffentlichen Armenpflege allein nicht zu gewähren. Sie muß ergänzt werden durch eine Statistik der Privatwohlthätigkeit, die freilich mit noch weit größeren Schwierigkeiten als jene zu kämpfen hat. Nur durch eine bereitwillige Mitwirkung der Verwaltungen der Privatstiftungen und Anstalten, der Wohlthätigkeitsvereine und der kirchlichen Armenpflege ließe sich hier ein wenigstens relativ befriedigendes Resultat erzielen.

Ueber das deutsche Armenwesen liegen mannigfache statistische Aufnahmen für einzelne Staaten, Landesteile und Städte vor. Dieselben sind jedoch von sehr verschiedenem Werte und schließen sich weder territorial noch ihrem Inhalte nach an einander an. Erhebungen über die der öffentlichen Armenpflege in dem gesamten Reichsgebiet anheimgefallenen Personen hatte der Bundesrat im Jahre 1881 angeordnet (Erlaß des Reichskanzlers v. 11. Juni 1881). Jedoch wurden einheitliche Vorschriften für diese Erhebungen nicht erlassen. Infolge dessen genügten die Resultate so wenig, daß eine Veröffentlichung derselben von Reichswegen gar nicht stattfand und nur in einzelnen Staaten, wie Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Sachsen-Meiningen die Ergebnisse mitgeteilt wurden. Dagegen ist durch Beschluß des Bundesrats v. 24. Juni 1884 die Aufnahme einer Armenstatistik des deutschen Reichs für das Jahr 1885 angeordnet und durch ausführliche und klare Vorschriften wie durch sorgfältig ausgearbeitete Formulare vorbereitet worden. Die Aufnahme hatte hiernach festzustellen: 1) Zahl, Art und Umfang der Armenverbände; 2) Zahl der unterstützten Personen und zwar a. sowohl der selbstunterstützten als der mitunterstützten Familienangehörigen, b. der in geschlossener und offener Armenpflege Unterstützten, c. der aus eigenen Mitteln der Armenverbände Unterstützten wie der Unterstützten, für deren Unterstützung die Mittel zu erstatten sind; 3) Ursachen der Unterstützungsbedürftigkeit; 4) Aufwand für die öffentliche Armenpflege; 5) Erstattungswesen in Armensachen, und endlich 6) die Armenstreitsachen. — Die Ergebnisse dieser Aufnahmen sind veröffentlicht und in vortrefflicher Weise verarbeitet worden in der Statistik des deutschen Reichs, herausgegeben vom Kaiserl. Statistischen Amt N. F. Bd. 29 (1887).

1. Im Gebiet des Unterstützungswohnsitz-Gesetzes gab es im Jahre 1885: 61 224 Ortsarmenverbände mit 39 871 150 Einw. und zwar 1936 städtische mit durchschnittlich 7 772 Einw. auf einen Verband, 42 080 ländliche Gemeinden mit durchschnittlich 469 Einw., 12 741 Gutsbezirke mit durchschnittlich 144 Einw., 4477 gemischte Verbände mit durchschnittlich 740 Einw. Landarmenverbände gab es 189 mit durchschnittlich 210 758 Einw.; dem kleinsten (Kreis Pyrmont) mit 7 977 steht der größte (die Rheinprovinz) mit 4 344 527 Einw. gegenüber. Die Zahl der selbstunterstützten Personen oder Parteien betrug 761 426, die Zahl der Selbst- und Mitunterstützten zusammen 1 367 347 oder 1,91, bezw. 3,43 auf 100 Einw. In den Ortsarmenverbänden wurden 731 131 Parteien und 1 329 216 Personen (mit Einschluß der von den Ortsarmenverbänden verpflegten Landarmen), in den Landarmenverbänden 30 295 Parteien und 38 131 Personen (mit Einschluß der von ihnen verpflegten Ortsarmen) unterstützt. In geschlossener Armenpflege wurden 238 902 Parteien (31,4%), 288 426 Personen (21,1%), in offener 522 524 Parteien (68,6%), 1 078 921 Personen (78,9%) unterstützt. — Die gesamten Ausgaben für die öffentliche Armenpflege betrugen 77 908 109 M. oder 1,95 M. auf den Kopf der Bevölkerung. Davon fielen auf die Ortsarmenverbände 70 157 551 M., auf die Landarmenverbände 7 750 558 M. (oder 1,76, bezw. 0,20 M. auf den Kopf der Bevölkerung). Bei den Ortsarmenverbänden betrugen die Ausgaben in den Städten 46 549 551 M. (oder 3,11 M. auf den Kopf), in den Landgemeinden 17 736 333 M. (oder 0,90 M. auf den Kopf), in den Gutsbezirken 3 176 196 M. (oder 1,73 M. auf den Kopf), in den gemischten Bezirken 2 695 471 M. (oder 0,81 M.

auf den Kopf). Der durchschnittliche Unterstützungsbetrag belief sich auf einen Unterstützten in den Ortsarmenverbänden auf 50,6 M., in den Landarmenverbänden auf 172,8 M. In den einzelnen Armenverbänden ist der Betrag aber sehr verschieden. In den Armenverbänden Waldecks beläuft er sich auf 17,9 M., in Berlin auf 91,5 M. — Den Ortsarmenverbänden wurden 5 665 662 M. auf die von ihnen gemachten Ausgaben ersetzt, so daß sich ihr endgültiger Gesamtaufwand auf 64 491 889 M. belief. Die Landarmenverbände hatten 3 681 511 M. an Ersatz von Armenpflegekosten zu zahlen, so daß ihr endgültiger Gesamtaufwand sich auf 11 432 069 M. belief.

II. In Bayern gab es 8027 Gemeinden (242 städtische mit 1 506 257 Einw., 7785 ländliche mit 3 913 942 Einw.) mit 5 420 199 Einw. Die Zahl der unterstützten Parteien betrug 86 098 (33 025 in Städten, 53 073 in Landgemeinden), der unterstützten Personen 151 550 (55 458 in Städten, 96 092 in Landgemeinden). Auf je 100 Einw. kamen 1,59 Parteien (in Städten 2,19, in Landgemeinden 1,36), 2,80 Personen (in Städten 3,68, in Landgemeinden 2,46). In geschlossener Armenpflege wurden unterstützt 13 267 Parteien, 16 521 Personen, in offener Armenpflege 72 831 Parteien, 135 029 Personen. — Die Ausgaben der Städte betrugen 3 423 224 M. (2,27 M. auf den Kopf), der Landgemeinden 4 249 651 M. (1,09 M. auf den Kopf), der Distrikts- und Kreisarmenpflege 2 550 320 M. (0,47 M. auf den Kopf), im ganzen Staat 10 223 195 M. (1,89 M. auf den Kopf). — Der durchschnittliche Unterstützungsbetrag belief sich für einen Unterstützten in der örtlichen Armenpflege auf 47,3 M., in der Armenpflege überhaupt auf 64,1 M.

III. Elsaß-Lothringen. Unter den 1698 Gemeinden mit 1 564 355 Einw. sind 62 Städte mit 514 723 Einw. und 1636 Landgemeinden mit 1 049 632 Einw. Die Zahl der unterstützten Parteien betrug 39 047 (21 479 in Städten, 10 532 in Landgemeinden, 7 036 in den Bezirken), der unterstützten Personen 73 489 (41 649 in Städten, 24 794 in Landgemeinden, 7046 in den Bezirken). Auf je 100 Einw. kamen 2,50 Parteien (4,17 in Städten, 1,00 in Landgemeinden), 4,70 Personen (8,09 in Städten, 2,36 in Landgemeinden). In geschlossener Pflege wurden unterstützt 17 869 Parteien, 18 119 Personen, in offener 21 178 Parteien, 55 370 Personen. — Die Ausgaben der Städte betrugen 246 678 M. (oder 4,78 M. auf den Kopf der Bevölkerung), der Landgemeinden 527 228 M. (oder 0,50 M. auf den Kopf), der Landes- und Bezirksarmenpflege 1 333 307 M. (oder 0,85 M. auf den Kopf), zusammen 4 320 213 M. (oder 2,76 M. auf den Kopf). — Der durchschnittliche Unterstützungsbetrag belief sich für einen Unterstützten in der örtlichen Armenpflege auf 40 M., in der Armenpflege überhaupt auf 53,3 M.

IV. Im gesamten deutschen Reich wurden unterstützt 886 571 Parteien, 1 592 386 Personen oder 3,40 Personen auf 100 Einw. Der gesamte Aufwand für die Armenpflege belief sich auf 92 452 517 M. oder auf 1,97 M. auf den Kopf der Bevölkerung. Der durchschnittliche Unterstützungsbetrag für einen Unterstützten betrug 55 M. — Die statistischen Erhebungen über die Ursachen der Unterstützungsbedürftigkeit können aus den oben angegebenen Gründen nur mit großer Vorsicht benutzt werden. Bei dem großen Interesse, das gerade dieser Gegenstand in Anspruch nimmt, soll hier jedoch eine Uebersicht gegeben werden.

Ursachen der Unterstützungs-Bedürftigkeit		Zahl der Unterstützten	Prozent	auf 1000 Einwohner kommen Unterstützte
Eigene Verletzung	Durch Unfall	32 495	2,1	0,69
Verletzung des Ernährers	Durch Unfall	5 144	0,3	0,11
Tod des Ernährers	Durch Unfall	14 913	0,9	0,32
Tod des Ernährers	nicht durch Unfall	273 939	17,2	5,85
Krankheit	nicht durch Unfall	444 498	27,9	9,49
Körperl. o. geist. Gebrechen	nicht durch Unfall	197 092	12,4	4,20
Altersschwäche		234 952	14,8	5,01
Große Kinderzahl		115 146	7,2	2,46
Arbeitslosigkeit		95 468	6,0	2,04
Trunk		32 424	2,0	0,69
Arbeitsscheu		22 528	1,4	0,48
Andere Ursachen		123 787	7,8	2,64
Zusammen		1 592 386	100,0	33,98

Armenstatistik der einzelnen deutschen Staaten: In Preußen ist nur im Jahre 1849 eine allgemeine Armenstatistik aufgenommen worden, Tabellen und amtliche Nachrichten über den preußischen Staat für das Jahr 1849 (1853) IV, S. 429 ff. Statistische Angaben über die Ausgaben der Gemeinden für Armenzwecke sind in den Publikationen von Herrfurth über die Finanzstatistik der Gemeinden enthalten, Zeitschrift des Preuß. statist. Bureaus XVIII. S. 3 ff. und XXIV. S. 203 ff., Ergänzungshefte zu dieser Zeitschrift VI, VIII, IX, XVI. — Bayern: Beiträge zur Statistik des K. Bayern II (1853), VIII (1859), XVI (1867), LV (1889); ferner Nachweisungen über die öffentliche Armenpflege in Bayern seit 1868 in der Zeitschrift des kgl. Bayer. stat. Bureaus I. S. 103 ff., IV S. 228 ff., XIV. S. 260 ff., XVI. S. 265 ff., XVII. S. 184 ff., XVIII. S. 184 ff., XIX. S. 214 ff., XX. S. 97 ff., XXI. S. 176 ff., XXII. S. 167 ff. — Württemberg: Statistik der wohlthätigen Anstalten und Vereine in Jahrb. f. Statistik u. Landeskunde des K. W. 1876, Heft 3; Statistik der Armen und Notleidenden 1881, ebenda Heft 1, S. 162 ff. Ferner die von dem Ministerium des Innern 1883 und 1887 herausgegebenen Uebersichten über den Umfang der öffentlichen Armenunterstützung und

Beiträge zur Statistik der öffentlichen Armenpflege im K. W. — Sachsen: Aeltere Statistik der Armenhäuser und Armenanstalten in der Zeitschrift des K. Sächs. Statist. Bureaus 1861, 1866, 1881, 1882, 1883. Ferner Böhmert, Die Ergebnisse der Reichsarmenstatistik für 1885 im K. Sachsen, ebenda 1888, S. 14 ff. — Baden: Statistisches Jahrbuch I (1858) S. 95 ff., VI (1873) S. 237 ff., XI (1878) S. 209 ff., XVI (1883) S. 241 ff., XIX (1886) S. 296 ff. — Oldenburg: (Kollmann,) Das Armenwesen mit Einschluß der besonderen Wohlthätigkeitsanstalten. Statist. Nachrichten über das Großh. Oldenburg XVIII (1881). — Braunschweig: Beiträge zur Statistik des H. Br. VII (1887). Die Ergebnisse der Statistik der öffentlichen Armenpflege für 1885 von Zimmermann. — Sehr ausführliche und zuverlässige Angaben enthält das auf Veranlassung des deutschen Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit von Böhmert herausgegebene Werk: „Das Armenwesen in 77 deutschen Städten und einigen Landarmenverbänden" (1887). — Statistische Angaben über das Landarmenwesen aus den Jahren 1875 bis 1887 sind von 104 Landarmenverbänden dem deutschen Verein für Armenpflege gemacht und in dessen Schriften X. S. 198 ff. von Münsterberg veröffentlicht worden.

IV. Die Ausübung der öffentlichen Armenpflege.

1. Vorbeugende Armenpflege.

§ 40. Die öffentliche Armenpflege ist eine Verpflichtung der im Staate organisierten Gesellschaft. Sie ist begründet in dem in den Einzelnen wie in dem ganzen Volk lebendigen Bewußtsein der Pflicht der Humanität und Menschenliebe. Aus Mangel an Existenzmitteln soll niemand untergehen. Die Volksgesamtheit erklärt sich für verpflichtet, den Einzelnen vor dem Untergang zu retten. Aber die Aufgabe der öffentlichen Armenpflege ist nicht darauf beschränkt, durch Darreichung von Almosen die Fristung des physischen Daseins zu ermöglichen. Ist es der Zweck des Staats, die Kulturentwicklung des Volkes zu fördern, so sind damit auch seine weiteren Ausgaben gegenüber der Armut gegeben. Die Armut, die den Einzelnen mit dem Untergang, die Gesamtheit mit wirtschaftlichem und geistigem Verfall bedroht, ist der Feind, den der Einzelne wie der Staat zu bekämpfen haben. Die öffentliche Armenpflege hat nicht nur die äußersten Folgen der Armut, den Tod aus Mangel an Existenzmitteln abzuwehren, sondern sie hat das größere Ziel zu verfolgen, den Verarmten, sofern das überhaupt möglich ist, der Armut zu entreißen. Die öffentliche Unterstützung hat dann ihren Zweck am vollständigsten erreicht, wenn sie sich selbst entbehrlich macht. Am sichersten würde aber dieser Zweck erreicht werden, wenn dem Eintritt der Armut selbst vorgebeugt, die Quelle der Armut verstopft werden könnte. Freilich wird, menschlicher Voraussicht nach, dieses letzte Ziel der Armenpflege und der staatlichen Thätigkeit niemals zu erreichen sein. Wohl aber muß die gesamte staatliche Thätigkeit, die gerichtet ist auf die Förderung der wirtschaftlichen, sittlichen und geistigen Bildung des Volkes, dieses Ziel verfolgen und sich ihm zu nähern bestrebt sein. Die gesamte innere Verwaltung mit allen ihren Einrichtungen, Maßregeln, Geboten und Verboten zielt darauf ab oder sollte doch darauf abzielen, den Volkswohlstand zu vermehren und damit die wirtschaftliche Selbständigkeit einer immer wachsenden Zahl von Volksgenossen zu sichern. Eine gesunde innere Politik will nicht nur negativ wirken, indem sie Uebel abwehrt, sondern sie will auch positiv schaffen, indem sie den Einzelnen es ermöglicht, auf eine höhere Stufe der wirtschaftlichen und geistigen Existenz zu gelangen. Fällt somit die vorbeugende Thätigkeit des Staats, die auf Verhütung der Armut gerichtet ist, mit der gesamten inneren Verwaltung zusammen, so gibt es doch kein spezifisches Mittel, durch welches der Staat den Eintritt der Armut verhindern könnte, und nur wenige Mittel, welche unmittelbar und ausschließlich den Zweck verfolgen, den Einzelnen vor der Verarmung zu retten. Insoweit die sogenannte vorbeugende Armenpflege des Staats und seiner Organe in Anordnungen und Einrichtungen besteht[62]), welche den Volkswohlstand zu fördern und zu heben beabsichtigen

62) Vgl. dar. insbes. Handbuch Bd. II, Abhandl. und des Handels); Bd. III, F.W. Abh. V—VIII XXI—XXIV (Beförderung des Gewerbebetriebs (Steuern).

und welche den Einzelnen in seinem Kampf um die wirtschaftliche Selbständigkeit zu unterstützen suchen, kann hier nicht näher auf sie eingegangen werden.

Nur zwei Institute, die dem Wohlthätigkeitssinn ihre Entstehung und ihre Ausbildung verdanken und welche speziell den Zweck verfolgen, die unteren Klassen der Bevölkerung vor Verarmung zu bewahren, sollen hier in Kürze besprochen werden, wenn sie auch freilich nicht als spezifische Anstalten der Armenpflege bezeichnet werden können, die Sparkassen und die Leihhäuser.

§ 41. 1) Die Sparkassen[63]) sind Kreditinstitute, welche kleine Geldsummen als verzinsbare Darlehen annehmen, diese Gelder ihrerseits wieder auf Zinsen ausleihen und nach kurzen Kündigungsfristen auf Verlangen der Gläubiger zur Auszahlung des Kapitals sich verpflichten. Sie haben den Zweck, die Bildung von Kapitalien durch Annahme selbst der kleinsten Ersparnisse zu erleichtern und in der unteren Bevölkerung dadurch den Sparsinn zu befördern. Sie machen durch Sammlung der kleinen Ersparnisse Summen zinsfähig, die ohne diese Vermittlung wegen ihrer Kleinheit nicht zinsbar angelegt werden könnten, und sie ermöglichen dadurch die Bildung eines Kapitals, das in Zeiten der Not vor der Verarmung schützen kann. Sie sind kaufmännische Geschäfte, aber sie haben insofern den Charakter von Wohlthätigkeitsanstalten, als sie nicht den Zweck haben, dem Unternehmer wirtschaftliche Vorteile zu verschaffen, sondern den, die wirtschaftlichen Interessen der Spargläubiger zu fördern. Weil sie diesen Charakter an sich tragen, ist der Staat nicht nur veranlaßt, die Gründung und Ausbreitung der Sparkassen zu begünstigen, sondern er ist auch verpflichtet, durch seine Gesetzgebung und Verwaltung dafür Sorge zu tragen, daß die Sparkassen diesen ihren Zweck erfüllen und nicht zur Ausbeutung oder Schädigung der unteren Klassen der Bevölkerung benutzt werden. In allen Staaten sind deshalb die Gründung und der Betrieb von Sparkassen durch besondere Normen geregelt und der staatlichen Aufsicht unterworfen, in vielen Staaten haben Staat oder Gemeinden selbst Sparkassen gegründet und dadurch die Privatsparkassen zurückgedrängt.

§ 42. Die Sparkassen verdanken ihre Entstehung den humanen Bestrebungen, die in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts in Norddeutschland auf eine Reform des Armenwesens gerichtet waren. (Siehe oben S. 973 ff.) So ward in Braunschweig schon im Jahre 1765 eine „herzogliche Leihkasse“ errichtet, welche als die erste Sparkasse Europas betrachtet werden muß[64]). Die

63) Die Litteratur über das Sparkassenwesen ist eine außerordentlich reichhaltige. Siehe im allgemeinen Mohl, P.W. §122 und Rau, § 363 ff. Bei beiden auch Angaben der älteren Litteratur (Rau II § 365). Ferner Rösler, Verwaltungsrecht II, § 403 ff. Stein, H.V.L., III, S. 235 ff. Löning, Verwaltungsrecht S. 765. Brämer, Das Sparkassenwesen in Deutschland, 2 Bde. 1864. Auch die Statistik des Sparkassenwesens ist sehr ausgebildet. Preußen. Beiträge zur Statistik der Sparkassen im Preußischen Staat (herausgegeben vom Statistischen Bureau 1876). Fortlaufende statistische Jahresübersichten enthält die Zeitschrift des Preuß. Stat. Bureaus. S. auch Jahrbuch für die amtliche Statistik des Preußischen Staats V (1883) S. 458 ff. — Bayern. Die Sparkassen in Bayern 1874—1879 in der Zeitschrift des kgl. bayer. Stat. Bureaus XII (1881) Heft 4; XV (1883) Heft 2; XXI (1889). — Sachsen. Böhmert, Die Sparkassen in den letzten 30 Jahren in der Zeitschrift des Sächs. Stat. Bureaus 1878 S. 76 ff. Das Sparkassenwesen von 1821 bis 1881, ebenda 1883 S. 205 ff. Jährliche Uebersichten in Kal. und Stat. Jahrb. für Sachsen. — — Oesterreich. Stat. Handbuch (seit 1882 herausgegeben von der Stat. Centralkommission 1883 ff.). Ehrenberger, Oestreichs Sparkassen 1870—1879 in der Statist. Monatsschrift 1880 Heft 4, 5; 1881 Heft 2, 3. — Ungarn. Statist. Jahrbuch für 1880 (1883) VI, S. 12 ff. — Frankreich. Auszüge aus den jährlichen offiziellen Berichten enthält das Annuaire de l'Economie politique (1889 S. 175 ff.). — Schweiz. De Candolle, Les caisses d'épargne de la Suisse considérées en elles-mêmes et comparées avec celles d'autres pays. 1883. — Italien. Annali di Statistica Serie III 2 (1883) S. 262 ff. Annuario Statistico Italiano 1887—1888. S. 904 ff. — Vergleichende Uebersichten giebt die Statistique internationale des caisses d'épargne, compilée par le bureau de statistique du royaume d'Italie (1876); ferner Magaldi in den Annali di Statistica, Ser. III, 1 S. 1 ff. — Vgl. auch v. Oettingen, Moral-Statistik (3. Aufl.) S. 405 ff. Ferner Elster, Zur neueren Sparkassenlitteratur in Hildebrand-Conrad F. 10. S. 46 ff. Die volkswirtschaftliche Zeitschrift „Sparkasse“ herausgegeben von Heyden, Essen (seit 1886).

64) Der Name „Sparkasse“ ward zuerst der in Hamburg 1778 von einer Privatgesellschaft gegründeten Anstalt beigelegt. Dieselbe gilt in der Regel als die älteste Sparkasse. Doch hat

Einrichtung fand bald in mehreren Städten Norddeutschlands und der Schweiz Nachahmung, wie sie denn auch noch vor Ablauf des Jahrhunderts nach England verpflanzt wurde (Sparkassen zu Tottenham 1798 und Wendower 1799). Doch nahm erst nach dem Jahre 1815 die Verbreitung der Sparkassen zu. In England gaben sie schon 1817 zu dem ersten Sparkassengesetz Veranlassung, durch welches den von Privatpersonen gegründeten und geleiteten Sparkassen gestattet wurde, die eingezahlten Spargelder bei der englischen, bezw. irischen Bank zu hinterlegen, und ihnen für ihr Guthaben vom Staate ein Zinsfuß von mehr als 4½ Proz. gewährleistet wurde[65]. In den folgenden Jahren wurden dann auch in Frankreich (Paris 1818), Oesterreich (Wien 1819), Holland (1819), Schweden (Stockholm 1821), Italien (Venetien und Lombardei 1822 und 1823) Sparkassen gegründet. In Frankreich, Deutschland und Oesterreich waren es namentlich die Städte, welche von Gemeinde wegen die Gründung von Sparkassen vornahmen und dieselben entweder als Gemeindeanstalten errichteten oder die Bürgschaft für sie übernahmen und ihre Verwaltung der Aufsicht der Gemeindebehörden unterstellten. Nach dem Vorgang der französischen Gesetzgebung (Gesetze v. 17. August 1822 und 5. Juni 1835) wurden auch in Preußen (Reglement v. 12. Dezember 1838) und andern deutschen Staaten über die Errichtung und Verwaltung der Sparkassen, wie über die staatliche Aufsicht über dieselben gesetzliche Bestimmungen erlassen. In eigentümlicher Gestalt entwickelte sich das Sparkassenwesen in Württemberg. Hier ward im Jahre 1818 mit Unterstützung des Königs und unter staatlicher Aufsicht eine allgemeine württembergische Sparkasse errichtet, die von einem von dem König ernannten Kollegium verwaltet wird. Sie hat in jeder Oberamtsstadt eine Agentur zur Annahme und Rückzahlung der Einlagen. Dieser Landessparkasse wurden Oberamtssparkassen nachgebildet, die von den Amtskörperschaften errichtet wurden oder für welche diese die Bürgschaft übernommen haben. Sie nehmen nur Einlagen der Einwohner des betreffenden Oberamtsbezirks an. In 38 der 64 Bezirke des Landes bestehen Oberamtssparkassen. Daneben gab es 1875: 82 Privatsparkassen[66].

Eine neue Epoche in der Geschichte der Sparkassen beginnt mit dem Jahre 1861, mit der durch Gladstone durchgeführten Gründung der Postsparkassen in England. Die zahlreichen bis dahin gegründeten Sparkassen (ihre Zahl betrug 1860: 683 mit 1 585 788 Einlegern) waren Privatinstitute mit voller Selbständigkeit der Organisation und Unabhängigkeit der Verwaltung. Der Staat hatte sie nur veranlaßt, ihre Geschäftsfonds bei der englischen Bank zu deponieren und in Staatspapieren anzulegen, wofür er ihnen durch Gewährung eines höheren Zinsfußes eine bedeutende Unterstützung zukommen ließ. Hieraus hatten sich zahlreiche Uebelstände entwickelt, welche der Weiterverbreitung der Sparkassen hindernd im Wege standen. Der Staat entschloß sich zu einer radikalen Abhilfe dieser Uebelstände und zur Gründung einer eigenen Staatssparkasse. Nachdem schon 1807 der Gedanke einer Verbindung der Sparkassen mit den Postanstalten ausgesprochen, schon 1850 die Errichtung von Postsparkassen angeregt worden war, erging im Jahre 1861 die von Gladstone, dem damaligen Schatzkanzler, beantragte Post Savings Banks Act (24 Vict. ch. 14). Dadurch ward eine zentralisierte Staatssparkasse gegründet. Dieselbe bildet eine besondere Abteilung des General Post Office des Vereinigten Königreichs, das Post Saving Banks Department. Alle für den Gelddienst eingerichteten Postanstalten (deren Zahl betrug 1880: 6120) fungieren als Annahmestellen, die täglich während der Stunden des Gelddienstes geöffnet sind und Einlagen von 1 Shilling bis zu 150 Pfd. Sterl. in Empfang nehmen[67]. Durch Gesetz vom September 1880 ist der Zinsfuß der Spareinlagen auf 2½ Proz. festgesetzt worden, zugleich aber wurden weitere Vorteile für die die Sparkassen benutzende Bevölkerung eingeführt. Während im allgemeinen der Ankauf von Staatspapieren in England mit großen Kosten verbunden ist und nur zum Mindestbetrag von 100 Pfd. Sterl. geschehen kann, sind die Postsparkassen durch das Gesetz angewiesen, die Spareinlagen auf Wunsch des Inhabers in Staatspapieren (und zwar in Konsols zu 3 Proz.) anzulegen. Ebenso hat auf Wunsch des Inhabers der Verkauf solcher aus seinem Guthaben erworbenen Papiere zu geschehen. Der Minimalbetrag der in dieser Weise anzulegenden Summe ist durch Verordnung des Schatzkanzlers zu bestimmen (Savings Banks Act von 1887). Doch darf der Betrag des anzulegenden Kapitals für ein Jahr und für dieselbe Person nicht 150 Pfd. Sterl. übersteigen, wie auch der Gesamtbetrag des in Staatspapieren angelegten Kapitals nebst Zinsen für ein Konto nicht über 200 Pfd. Sterl. hinausgehen darf.

Die großen Erfolge, welche die Postsparkassen in England erzielten, veranlaßte Belgien

Ehrenberger (Oestreichs Sparkassen, 1873, S. 37) die Priorität der Braunschweiger Leihkasse erwiesen.

65) Vgl. das Hauptwerk über die Geschichte des englischen Sparkassenwesens: W. Lewins, History of banks for savings in Great Britain and Ireland 1866, und den vortrefflichen Aufsatz von P. D. Fischer, Die englischen Postsparkassen in Hildebrand F. 16 (1872), S. 380 ff.

66) Vgl. Camerer in den Württemb. Jahrbüchern für Statistik und Landeskunde. 1876. Heft 3.

67) Ueber die ziemlich verwickelten Verhältnisse des äußeren und inneren Dienstes der Postsparkassen, die trotz der großen Ausdehnung des Geschäftsbetriebs mit außerordentlicher Sicherheit und Gewandtheit verwaltet werden, vgl. Fischer a. a. O., S. 393 ff. Fortlaufende Berichte über das Postsparkassenwesen Englands wie der übrigen Staaten enthält das von der Reichspostverwaltung herausgegebene Archiv für Post und Telegraphie. Vgl. insbes. Peschek, Weitere Entwicklung des Postsparkassenwesens, Jahrg. 1880, S. 417 ff.

schon 1865, eine Staatssparkasse zu gründen und 1869 die Postbureaux für Annahme und Zahlungsstellen derselben zu erklären [68]). In Frankreich wurden durch Dekret v. 23. August 1875 die Steuereinnehmer und Postbureaux verpflichtet, für die Sparkassen Einlagen anzunehmen und auszuzahlen. Da diese Maßregel jedoch nicht genügte, um das in Frankreich zurückgebliebene Sparkassenwesen in dem gewünschten Maße zu heben, so ward durch Gesetz v. 9. April 1881 nach englischem Vorbilde eine zentralisierende Postsparkasse (caisse d'épargne postale) gegründet. Denselben Weg haben eingeschlagen Italien durch das Gesetz vom 27. Mai 1875 [69]) und die Niederlande durch das Gesetz v. 25. Mai 1880, sowie Oesterreich durch Gesetz vom 28. Mai 1882, Schweden durch Gesetz vom 22. Juni 1883 und Ungarn durch Gesetz vom 31. November 1885, Rußland durch Verordnung vom 26. Juli (7. August) 1889.

In allen diesen Staaten ist der Erfolg der Postsparkassen ein rascher und äußerst wohlthätiger gewesen. Ende 1887 belief sich in Großbritannien die Zahl der Einleger bei den Postsparkassen auf 3 951 761 mit einem Guthaben von 53 904 126 Pfd. St.; in Italien auf 1 591 887 mit 233 008 841 Lire, in Frankreich auf 979 597 mit 22 351 966 Fr., in Belgien auf 347 120 mit 122 095 031 Fr., in Oesterreich auf 597 708 mit 12 503 458 fl., in Ungarn (1888) auf 129 887 mit 2 927 845 fl., in den Niederlanden (1888) 201 763 mit 13 980 411 fl., in Schweden 152 066 mit 2 885 397 Kronen. Die Guthaben werden in Schweden und Ungarn mit 3,6 Proz., in Italien mit 3,5 Proz., in Belgien, Frankreich und Oesterreich mit 3 Proz., in den Niederlanden mit 2,64 Proz. und in England mit 2,5 Proz. verzinst. Zur Verwaltung der durch den Postsparverkehr einfließenden Fonds sind in den Niederlanden, Oesterreich und Schweden besondere Postsparbanken errichtet worden, während sie in Frankreich und Italien durch die Depositenkasse, in Belgien durch die Caisse d'épargne et de retraite, in England durch die Staatsschuldentilgungskasse erfolgt. Die Anlegung der Fonds darf teils nur in Staatspapieren (so in England, Frankreich und Oesterreich), teils auch in Obligationen der Kommunalverbände und der Hypothekenbanken erfolgen (so in Belgien, Italien, den Niederlanden und Schweden). — Auch hat die Erfahrung gezeigt, daß die Postsparkassen die andern Sparkassen nicht verdrängen, daß vielmehr beide Arten von Sparinstituten nebeneinander bestehen und blühen können. In England erhöhte sich die Summe der bei den Privatsparkassen hinterlegten Guthaben von 41 260 000 Pf. St. im Jahre 1861 auf 47 156 131 Pf. St. im Jahre 1887. In Italien stieg die Zahl der nicht staatlichen Sparkassen von 310 im Jahre 1874 auf 394 im Jahre 1886, die Summe der Einlagen von 467 119 807 Lire auf 1 033 324 476 Lire. In Frankreich betrugen die Einlagen der nicht staatlichen Sparkassen während des Jahres 1881 146 576 116 Fr., im Jahre 1886 dagegen trotz der Konkurrenz der Postsparkasse 684 334 716 Fr. [70]).

§ 43. In Deutschland sind weitaus die meisten Sparkassen von Gemeinden, Kreisen oder Bezirken errichtet [71]). Diese öffentlichen Sparkassen, für welche die Gemeinden, die Kreise 2c. die Garantie übernehmen, bedürfen für ihre Statuten der staatlichen Genehmigung [72]). Dieselben erhalten dadurch aber auch die Rechte juristischer Personen [73]). In den Statuten müssen namentlich folgende Punkte genau geregelt sein:

---

68) Statistique internationale des caisses d'épargne I, S. 112 ff. Gesetz v. 16. Mai 1865 und Dekret v. 10. Dezbr. 1869.

69) Ueber die große Ausdehnung, welche das Sparkassenwesen seit 1875 in Italien genommen hat, siehe Archiv für Post und Telegraphie, Jahrg. 1880, S. 641 ff.

70) Siehe das von der österreichischen Postverwaltung herausgegebene Werk: Die Postsparkassen in England, Belgien, Holland und Frankreich 1882. De Malarce, Etude de législation comparée sur les caisses d'épargne par les postes en Angleterre, en Belgique, en Italie, en Hollande et en France 1880, ferner die Begründung zu dem von dem Bundesrat dem Reichstag vorgelegten Entwurf eines Postsparkassengesetzes (Aktenstücke zu den Verhandlungen des deutschen Reichstags 1884—85 Nr. 82). — Aus der gegen Einführung der Postsparkassen in Deutschland gerichteten Litteratur ist hervorzuheben C. Roscher, Postsparkassen und Lokalsparkassen in Deutschland. 1885. Vgl. auch Braun, Die Oest. Postsparkasse in ihrer Bedeutung für die arbeitende Klasse. Arch. f. soz. Gesetzgebung u. Statistik II. S. 365 ff.

71) In Preußen gab es im Jahre 1887 bis 1888 1340 Sparkassen mit 496 Filialen und 1301 Sammelstellen, so daß im ganzen 3137 Sparstellen vorhanden waren, die sich jedoch nur in 2528 Gemeinden befanden. Von den Sparkassen waren 570 städtische Sparkassen, 470 Sparkassen der Landgemeinden und anderer Kommunalverbände und 300 Privatsparkassen. Von letzteren befanden sich 192 in der Provinz Schleswig-Holstein. Am Schlusse des Geschäftsjahres waren 4 742 009 Sparkassenbücher im Umlauf, während das Guthaben der Einleger 2 672 597 420 M. betrug. Im Jahr 1870 hatte die Zahl der Sparbücher 1 391 738, die Summe der Einlagen 49 5409 423 M. betragen. Auch in den andern deutschen Staaten sind die öffentlichen Sparkassen vorherrschend. In Bayern gab es 1887 nur 307 öffentliche Sparkassen, von denen 139 von Gemeinden und 139 von den Distriktsgemeinden errichtet waren. In Sachsen giebt es neben den 204 öffentlichen Sparkassen nur wenige Vereinssparkassen. In Baden gab es 1881 90 öffentliche und 18 Privatsparkassen.

72) Preußen: Reglement vom 12. Dezbr. 1838 § 4, 21. Die Genehmigung und die Bestätigung der Statuten der Gemeinde- und Kreissparkassen hat der Oberpräsident zu erteilen. Versagen kann

1) Das Recht der Teilnahme. Die Sparkasse soll hauptsächlich den Bedürfnissen der ärmeren Klassen der Bevölkerung dienen. In Bayern ist deshalb das Minimum und Maximum der einzelnen Einlagen wie das Maximum der ganzen Einlagssummen jedes Teilnehmers durch die Regierung bestimmt (Verordnung vom 30. Januar 1843), während in den andern Staaten den Sparkassen überlassen ist, die Bestimmungen hierüber zu treffen.

2) Das Statut hat zu bestimmen, daß und welche kleinere Einlagen sofort bar zurückgezahlt werden, wogegen bei größeren Einlagen eine Kündigungsfrist festzusetzen ist.

3) Die Spareinlagen müssen auf bestimmte Namen lauten und den Einlegern Sparkassenbücher ausgestellt werden. Die Einlagen sind nach einem einheitlichen, von der Verwaltung der Kasse festzustellenden Zinsfuß zu verzinsen.

4) Die Sparkassengelder sind möglichst sicher zinsbar anzulegen (in ersten Hypotheken, deutschen Staatspapieren, Schuldverschreibungen inländischer Gemeinden, Kreise ꝛc.). In Preußen können sie auch zur Dotierung städtischer Leihanstalten verwandt werden[74]). Die Art der Anlage innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen ist der Sparkassenverwaltung überlassen.

5) Die Zinsüberschüsse sind zu verwenden zur Bestreitung der Verwaltungskosten und zur Anlegung eines Reservefonds. Der hiernach noch etwa verbleibende reine Ueberschuß darf in Preußen und Baden nur mit Genehmigung der Regierung verwandt werden[75]). – Ueberall unterliegt die Verwaltung der öffentlichen Sparkassen der Staatsaufsicht. Die Regierungsbehörden sind verpflichtet, diesen Instituten eine fortwährende besondere Aufmerksamkeit zu widmen, sich von der Zweckmäßigkeit und Ordnung des Betriebs zu überzeugen, außerordentliche Kassenrevisionen vorzunehmen und anzuordnen und, wo sie Unordnungen und Mißbräuche bemerken, mit Ernst auf Abstellung zu dringen[76]).

Dieses System der Kommunal-Sparkassen wie es in dem größten Teil von Deutschland herrschend ist, hat unläugbar große Erfolge aufzuweisen.

Nach einer in der Zeitschrift „die Sparkasse" Nr. 174 S. 4 (15. Mai 1889) von A. Wald gemachten Zusammenstellung bestanden im deutschen Reich im Jahre 1886/87 2295 Sparkassen mit 8 082 414 Einlegern und einem Gesamteinlagestand von 3 926 324 978 M. Auf 23 521 qkm und auf 20 412,1 Einwohner kam eine Sparkasse, auf 5,8 Einwohner ein Einleger. Das Durchschnittsguthaben eines Einlegers belief sich auf 485,78 M. und auf den Kopf der Bevölkerung kam ein Guthaben von 83,79 M. In Preußen kam 1887/88 eine Sparstelle auf 111,04 qkm und auf 9160 Einwohner. Auf den Kopf der Bevölkerung kam ein Guthaben von 93,01 M. Im Jahre 1886 kam in Sachsen eine Sparkasse auf 75 qkm, in Baden auf 121,34 qkm, in Hessen auf 163,39 qkm, in Bayern auf 247,90. Ein Einleger kam in Preußen auf 6,06 Einwohner, in Sachsen auf 2,4, in Baden auf 4,5, in Hessen auf 6,7; in Bayern auf 11,1 Einwohner. Auf den Kopf der Bevölkerung kamen in diesen Staaten an Guthaben: 93,01 M.; 145 M.; 48,29 M.; 122,52 M.; 25,90 M.

Trotz dieser großartigen Entwicklung des deutschen Sparkassenwesens bedarf dasselbe mannigfacher Verbesserungen und einer Ergänzung durch Postsparkassen, um seiner Aufgabe in vollem Umfang gerecht zu werden. Die Sparkassen sind, wie auch das Preußische Reglement vom 12. Dez. 1838 es ausdrücklich hervorhebt, eine Einrichtung, die hauptsächlich dem Bedürfnis der ärmeren Klasse, der Gelegenheit zur Anlegung kleiner Ersparnisse gegeben werden soll, zu dienen bestimmt ist. Die deutschen Sparkassen aber haben vielfach diese ihre Hauptaufgabe, Sparanstalten für den kleinen Mann zu sein, außer Augen ver-

er dieselben nur unter Zustimmung des Provinzialrats (Zuständigkeitsgesetz vom 1. Aug. 1883 § 52). Provinzialsparkassen bedürfen der Genehmigung des Königs (Regl. von 1838 § 21). Bayern: Polizei-Strafgesetz § 148; Baden: Ges. vom 9. April 1880 § 1; Sachsen: Städteordnung § 132, 135, Landgemeinde-Ordnung § 94, 97.

73) Preußen: Reskript vom 25. August 1862, Baden: § 1.

74) Reglement § 5, Baden, § 14, Bayern: Gesetz vom 4. Juni 1848 ꝛc.

75) Preußen: Reglement § 7, 9, Baden: Gesetz § 15, Verordnung vom 9. April 1880.

76) Preußen: Reglement § 19.

loren. Der großen Vermehrung der Sparanlagen entspricht nicht die Zunahme der kleinen Ersparnisse, der Kapitalzuwachs kommt zum großen Teil auf Rechnung der besitzenden Klassen.

In Preußen hatte sich die Summe der Einlagen von dem Jahr 1870 bis 1887/8 um 364 Prozent, die der Einleger aber nur um 241 Prozent vermehrt. Das durchschnittlich auf ein Buch entfallende Guthaben war von 356,03 M. auf 565,67 M. gestiegen. Unter den im Jahr 1887/88 im Umlaufe gewesenen Sparbüchern hatten nur 28,94 Prozent ein Guthaben von nicht über 60 M.; 17,46 Proz. ein solches von 60 bis 150 M.; 15,13 Proz. ein solches von 150 bis 300 M.; 15,42 ein solches von 300 bis 600 M., während 23,05 Proz. den Betrag von 600 M. überstiegen. Da demnach 76,95 Proz. einen Einlagebestand von weniger als 600 M. aufwiesen, während doch durchschnittlich auf ein Sparkassenbuch 565,67 M. kamen, so müssen die Bücher über mehr als 600 M. bei der großen Mehrzahl der Sparkassen diese Summe sehr erheblich überschritten haben. „Es ist hiernach unzweifelhaft, daß die Sparkassen nicht überall ihrer ursprünglichen Bestimmung, die Sparpfennige des kleinen Mannes zu sammeln und zinsbar anzulegen, treu geblieben sind, sondern daß ein erheblicher Teil der Einlagen aus Depositen größerer Kapitalisten, Gesellschaften und Behörden herrührt." (Zeitschrift des Preuß. Statist. Bureaus Bd. 22, S. 277). Aehnlich sind die Verhältnisse der Sparkassen in den anderen deutschen Staaten. Das durchschnittliche Guthaben eines Einlegers belief sich in Hessen auf 826 M., in Bremen auf 662 M., in Sachsen-Weimar auf 606 M., im ganzen Reich auf etwa 486 M.

In einem ganz anderen Verhältnisse sind die kleinen Einlagen bei den Postsparkassen beteiligt. Das durchschnittliche Guthaben eines Einlegers verlief sich (nach Block, Annuaire 1889 p. 292) bei den Postsparkassen (in Franken ausgedrückt) in Belgien auf 350,93; in Großbritannien auf 344,15; in Frankreich auf 228,17; in Italien auf 146,37; in den Niederlanden auf 138; in Oesterreich auf 52,10; in Ungarn auf 48,25; in Schweden auf 27,52. Wenn auch auf die Einleger mit höhern Guthaben ein unverhältnismäßig großer Teil des Gesamtbetrages aller Einlagen entfällt (in Oesterreich betrug die Zahl der Einleger mit Guthaben über 100 fl. nur 5,09% der Gesamtzahler; die Höhe ihrer Guthaben aber betrug 57,65% der Gesamtsumme der Guthaben), so bieten doch die Postsparkassen nicht bloß den mittlern, sondern auch den untern Klassen der Bevölkerung eine Spargelegenheit und Vorteile dar, wie sie die andern Sparkassen niemals zu bieten vermögen. Haben auch manche Hoffnungen, die an ihre Einrichtungen geknüpft worden sind, sich als zu weitgehend erwiesen, so darf doch mit Recht in den Postsparkassen ein „mächtiger Hebel des wirtschaftlichen Fortschrittes in der Socialreform" erblickt werden.

Die Gründe für dieses Zurücktreten der ärmeren Volksklassen an der Benutzung der deutschen Sparkassen sind verschiedene. Zunächst sind die Sparkassen und Sparstellen trotz ihrer großen Zahl sehr ungleichmäßig verteilt. In Preußen, wo es 38 955 Gemeinden und 15 829 Gutsbezirke gibt, bestanden im Jahre 1888 nur in 2 528 Orten Sparstellen, wobei noch zu berücksichtigen ist, daß die 1797 Filialen und Sammelstellen nur in beschränkter Weise dem Sparkassenverkehr dienstbar sind. In den einzelnen Landesteilen besteht eine große Verschiedenheit. Im Reg.-Bez. Düsseldorf kam bereits auf 37 qkm und im Reg.-Bez. Magdeburg auf 49 qkm eine Sparstelle, dagegen im Reg.-Bez. Danzig erst auf 135 qkm und im Reg.-Bez. Gumbinnen sogar erst auf 407 qkm. Im Reg.-Bez. Schleswig kam eine Sparstelle schon auf 3407 Einw. und im Reg.-Bez. Magdeburg auf 4265 Einw., dagegen im Reg.-Bez. Gumbinnen erst auf 20 317 Einw. und im Reg.-Bez. Posen erst auf 19 162 Einw. Ferner aber erschweren viele Sparkassen durch ihre Einrichtungen die Benutzung namentlich für die ärmeren Klassen in hohem Maße. Nach einer im Jahre 1878 gemachten Aufnahme befanden sich damals im deutschen Reich (mit Ausschluß von Bayern und Württemberg) 1886 Sparkassen, von denen nur 230 täglich und nur 831 an allen Wochentagen geöffnet waren. Die anderen waren nur wenige Tage in der Woche oder gar nur an einem Tage im Monat zugänglich. Endlich konnten bis vor kurzem allgemein und können heute noch bei den meisten Sparkassen Nachzahlungen und Abholungen auf das von einer Sparkasse ausgestellte Sparbuch nur innerhalb des Bezirks derselben bewirkt werden. Der Arbeiterbevölkerung, welche, um lohnende Arbeit zu finden, häufig ihren Wohnort wechseln muß, können demnach die Sparkassen ihre Dienste nicht leisten, namentlich da bei den zum Teil sehr langen Kündigungsfristen die Uebertragung des Guthabens aus einer Sparkasse in die andere mit Schwierigkeiten und Zeitverlust verbunden ist.

Die Erkenntnis, daß die Verwaltung der deutschen Sparkassen an Mängeln leidet, welche

dieselbe ihrem eigentlichen Zweck zu entfremden drohen und die Befürchtung, daß durch Einführung der Postsparkassen den bisher vorherrschenden Kommunalsparkassen eine gefährliche Konkurrenz erwachsen werde, haben in den letzten Jahren eine große Zahl von Sparkassen veranlaßt, Verbesserungen einzuführen, durch welche die Benutzung der Sparkassen erleichtert und befördert werden soll. Zur Förderung dieser Reformbestrebungen hat sich 1883 ein Sparkassenverein gebildet, der als deutscher Sparkassentag gemeinschaftlich mit dem Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit seine Sitzungen abhält, wie auch in einzelnen Provinzen die Sparkassenverwaltungen Verbände gebildet haben, die sich zu einem deutschen Sparkassenverband zusammenzuschließen suchen. Abgesehen von einfachen administrativen Maßregeln wie tägliches Offenhalten der Sparkasse, Gründung von Filialen und Sammelstellen 2c. handelt es sich namentlich um die Einführung folgender Reformen:

1) Uebertragbarkeit der Einlagen ohne Zinsverlust und Kosten von einer Sparkasse auf die andere.

Auf Grund einer Anregung, die zuerst 1882 von dem Sächsischen Gemeindetag ausgegangen ist, haben zahlreiche deutsche Sparkassenverwaltungen eine Vereinbarung des Inhalts getroffen, daß jede Sparkasse sowohl die Ueberweisung von Spareinlagen Abziehender an die Sparkasse des neuen Aufenthaltsorts als die Einziehung von Einlagen aus auswärtigen Sparkassen an Angezogene zu bewirken hat. Bis Ende 1884 waren ungefähr 300 Sparkassen, die namentlich dem Königreich Sachsen, den Rheinlanden und Schlesien angehören, beigetreten. Da aber die Sparkassen sehr ungleich über Deutschland verteilt sind, so würde, selbst wenn der größere Teil der bestehenden Sparkassen dieser Vereinbarung sich anschließen sollte, dadurch der Vorteil, den die Postsparkassen gewähren, nicht ersetzt werden können.

2) Einführung von Sparmarken. Um die Sammlung auch der kleinsten Beträge zu Spareinlagen zu ermöglichen, sind in England seit mehreren Jahren Pfennigbanken (penny bank) gegründet worden.

Die Pfennigbanken verkaufen Marken im Wert von 10 Pfennig und nehmen Sparkarten, die mit 5 oder 10 solcher Marken beklebt sind, in Empfang. Für jede Sparkarte machen sie die entsprechende Einlage in die Hauptsparkasse, welche ihrerseits dem Einleger die Summe in dessen Sparkassenbuch einträgt. Die Pfennigbanken dienen demnach zur Vermittelung der Hauptsparkassen und der Einleger. Seit 1880 hat aber die englische Postsparkasse diese Vermittlung überflüssig zu machen gesucht, indem sie selbst Sparkarten und Sparmarken im Werte eines Penny ausgibt und bei Einlieferung einer mit 12 Sparmarken beklebten Karte einen Eintrag von 1 sh. in das Sparkassenbuch macht. Beide Einrichtungen, die der Pfennigsparkassen wie die der Sparmarken fanden in Deutschland rasch Eingang. Nach einer im Jahre 1883 aufgenommenen Statistik gab es damals im deutschen Reich 336 Pfennigsparkassen. Indes liegen Angaben über den Geschäftsbetrieb nur von 172 derselben vor. Sie führten den Sparkassen Einlagen im Betrage von 1300733 M. zu. Vielfach haben aber die Sparkassen selbst Sparmarken eingeführt im Werte von 10, an manchen Orten auch von 5 Pfennigen. Der Verkauf von Sparmarken und Sparkarten ist Kaufleuten, Lehrern 2c. übertragen und dadurch die Zahl der Sammelstellen sehr vermehrt worden. Schon jetzt zeigt sich in den Orten, wo das Markensystem eingeführt ist, eine große Zunahme der kleineren Einlagen.

3) Die Einrichtung gesperrter Einlagebücher. Dieselbe besteht darin, daß die Rückzahlung der Einlagen nur von einem durch den Einleger im voraus festgesetzten Zeitpunkt ab oder erst dann erfolgen darf, wenn die Einlagen eine bestimmte Höhe erreicht haben.

Die gesperrten Einlagebücher sollen dazu dienen, das auf einen bestimmten Zweck gerichtete Sparen (Bezahlung des Mietzinses, Anschaffung von Winterbedürfnissen, Ausstattung der Kinder bei Konfirmation, Militärdienst 2c.) zu erleichtern und in seinem Erfolge zu sichern. Da diese Einrichtung auch den Sparkassen einen Vorteil gewährt durch die im voraus erfolgte Festsetzung des Rückzahlungstermins, so wäre eine Erhöhung des Zinsfußes für die auf gesperrte Einlagebücher eingezahlten Summen eine von der Billigkeit geforderte Gegenleistung. Doch haben sich die Sparkassen hierzu bis jetzt nicht entschlossen.

Indes alle diese Reformen können eine Beseitigung der Mängel, an welche das deutsche Sparkassenwesen leidet, nicht oder wenigstens nicht in absehbarer Zeit herbeiführen. Die Uebertragbarkeit der Spareinlagen ist nur dann von wirklichem Werte, wenn sie von jeder Sparkasse an jede Sparkasse erfolgen kann. Sämtliche Sparkassen müßten also in einen Verband eintreten und gleichmäßige Uebertragungsnormen annehmen. Daß ein solches Resultat auf dem Wege der freien Vereinbarung erzielt werde, wird kaum gehofft werden

können. Die Einführung von Sparmarken ist zwar sehr löblich, aber die ungleichmäßige Verteilung der Sparkassen über die verschiedenen Teile des Reichs kann dadurch nicht ausgeglichen werden. Auch ist nur geringe Aussicht vorhanden, daß die bisherigen Sparkassen ihren Geschäftsbetrieb, der mehr für die Kapitalanlage des wohlhabenden Mittelstandes als für die Sammlung von kleinen Ersparnissen der ärmeren Klassen eingerichtet ist, umändern werden. Die Einführung von Postsparkassen ist deshalb trotz der großen Ausbildung, welche die öffentlichen Sparkassen in Deutschland bisher gewonnen haben, nicht überflüssig, sie allein können den ärmeren Klassen der Bevölkerung diejenige Gelegenheit des Sparens und die Vorteile der Sparkassen darbieten, welche ihnen in andern Ländern zu Gebote stehen. Der Widerstand, welchen die Einführung der Postsparkassen in Deutschland findet, geht namentlich von den Gemeinden aus, welche fürchten, den Gewinn, den sie bisher aus den Gemeinde-Sparkassen gezogen, wenigstens zum Teile einzubüßen. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, so darf doch nicht vergessen werden, daß die Sparkassen zunächst den Zweck haben sollen, der Verarmung vorzubeugen und die wirtschaftliche Lage der Unbemittelten zu heben, nicht aber den Zweck, die Gemeinde-Einnahme zu verbessern. Es darf deshalb die Hoffnung ausgesprochen werden, daß die Reichsregierung trotz des Widerstands, den sie findet, in ihren Bemühungen, Postsparkassen in Deutschland einzuführen, nicht nachlassen möge.

§ 44. Bei dem großen Einfluß, den das Sparkassenwesen auf die moralische und wirtschaftliche Hebung der unteren Klassen auszuüben vermag, erscheint es von großer Wichtigkeit, die heranwachsende Generation von früher Jugend an durch Einrichtung von Schulsparkassen zur Sparsamkeit zu gewöhnen.

In der That wurden schon in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts mehrfache Versuche gemacht, die Sparkasse in die Schule einzuführen. Indes blieben die Versuche, wenn auch nicht erfolglos, so doch auf enge Kreise beschränkt. Erst den unermüdlichen Bestrebungen des edlen Menschenfreunds und großen Gelehrten, F. Laurent zu Gent[77]), gelang es, zunächst in Belgien der Schulsparkasse ein weites Feld zu erobern und dadurch dem Sparkassenwesen daselbst eine große Förderung zu geben. Nach dem von ihm eingeführten System sammelt der Lehrer von den Schülern auch die kleinsten Summen, bis sie einen Betrag erreicht haben, der in der öffentlichen Sparkasse angelegt werden kann. So lange die Einzahlungen des einzelnen Schülers einen solchen Betrag nicht erreicht haben, werden sie für gemeinsame Rechnung bei der Sparkasse angelegt. Aus dem dadurch erzielten Zins werden den fleißigen Einlegern kleine Prämien gewährt, oder es werden die geringen Verwaltungskosten damit gedeckt, sofern dieselben nicht von der Gemeinde übernommen werden. Nach dem Vorbilde Belgiens fanden die Schulsparkassen namentlich in England, Frankreich und Italien[78]) große Verbreitung, während sie in Deutschland in vielen Kreisen, zum Teil auch in dem Lehrerstand auf Widerstand gestoßen sind. Man fürchtet, daß dadurch in frühster Jugend schon in den Kindern die Gier nach Erwerb und Besitz eingepflanzt, ihnen die unmittelbare Jugendfrische geraubt und selbst Laster, wie Neid, Mißgunst, Heuchelei 2c., groß gezogen werden. Daß mit den Schulsparkassen diese Schattenseiten verbunden sein können, wird nicht zu bestreiten sein. Andererseits aber darf nicht übersehen werden, daß die Schulsparkassen namentlich für diejenigen Klassen der Bevölkerung bestimmt sind, in welchen die Not und Entbehrung auch an die Jugend herantritt und in welchen es vor allem darauf ankommt, die Kinder zu denjenigen Tugenden zu erziehen, welche für sie in dem späteren Kampf um eine sichere Existenz die besten Waffen sind, Sparsamkeit und Fleiß. Die Nachteile, welche mit den Schulsparkassen sich verbinden, können durch den Lehrer beseitigt oder wenigstens gemindert werden. Jedenfalls unterliegt die Einführung derselben in die Sonntags-, Abends- und Fortbildungsschulen keinem Bedenken[79]). Nach einer von dem Verein für Jugendsparkassen gemachten Mitteilung existierten im Jahre 1882 in Deutschland 842 Schulsparkassen in 157 Städten und 548 Dörfern. An denselben beteiligten sich 61 940 Einleger mit 640 000 M. Einlagen. In Frankreich bestanden nach einem Bericht des französischen Ministeriums des Unterrichts am 1. Januar 1884 19 433 Schulsparkassen mit 395 869 Einlegern und

77) Seine Schriften, insbes. seine Conférence sur l'épargne 1866, fanden in Belgien in Tausenden von Exemplaren Verbreitung.

78) Vgl. A. Chaurand de Malarce, Notice historique et manuel des caisses d'épargne scolaires (zuerst 1874, in zahlreichen Auflagen verbreitet; deutsch Die Schulsparkasse. 1879). In Italien hat das Gesetz v. 27. Mai 1875 Art. 13 und 15 den Schulsparkassen große Vergünstigungen gewährt. Vgl. Lebrecht, Les caisses d'épargne scolaires en Italie 1889.

79) Vgl. L. Wilhelmi, Die Schulsparkasse und ihre Verbreitung. 1877. Elwenspöck, Die Jugendsparkasse. 1879.

9064582 Einlagen. In Italien gab es 1888 Schulsparkassen in 2467 Gemeinden mit 102832 Einlegern und 496564 L. Einlagen [80]).

Nach denselben Prinzipien wie Schulsparkassen sind in neuester Zeit in Frankreich und Deutschland auch Fabriksparkassen eingerichtet worden, in welchen die kleinen Beiträge der Fabrikarbeiter gesammelt und aus welchen sie den öffentlichen Sparkassen zugeführt werden. Bei großen Fabriken, die Hunderte von Arbeitern beschäftigen, ist mehrfach mit Erfolg auch die Gründung selbständiger Sparkassen, welche von den Fabrikanten mit Beiträgen unterstützt werden und von diesen in Gemeinschaft mit einem von den Arbeitern gewählten Ausschuß verwaltet werden, unternommen werden.

§ 45. 2) Oeffentliche Leihhäuser [81]) (Pfandhäuser, Versatzämter) sind von der Gemeinde oder dem Staate errichtete Pfandleihgeschäfte, welche nicht den Zweck haben, dem Inhaber wirtschaftliche Vorteile zu verschaffen; sondern, welche Personen aus den unteren Klassen der Bevölkerung in Notfällen Hilfe gewähren und dadurch vor der Verarmung schützen wollen. Sie sind ihrem Ursprung und ihrer Idee nach Anstalten der vorbeugenden Armenpflege. Sie sind im 15. Jahrhundert in Italien entstanden [82]), um der durch das Verbot des Darlehenszinses entstandenen Kreditnot Abhilfe zu gewähren. Aus dem Betriebskapital, das aus milden Zuwendungen oder sonstwie unentgeltlich zusammengebracht ward (daher mons [soviel wie acervus] pietatis), sollte denjenigen, welche in Geldnot sich befanden, Geld in mäßiger Quantität und auf kurze Zeit gegen Faustpfand und gegen Zahlung einer monatlichen mäßigen Vergütung dargeliehen werden. Obgleich die ersten montes pietatis mit päpstlicher Bewilligung gegründet wurden, so hatten sie doch noch einen harten Kampf gegen die herrschende kirchliche Theorie von der Sündhaftigkeit des Zinsnehmens zu bestehen und erst durch Beschluß des Lateranischen Konzils und die Bulle Leo's X. von 1515 wurde das Recht der montes pietatis, für ihr Darlehen eine Vergütung zu nehmen, um sich für ihre Unkosten schadlos zu halten, sicher gestellt. Nachdem in Italien schon in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts zahlreiche öffentliche Leihhäuser gegründet worden waren, verbreiteten sie sich im 16. Jahrhundert namentlich in den Niederlanden und Süddeutschland (das erste Leihhaus ward hier 1498 in Nürnberg errichtet). Doch gewannen sie in Deutschland zunächst keine größere Verbreitung. Erst gegen Ende des 17. und im Laufe des 18. Jahrhunderts wurden in Preußen, Oesterreich und dem mittleren Deutschland Leihhäuser als Gemeinde- oder Staatsanstalten, hier und da, wie in Berlin 1692 das sogen. Adreßhaus, auch als konzessionierte und streng kontrollierte Privatunternehmungen gegründet. Sie sollten namentlich dazu dienen, den Handwerkerstand aus den Händen der Wucherer zu reißen und ihm gegen mäßige Zinsen Kredit auf Faustpfand zu gewähren. Mit der Errichtung und Konzessionierung von Leihhäusern war vielfach verbunden eine polizeiliche Regelung und Beaufsichtigung des Privatpfandleihgeschäfts, das ganz zu unterdrücken sich als unmöglich erwies [83]).

In Frankreich waren am Ende des 16. und im 17. Jahrhundert in einigen Städten des Südens Leihhäuser gegründet worden (Avignon 1577, Beaucaire 1583, Marseille 1683); in Paris aber errichtete erst Necker 1777 ein Leihhaus, dessen Geschäftsumkreis bald ein außerordentlich großer wurde und dessen Einnahmen schon 1789 38 Millionen Livres überstiegen. Die Revolution beseitigte zwar mit der Einführung der Gewerbefreiheit und der Aufhebung der Wuchergesetze die öffentlichen Leihäuser als privilegierte Anstalten, aber schon im Jahre 1804 stellte Napoleon das Pariser Leihhaus und in den folgenden Jahren

80) Vgl. namentlich die Schriften Senckels, Jugend- und Schulsparkassen. 1882. Zur Sparkassenreform. 1884.

81) Das Hauptwerk über öffentliche Leihhäuser: Blaize, Des monts de piété et des banques sur prêt, 2 Bde. 1856. Vgl. Mohl, P.W. I, § 60; Rau II, § 332 ff. (dort auch die ältere Litteratur); Stein, H.V.L. III, S. 234 ff.; Schmoller, Die öffentlichen Leihhäuser 2c. in J. f. G.V. 4 (1880), S. 87 ff.

82) Vgl. Endemann, Studien in der romanisch-kanonistischen Wirthschafts- und Rechtslehre, I. 1874, S. 460. Als ersten mons pietatis weist er die 1463 zu Orvieto mit Bewilligung Pius' II. gegründete Leihbank nach.

83) Vgl. Schmoller a. a. O. S. 95 ff. — Preußisches Pfand- und Leihreglement vom 13. März 1787.

auch die anderer Städte wieder her, während der Code pénal von 1810 die Privatleihgeschäfte wieder an eine Konzession knüpfte [84]). In andern Staaten, wie in England, haben sich die öffentlichen Leihhäuser niemals einbürgern können. In Deutschland bestehen öffentliche Leihhäuser in Preußen, Bayern, K. Sachsen, Baden, Hessen 2c.; während sie in Württemberg unbekannt sind. In der Regel sind sie Gemeindeanstalten (nur ausnahmsweise, wie das kgl. Leihamt zu Berlin, Staatsanstalten). Zu ihrer Errichtung ist überall staatliche Genehmigung erforderlich. Ihre Organisation und Verwaltung sind durch die besonderen Statuten der einzelnen Anstalten normiert. Nur in Baden (Ges. v. 6. April 1854) bestehen allgemeine gesetzliche Vorschriften für die Errichtung und Verwaltung der öffentlichen Leihhäuser.

Die öffentlichen Leihhäuser stehen nicht unter den Vorschriften der Gewerbeordnung über das Pfandleihgewerbe, sofern sie nicht um des Geschäftsgewinnes willen, sondern als Institute der öffentlichen Wohlfahrt betrieben werden. In Preußen waren in der Kab.Ordre vom 28. Juni 1826 allgemeine Vorschriften über öffentliche Leihhäuser erlassen worden. Diese Kab.-Ordre ward aber durch Ges. v. 17. März 1881 § 22 aufgehoben. Indes bleiben die nach deren Vorschriften erlassenen Reglements der bereits bestehenden Pfandleihanstalten der Gemeinden und anderer Kommunalverbände so lange in Kraft, bis der Minister des Innern die Bestimmungen des Ges. v. 17. März 1881 auf sie für anwendbar erklärt. Nach den ältern Reglements ist den Anstalten nur die Erhebung von 8 Proz. jährlicher Zinsen gestattet; nur ausnahmsweis kann mit Genehmigung der Minister der Justiz und des Innern ein höherer Zinssatz bis zum Höchstbetrag von 12½ Proz. zugestanden werden. Der reine Geschäftsgewinn muß der Ortsarmenkasse überwiesen werden. Die Errichtung neuer öffentlicher Leihanstalten, sowie die Reglements derselben bedürfen der Genehmigung des Regierungspräsidenten. Versagen kann derselbe sie jedoch nur unter Zustimmung des Bezirksausschusses (Ges. v. 1881 § 20). — In Frankreich sind die Verhältnisse der öffentlichen Leihäuser geregelt durch das Gesetz v. 24. Juni 1851. Sie sind établissements d'utilité publique und haben als solche juristische Persönlichkeit. Sie werden auf Antrag des Gemeinderats durch Dekret des Präsidenten der Republik errichtet. Durch das letztere werden zugleich die Statuten der Anstalt bestätigt. Die Verwaltung wird beaufsichtigt von einem Verwaltungsrat, dessen Vorsitzender der Maire ist und dessen Mitglieder von dem Präfekten (in Paris von dem Minister des Innern) ernannt werden. Der Direktor wird von dem Präfekten oder dem Minister des Innern auf Vorschlag des Verwaltungsrats ernannt.

Die Ansichten über die Zweckmäßigkeit der öffentlichen Leihhäuser gehen auch heute noch weit aus einander [85]). Kann auch nicht geleugnet werden, daß sie in einzelnen Fällen Nutzen bringen, indem sie bei plötzlicher oder vorübergehender Not den Bedürftigen durch Gewährung von Darlehen zu mäßigen Zinsen Hilfe verschaffen und sie dadurch vor Verarmung retten, oder sie wenigstens von der Ausbeutung durch gewerbsmäßige Pfandleiher und Wucherer bewahren, so wird doch andererseits darauf hingewiesen, daß sie ebenso häufig dem Leichtsinn und der Verschwendung dienen. Die persönliche Kreditbedürftigkeit werde nicht untersucht. Die in Bedrängnis befindliche Hausfrau erhalte das Darlehen nicht unter günstigeren Bedingungen als die öffentliche Dirne, der Trunkenbold ebenso gut wie der in Not befindliche nüchterne Arbeiter. Der Vorzug des öffentlichen Leihgeschäfts vor dem privaten werde dadurch wieder aufgehoben, daß in sehr vielen Fällen das Versetzen durch Kommissionäre (Pfandmäkler) geschehe, da eine natürliche Scheu viele Personen vor Betretung des Leihhauses abhalte. Endlich verführe die bequem dargebotene Gelegenheit zum Versetzen, die Sanktionierung einer öffentlichen Anstalt zum Leichtsinn und steigere die Zahl der Verpfändungen. Der Nutzen, den die öffentlichen Leihhäuser gewährten, sei in

84) Es bestehen gegenwärtig 42 Leihhäuser in 24 Departements. Im Jahre 1885 gaben dieselben an 3 108 883 Personen die Summe von 60 121 442 Fr. als Darlehen. ⅓ aller Darlehen waren kleine Darlehen bis zum Betrag von 5 Fr., ¾ der Darlehen bis zum Betrag von 10 Fr. Der Gewinn der Leihhäuser belief sich 1885 auf die Summe von 1 279 764 Fr., die den Wohlthätigkeitsanstalten zum Teil überwiesen ward.

85) Gegen die Leihhäuser spricht sich entschieden aus Hack in der Z. f. St.W., Bd. 27 (1871), S. 70—92; in ebenso lebhafter Weise werden dieselben vertheidigt von Knies, Geld und Kredit II, 1. 1876, S. 261 ff. Schmoller (a. a. O., S. 126 ff.) ist ebenfalls für Aufrechthaltung der öffentlichen Leihhäuser, will dieselben aber reformieren und sie aus Wohlthätigkeitsanstalten umwandeln in Kreditinstitute für alle diejenigen, welche der Teilnahme an Vorschußkassen und ähnlichen Vereinen noch nicht fähig sind.

viel sicherer und gesunderer Weise durch Kredit- und Vorschußvereine zu erzielen. Indessen ist letzteres in dieser Allgemeinheit nicht richtig. Trotz der gesetzlichen Beschränkungen und Beaufsichtigung des privaten Pfandleihgewerbes (Gewerbeordnung § 34, Ges. v. 23. Juli 1879;) ist namentlich in großen Städten nicht zu verhindern, daß dasselbe zur Ausbeutung und zum wirtschaftlichen Verderbe der arbeitenden Klassen mißbraucht werde. „Hier handelt es sich keineswegs darum, auf dem Versatzamt dem Armen nur etwas weniger Schlimmes zu bieten, als wie es ihm im Verkehr mit den privaten Pfandleihern und Rückkaufshändlern (vulgo Halsabschneidern) geboten wird, sondern daß ihm etwas wirklich Gutes, nämlich Hilfe in der Not gewährt wird“ [86]).

2. Staatliche Zwangsgewalt und Armutsursachen.

§ 46. Ferner ist die Frage hier zu erörtern, inwieweit der Staat Zwang gegen den Einzelnen anzuwenden berechtigt ist, um ihn vor der Verarmung zu schützen und inwieweit ein solcher Zwang einen Erfolg verspricht. Die gesamte heutige Ordnung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens ruht auf der sittlichen Ueberzeugung, daß nur durch eine freie Bethätigung der Lebenskräfte die Einzelnen und mit ihnen das gesamte Volk ihren Lebenszweck zu erfüllen vermögen. Die Freiheit des Einzelnen soll und darf nur insoweit beschränkt werden, als dies durch das Interesse der Gesamtheit geboten ist. Durch diese Sätze, die hier nicht näher begründet werden können, ist jede Organisation der Gesellschaft ausgeschlossen, durch welche die Freiheit und damit die Verantwortlichkeit der Einzelnen aufgehoben würden. Eine solche Organisation der Gesellschaft würde durch Vernichtung der persönlichen Freiheit die Bedingung einer jeden Kulturentwicklung vernichten. Es kann sich vielmehr nur darum handeln, ob und inwieweit eine Beschränkung der persönlichen Freiheit nach einzelnen Richtungen hin dann gerechtfertigt ist, wenn die Gefahr der Verarmung in besonderen Umständen begründet erscheint. Wie schon in einem früheren Abschnitt erwähnt worden ist (s. S. 972), hatte die Gesetzgebung seit dem 16. Jahrhundert zunächst die Freiheit der Niederlassung, dann die der Eheschließung im Interesse der Armenpflege beschränkt, um den Einzelnen vor Verarmung, die Gemeinde vor Vermehrung der Armenlast zu bewahren. Aber muß es überhaupt dahin gestellt bleiben, ob diese Maßregeln ihren Zweck jemals erreicht und nicht immer größere Uebel im Gefolge gehabt haben, als diejenigen sind, die sie verhüten wollten, so konnten derartige Beschränkungen der persönlichen Freiheit nicht aufrecht erhalten werden, seit durch die französische Revolution und ihre Folgen, durch die gänzliche Umgestaltung des Gewerbe- und Handelsbetriebs, durch die Verbreitung der modernen Verkehrsmittel ꝛc. sich eine vollständige Neugestaltung des politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens vollzogen hatte. Wie schon dargelegt, sind die Beschränkungen der Freizügigkeit und des Rechts der Eheschließung in England, Frankreich und zuletzt auch in Deutschland bis auf wenige sachlich begründete Ueberreste verschwunden und es wäre ein verhängnisvoller Irrtum, wenn man zu jenen gehässigen und ihren Zweck verfehlenden Präventivmitteln einer älteren Zeit zurückkehren wollte. Der Staat, der den Gemeinden und Armenverbänden die Verpflichtung der öffentlichen Armenpflege auferlegt, kann ihnen trotzdem nicht das Recht einräumen, von ihrer Entscheidung die gesamte Lebensführung derjenigen abhängig zu machen, die ihnen im Falle der Verarmung zur Last fallen werden [87]). Die Ursachen, welche die

86) Knies a. a. O., S. 262.

87) Wenn Wagner G § 232 meint, die Verpflichtung der Gemeinde zur öffentlichen Armenpflege habe nur innere Berechtigung, wenn ihr auch ein Widerspruchsrecht gegen leichtsinnige Eheschließungen zustehe, ohne dies Recht sei die Verpflichtung ein unhaltbarer Kommunismus, so müßte er folgerichtig entweder der Gemeinde (oder bei Staatsarmenpflege dem Staat) das Recht zusprechen, jede Handlung des Einzelnen, die künftige Verarmung vielleicht herbeiführen könnte, zu verhindern, oder aber überhaupt jede öffentliche Armenpflege verwerfen. Ersteres würde die persönliche Freiheit und Verantwortlichkeit des Indivi-

Verarmung herbeiführen, können sehr verschiedenartige sein. Die Verarmung kann ihren Ursprung haben in äußeren Verhältnissen, welche der Verarmte zu überwinden nicht im stande war, in unverschuldeten Ursachen der Armut — oder aber die Armut kann herbeigeführt worden sein durch ein unsittliches oder auch nur unverständiges oder unvorsichtiges Verhalten des Verarmten, das den Verfall der Vermögensverhältnisse und schließlich die gänzliche Mittellosigkeit nach sich gezogen hat, selbstverschuldete Armutsursachen. Indessen wirken in den weitaus meisten Fällen verschuldete und unverschuldete Ursachen zusammen, um die Armut herbeizuführen. Nur selten wird es möglich sein, das Maß der Verschuldung, welche das einzelne verarmte Individuum trifft, mit Sicherheit festzustellen, und noch seltener wird es möglich sein, den künftigen Eintritt der Verarmung als Folge eines unsittlichen oder unvorsichtigen Verhaltens eines Menschen mit Sicherheit vorher zu bestimmen. Es ist nicht die Aufgabe des Staats, seine Angehörigen zur Beobachtung der Gebote der Sittlichkeit und Klugheit zu zwingen. Nur wenn durch das unmoralische oder unvernünftige Gebahren der Einzelnen die rechtlich geschädigten Interessen der Gesamtheit verletzt werden, nur dann ist der Staat berechtigt, durch Beschränkung der persönlichen Freiheit die Einzelnen von einem unsittlichen oder unverständigen Verfahren zurückzuhalten. In allen andern Fällen muß er sich begnügen, durch Verbreitung der Bildung eine sittliche und geistige Hebung der Bevölkerung zu erzielen. Inwieweit aber und mit welchen Mitteln der Staat den direkten Kampf mit der Unsittlichkeit der Einzelnen zu führen hat, wird in dem Abschnitt über die Sittlichkeitspolizei zu erörtern sein [88]). (Vergl. die folg. Abh. VII.)

§ 47. Ursachen der Armut, welche nicht in einem unsittlichen oder unverständigen Verhalten der Einzelnen bestehen, sondern welche ohne Verschuldung des Einzelnen die Verarmung herbeiführen, können Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit sein, d. h. die Unmöglichkeit sich eine Arbeit zu verschaffen, deren Ertrag die Mittel zur Fristung des Lebens für den Arbeitsfähigen und seine Familie gewährt. Weder gegen Arbeitsunfähigkeit, die in zu jungem oder zu hohem Alter, in Krankheit oder in Invalidität ihren Grund hat, noch gegen Arbeitslosigkeit, die durch wirtschaftliche Notlage verursacht wird, gibt es unfehlbare und unmittelbar wirkende Abwehrmittel. Zu allen Zeiten haben diese Armutsursachen ihre unheilvolle Wirksamkeit ausgeübt. Aber der heutigen Organisation des wirtschaftlichen Lebens ist es eigen, daß ein großer Teil der Gesamtbevölkerung der steten Gefahr ausgesetzt ist, ohne eigene Verschuldung durch Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit in Armut gestürzt zu werden. Für die gesamte Arbeiterklasse, d. h. für alle diejenigen, welche ihren Lebensunterhalt in der Regel nur durch den für den Gebrauch ihrer körperlichen Arbeitskraft erworbenen Lohn zu bestreiten vermögen, bringt jede Störung, welche sie in der Ausnutzung ihrer Arbeitskraft, der einzigen Quelle ihres Einkommens, hindert, eine Gefahr der wirtschaftlichen Existenz mit sich und damit die Gefahr der Ver-

duums völlig vernichten; die Aufhebung der öffentlichen Armenpflege aber ist bei dem gegenwärtigen Stand der Bildung und Humanität unmöglich.

88) An dieser Stelle ist nur zu berücksichtigen die Vormundschaft über Verschwender. Dieses Institut ist zwar zunächst eingeführt worden im Interesse der Familienglieder, welche einerseits die Verpflichtung haben, dem verarmten Angehörigen den Lebensunterhalt zu reichen, und welche andererseits einen Erbanspruch auf dessen Vermögen haben. Aber auch der zur öffentlichen Unterstützung verpflichtete Armenverband kann den Antrag auf Prodigalitätserklärung und Stellung unter Vormundschaft einbringen. Diejenigen Personen, welche ihr Vermögen in leichtsinniger Weise durchbringen und dadurch sich und ihre Familie der Gefahr der Armut aussetzen, können unter Vormundschaft gestellt werden. Die Entmündigung erfolgt durch Beschluß des Amtsgerichts. Doch kann der Beschluß binnen Frist eines Monats von dem Entmündigten im Wege der Klage angefochten werden. Das Verfahren ist durch die Reichs-Civilprozeßordnung § 621—627 geregelt. Vgl. Preuß. A. L.R. I, 1, § 30; Sachsen: Bürgerliches Gesetzbuch § 1987 ff.; Gesetz v. 20. Febr. 1882 § 81; Bayern: Roth, Bayr. Civilrecht I, § 124; Gemeines Recht: Windscheid, Pandecten II, § 446; Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechts IV, § 275.

armung. Diese Unsicherheit der wirtschaftlichen Existenz ist es, welche die sog. arbeitenden Klassen von den andern Klassen der bürgerlichen Gesellschaft scheidet. Sie zu beseitigen, „ist eine schwierige, aber auch eine der höchsten Aufgaben jedes Gemeinwesens, welches auf den sittlichen Fundamenten des christlichen Volkslebens steht". (Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881.) Unter Aufrechthaltung der heutigen Rechts- und Gesellschaftsordnung ist indes dieses Ziel nur dadurch zu erreichen, daß durch Beiträge aus dem Ertrage der Arbeit die Arbeiter gesichert werden gegen die Gefahren, mit welchen Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit die wirtschaftliche Existenz der Arbeiter bedrohen. Durch eine umfassende Organisation des Arbeiterversicherungswesens kann allein den Gefahren, welche aus den wirtschaftlichen und socialen Verhältnissen des Großbetriebs in der Industrie und in der Landwirtschaft entspringen, vorgebeugt werden. Das deutsche Reich hat die Durchführung dieser großen Socialreform in Angriff genommen und an anderem Orte (siehe Hdbch. Band II, Abh. XXII) sind die Reichsgesetze über Kranken- und Unfallversicherung der Arbeiter eingehend dargestellt worden. Noch lassen sich die Wirkungen, welche diese Gesetze auf die öffentliche Armenpflege ausüben werden, nicht übersehen. Doch muß hier auf einen für das Armenwesen und die Verteilung der Armenlast wichtigen Punkt aufmerksam gemacht werden. Wie oben (S. 987 ff.) erwähnt worden, beruht die deutsche Armengesetzgebung auf dem Grundsatz, daß jeder Verarmte auf Kosten der Gesamtheit zu erhalten und zu verpflegen ist. Sie legt aber denjenigen, die im stande sind, ihren Lebensunterhalt sich zu verschaffen, nicht die rechtliche Verpflichtung auf, für die Zeiten der Krankheit, des Alters, der Arbeitslosigkeit ꝛc. Vorsorge zu treffen, noch verpflichtet sie im allgemeinen die Arbeitgeber, die in ihren Diensten arbeitsunfähig gewordenen Arbeiter zu versorgen. Von diesem allgemeinen Grundsatz hatte jedoch schon die frühere Gesetzgebung Ausnahmen gemacht in Bezug auf die Krankenunterstützung der gewerblichen Arbeiter und in einigen Staaten auch der Dienstboten. Einerseits hatte die Preußische und ihr folgend die Reichsgesetzgebung den Gemeinden die Befugnis erteilt, durch Ortsstatut den Gewerbetreibenden und gewerblichen Arbeitern die Verpflichtung aufzuerlegen, durch ihre Beiträge Krankenkassen zu gründen und zu erhalten, aus denen gewerbliche Arbeiter im Falle der Erkrankung Unterstützung erhalten. Andererseits hatte die Gesetzgebung der süddeutschen Staaten die Gemeinden für verpflichtet erklärt, gewerblichen Arbeitern und Dienstboten im Falle der Erkrankung Krankenpflege ꝛc. auf bestimmte Zeit zu gewähren, auch wenn sie in der Gemeinde ihren Unterstützungswohnsitz (oder das Heimatrecht) nicht erworben haben. Dagegen hatte sie aber auch den Gemeinden das Recht erteilt, diese Personen zu regelmäßigen Krankenbeiträgen, deren Höhe gesetzlich fixiert war, heranzuziehen. (S. oben S. 989 ff.) Diesen Bestimmungen lag der Gedanke zu Grunde, daß die gewerblichen Arbeiter in Zeiten, in welchen sie arbeiten können und durch ihrer Hände Arbeit sich erhalten, einen Teil des Lohnes dazu verwenden müssen, um sich für den Fall der Krankheit gegen sofortige Verarmung zu sichern. Die Reichsgesetzgebung hat diese Gedanken verallgemeinert. Sie hat in dem Krankenversicherungsgesetz von 1883 Arbeitgeber und Arbeiter in dem Gewerbebetrieb und den demselben gleichgestellten Betrieben (s. Hdb. Bd. II, Abh. XXII) verpflichtet, jeden Arbeiter gegen die Gefahr zu versichern, im Falle einer vorübergehenden Krankheit der öffentlichen Armenpflege anheimzufallen. Sie hat in den Unfallversicherungsgesetzen von 1884 u. ff. die Unternehmer der mit Gefahr für die Arbeiter verbundenen Betriebe verpflichtet, den Arbeitern, welche in ihrem Betrieb durch einen Unfall verunglücken, und den Hinterbliebenen der Arbeiter, welche hierbei ihr Leben verlieren, einen Ersatz zu gewähren für die durch den Unfall verursachten Kosten des Heilverfahrens, soweit dieselben nicht durch die Krankenversicherung zu bestreiten sind, und für die hiedurch herbeigeführte Erwerbsunfähigkeit, bezw. für den Verlust des Ernährers. Sie hat in dem Gesetz über die Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889

den Personen der arbeitenden Klassen eine gesetzlich gesicherte Versorgung gewährleistet für den Fall, daß sie durch hohes Alter in ihrer Erwerbsfähigkeit gemindert werden oder daß sie (aus einer anderen Ursache als infolge eines Betriebsunfalls, sofern sie der Unfallversicherung unterstehen) ihre Erwerbsfähigkeit dauernd verlieren (S. Hdb. Band. II. Abh. XXII.) An Stelle der öffentlichen Armenpflege tritt die Verpflichtung der Arbeitgeber, die von ihm beschäftigten Arbeiter und deren Angehörige sicher zu stellen gegen Erwerbslosigkeit, welche durch vorübergehende Krankheit, durch Betriebsunfälle, durch Invalidität oder Alter herbeigeführt werden kann. Die hierfür von den Arbeitgebern zu zahlenden Summen bilden einen Teil des Arbeitslohns. Waren früher die durch Krankheit oder Betriebsunfälle verarmten Arbeiter von den Armenverbänden aus öffentlichen Mitteln zu erhalten, so schützt der Staat sie jetzt gegen Verarmung, indem er ihnen einen Rechtsanspruch gibt auf den Bezug der Mittel, die im Falle der durch Krankheit, Betriebsunfälle 2c. verursachten Arbeitsunfähigkeit zum Lebensunterhalt erforderlich sind. Freilich sind die Arbeiter selbst auch verpflichtet zu der Krankenversicherung sowie zu der Invaliditäts- und Altersversicherung Beiträge zu zahlen.

3. Die einzelnen Zweige der Armenpflege.

§ 48. Die Armenpflege selbst ist oder soll wenigstens der Kampf mit der Armut sein. Ihr Ziel muß es sein, die Verarmten der Armut zu entreißen und sie wieder wirtschaftlich selbständig zu machen. Hält die Armenpflege dieses Ziel im Auge, so wird sie danach auch in ihrer Ausübung zu unterscheiden haben zwischen denjenigen Armen, die arbeitsfähig sind und sich durch ihre Arbeit sich die Mittel zur Fristung der Existenz zu verschaffen vermöchten, wenn sie ihre Arbeitskräfte verwenden könnten oder wollten, und denjenigen Armen, die arbeits- und erwerbsunfähig sind. Die Grundsätze über die Uebung der Armenpflege müssen deshalb auch verschieden sein, je nachdem sie es mit arbeitsfähigen oder arbeitsunfähigen Armen zu thun hat[89]).

1. Arbeitsfähige Arme.

§ 49. Arbeitsfähige Arme können entweder der öffentlichen Armenpflege anheimfallen, weil sie aus Trägheit, Arbeitsscheu 2c. nicht arbeiten wollen, oder weil sie die Möglichkeit nicht haben durch Verwendung ihrer Arbeitskräfte den Lebensunterhalt sich zu erwerben.

Was die arbeitsfähigen Armen betrifft, die nicht arbeiten wollen, so fallen sie überhaupt nicht unter den Begriff der der öffentlichen Unterstützung bedürftigen Armen,

89) Die ältere Litteratur über die verschiedenen Arten und Methoden der Armenversorgung ist außerordentlich zahlreich. Es genügt hier auf die Angaben bei Mohl, P.W. I, § 53 und Rau II, § 325 zu verweisen. Auch heute noch wertvoll sind die betreffenden Abschnitte in den Werken von Villeneuve-Bargemont, Économie politique chrét., 3 Bde. 1834, und de Gérando, De la Bienfaisance publique, 4 Bde. 1839. In neuerer Zeit sind die hierher gehörigen Fragen namentlich in den Schriften über Innere Mission und in der derselben nahestehenden Litteratur behandelt worden. Vgl. die Fliegenden Blätter aus dem Rauhen Hause zu Horn bei Hamburg (seit 1846), die Blätter für Armenwesen, herausgegeben von der Centralleitung der Wohlthätigkeitsvereine (seit 1849) und Monatsschrift für innere Mission (seit 1880). S. insbesondere auch Schneider, Innere Mission in Deutschland. 2 Bde. (1888).

Im November 1881 ward in Berlin der deutsche Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit gegründet, dessen Zwecke nach § 1 der Satzungen bestehen: in der Zusammenfassung der zerstreuten Reformbestrebungen, welche auf dem Gebiete der Armenpflege und Wohlthätigkeit hervortreten und in der fortgesetzten gegenseitigen Aufklärung der auf diesem Gebiete thätigen Personen. Hierzu dienen ihm als wesentliches Mittel die jährlichen öffentlichen Versammlungen der Mitglieder. Zahlreiche Städte und Landarmenverbände gehören dem Verein als Mitglieder an. S. die Schriften des Vereins (Gutachten und Stenographische Berichte der Verhandlungen) bis jetzt 10 Bde. 1886—1890. — Beachtung verdient auch die inhaltsreiche Zeitschrift „Volkswohl“ herausgegeben von Böhmert und Bode (seit 1878).

der Hilfsbedürftigen (Reichsges. v. 6. Juni 1870 § 28). Denn sie sind im stande, durch Verwertung ihrer Arbeitskraft sich die Mittel zur Befriedigung der notwendigsten Lebensbedürfnisse zu verschaffen. Sie sind nicht sowohl ein Objekt der Armenpflege, als der Sicherheitspolizei. Der Staat erkennt sich nicht für verpflichtet und nicht für berechtigt, gegen den Müßiggang und die Arbeitsscheu als individuelle Laster der Einzelnen einzuschreiten. Gegen diejenigen aber, die aus Müßiggang und Arbeitsscheu eine Lebensweise führen, welche den rechtlich geschützten Interessen der Gesellschaft und des Staats Gefahr bringt, ist die Anwendung von Zwangsmitteln geboten. Einer solchen Lebensweise müssen aber diejenigen Personen sich hingeben, welche weder eigenes Vermögen besitzen, noch von bestimmten Personen ihren Lebensunterhalt empfangen, noch durch rechtlich erlaubte Arbeit sich die Mittel hierzu zu erwerben suchen. Sie sind durch ihre Lebensweise selbst eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und das Gemeinwohl und der Staat ist berechtigt und verpflichtet, durch Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit diese Gefahr zu beseitigen. Wie im römischen Reich und im Mittelalter, so ist auch in allen modernen Staaten die in Landstreicherei und Bettel bestehende Lebensweise mit Strafe bedroht. Es kann gegen arbeitsscheue Arme Zwang angewandt werden, um sie zu rechtlich erlaubter und wirtschaftlicher Thätigkeit zu erziehen.

Das deutsche Strafgesetzbuch (§ 361) enthält hierüber folgende Bestimmungen. Strafbar an sich sind Landstreicherei und Bettelei. Als Landstreicher werden alle diejenigen Personen betrachtet, die, ohne erlaubten Zweck und ohne die Mittel ihres Unterhalts nachweisen zu können, sich im Lande herumtreiben und sich auf gut Glück fortzubringen suchen. Gleich denen, die selbst der Bettelei obliegen, werden auch die Personen bestraft, welche Kinder zum Betteln anleiten oder ausschicken, oder Personen, welche ihrer Gewalt und Aufsicht untergeben sind und zu ihrer Hausgenossenschaft gehören, vom Betteln abzuhalten unterlassen. Müßiggang, Spiel und Trunksucht sind dagegen nur dann strafbar, wenn der Lasterhafte dadurch in einen Zustand gerät, in welchem zu seinem Unterhalte oder zum Unterhalte derjenigen, zu deren Ernährung er verpflichtet ist, durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß (§ 361, Ziffer 3, 4. 5). Personen, welche aus öffentlichen Armenmitteln Unterstützung empfangen, können, soweit ihre Kräfte ausreichen, zur Arbeit von der Behörde angehalten werden. Weigern sie sich aus Arbeitsscheu, die ihnen angewiesene und ihren Kräften angemessene Arbeit zu verrichten, so sind sie strafbar (§ 361, Ziffer 7). In allen diesen Fällen kann die Haftstrafe (Freiheitsentziehung von einem Tag bis auf 6 Wochen) verhängt werden. Bei der Verurteilung zur Haft kann aber von dem Gericht zugleich erkannt werden, daß die verurteilte Person nach verbüßter Strafe der Landesbehörde zu überweisen sei. Die Landespolizeibehörde erhält dadurch die Befugnis, den Verurteilten entweder bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden. Ist die Verurteilung wegen Bettelei, Anhalten zum Betteln oder Nichtverhinderung der Bettelei (s. oben) erfolgt, so kann eine solche Ueberweisung an die Polizeibehörde nur erfolgen, wenn der Verurteilte in den letzten drei Jahren wegen dieser Uebertretung mehrmals rechtskräftig verurteilt worden ist, oder wenn derselbe unter Drohung oder mit Waffen gebettelt hat (§ 362) [90].

Bietet demnach die Strafgesetzgebung genügende Mittel dar, um gegen den Müßiggang und die Arbeitsscheu dann einzuschreiten, wenn hieraus Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung entspringen, so darf doch nicht verkannt werden, daß durch Strafen und durch zwangsweise Arbeit in den Arbeitshäusern [91]) das Uebel wohl vermindert, aber nicht

90) Vgl. auch das österreichische Gesetz vom 10. Mai 1873, betreffend polizeistrafrechtliche Bestimmungen wider Arbeitsscheue und Landstreicher.

91) Es existieren im deutschen Reiche 51 Arbeitshäuser, davon in Preußen 28. Die meisten derselben sind jedoch so überfüllt, daß es den Anstaltsbeamten unmöglich ist, die einzelnen Korrigenden genügend kennen zu lernen und auf sie einen bessernden Einfluß auszuüben. Auch werden die verschiedenen Klassen der Korrigenden nicht genügend von einander geschieden, so daß nur allzu häufig die noch besserungsfähigen Korrigenden von den gewohnheitsmäßigen Bettlern, Landstreichern, liederlichen Dirnen ꝛc., mit denen sie zusammen sind, gründlich verdorben werden. Demgemäß ist denn auch die Zahl der Rückfälligen, welche zu wiederholten Malen in die Arbeitshäuser untergebracht werden, eine sehr große. Nach einer allerdings nicht vollständigen Statistik waren von den im Jahre 1883 in die Arbeitshäuser eingelieferten Korrigenden 53 Proz. rückfällig und unter den rückfälligen befanden sich viele Korrigenden, die schon zehnmal und öfter die Arbeitshäuser besucht hatten. Eine Reform der Arbeitshäuser, die nicht selten mehr schaden als nützen, ist ein dringendes Bedürfnis. Vgl.

beseitigt werden kann. Die Bettelei kann nur unterdrückt werden, wenn das Almosengeben unterdrückt wird. Das Strafgesetz kann und darf aber nicht der privaten Wohlthätigkeit eine solche Beschränkung auferlegen. Verbote, die darauf abzielen, würden nur die Bethätigung des Wohlthätigkeitssinnes und der Menschenliebe schädigen, ohne doch durchführbar zu sein. Nur durch Verbreitung der richtigen Ansichten über Armenpflege und durch eine umfassende Organisation der öffentlichen Armenpflege und ihre Verbindung mit der privaten Wohlthätigkeit wird es möglich sein, der Bettelei erfolgreich entgegenzuwirken. Durch Gründung und Ausbreitung von Vereinen gegen den Bettel kann hier weit mehr gewirkt werden, als durch eine Verschärfung der gegen den Bettel und die Landstreicherei angedrohten Strafen. Doch können Vereine, deren Mitglieder sich verpflichten, an Bettler überhaupt kein Almosen zu geben und sie einfach abzuweisen, nur geringen Erfolg haben. Die Erfahrung hat dies zur Genüge erwiesen. Das Mitleid und der Wohlthätigkeitssinn lassen sich eine solche Schranke nicht auferlegen. Aber selbst da, wo ein solcher Verein sein Ziel erreicht, hat dies nur zur Folge, daß die Bettler sich aus dem Gebiete des Vereins in andere Gebiete verziehen und dort in um so größerer Zahl auftreten. Die große Zunahme der Wanderbettelei (Vagabondage), über die in den letzten Jahren in vielen Gegenden Deutschlands geklagt ward, hat deshalb Veranlassung gegeben, die Bettelei durch Errichtung von Naturalverpflegungsstationen zu bekämpfen [92]). Sie dienen dazu, die mittellosen Wanderer durch Gewährung von Obdach, Nahrung und, soweit erforderlich, von Kleidung von der Bettelei abzuhalten. Um ihren Zweck zu erreichen, müssen sie in allen Teilen Deutschlands gegründet und nach möglichst einheitlichen Grundsätzen eingerichtet und verwaltet werden. Die Stationen sind in solchen Entfernungen anzulegen, daß jeder mittellose Wanderer sie leicht erkennen kann; andererseits dürfen sie aber auch nicht so nahe bei einander liegen, daß sie mißbraucht werden können. Sie werden deshalb am zweckmäßigsten von Kommunalverbänden (Kreise, Bezirke, Amtskörperschaften) errichtet und müssen unter einander in Verbindung stehen. Die Verpflegung soll, soweit dies möglich ist, nur gegen eine Arbeitsleistung gewährt werden. Vor allem aber ist es wichtig, daß mit den Stationen Arbeitsnachweisungsstellen verbunden werden [93]). Es sollen deshalb die Arbeiterkolonien (s. unten S. 1025) in Verbindung mit ihnen treten, so daß von der Station aus die arbeitsfähigen Wanderer, die zu dem Eintritt in eine solche Kolonie bereit sind, ihr zugewiesen werden. — So große Vorzüge eine derartige Naturalverpflegung vor dem blinden Almosengeben hat, so ist durch die bisherige Einrichtung der Stationen die Gefahr eines Mißbrauchs doch nicht beseitigt. Es ist keine Gewähr dafür geboten, daß die Verpflegung nur den wirklich Armen gereicht werde und es ist keine Gewähr dafür geboten, daß den arbeitsfähigen Armen die Unterstützung nur gegen eine entsprechende Arbeitsleistung gewährt werde. Nur wenn beide Voraussetzungen erfüllt werden, können die Naturalverpflegungsstationen den Zweck erreichen, den man von ihnen erwartet. Im Jahre 1888 bestanden in Preußen 917 Stationen, von denen 652 von den Aufgenommenen eine Arbeitsleistung verlangten.

§ 50. Die Aufgabe der Armenpflege gegenüber den arbeitsfähigen Armen, die bereit sind zu arbeiten, die aber nicht imstande sind, Arbeit zu finden, durch deren Ertrag sie ihr Leben zu fristen vermögen, besteht darin, ihnen Beschäftigung zu

namentlich v. Wintzingerode-Knorr, Die deutschen Arbeitshäuser, ein Beitrag zur Lösung der Vagabonden-Frage. 1885.

92) Diese Einrichtung nahm ihren Ausgang in Württemberg und hat dort sehr gute Erfolge gehabt. Vgl. Huzel, System der communalen Naturalverpflegung armer Reisender zur Bekämpfung der Wanderbettelei. 1883; Blätter für das Armenwesen 1882 S. 169 ff.

93) Zur Verbreitung von Naturalverpflegungsstationen über ganz Deutschland, zur Verbindung derselben unter einander und zur Aufstellung gleichmäßiger Grundsätze über ihre Verwaltung hat sich im November 1883 ein Zentralverein zur Bekämpfung der Vagabondage gebildet.

verschaffen. Der Einzelne hat nicht ein Recht auf Arbeit, aber die öffentliche Armenpflege ist verpflichtet, ihm so lange den Unterhalt zu gewähren, bis er genügende Arbeit findet. Und daraus ergibt sich auch ihre Verpflichtung, Arbeitsgelegenheit zu verschaffen, da nur durch Arbeit der Verarmte der Armut entrissen werden kann. In regelmäßigen Zeiten wird die Thätigkeit der öffentlichen Armenpflege für arbeitsfähige und arbeitssuchende Personen nur ausnahmsweise und vorübergehend einzutreten haben. Wer arbeitsfähig ist, vermag in normalen Verhältnissen auch Arbeit selbst zu finden, durch deren Ertrag er den notdürftigen Unterhalt für sich und seine Familie zu bestreiten vermag. Doch können allerdings auch Notfälle eintreten, in welchen eine augenblickliche, wenn auch nur vorübergehende öffentliche Unterstützung erforderlich ist, um den Verarmten in die Möglichkeit zu versetzen, lohnende Arbeit zu finden (z. B. augenblickliche Erwerbslosigkeit nach der Entlassung aus einer Straf- oder Krankenanstalt). Einer gut organisierten Armenpflege wird es meist gelingen, gerade in diesen Fällen rasche und sichere Abhilfe zu gewähren und, außer der Unterstützung mit den notwendigsten Lebensmitteln 2c., dem Verarmten die Verwertung seiner Arbeitskraft zu vermitteln oder ihm eine seinen Kräften entsprechende Arbeit anzuweisen. Auch hier können Privatvereine und Anstalten, die sich den Nachweis von Arbeitsgelegenheit und namentlich die Unterbringung von entlassenen Sträflingen zur Aufgabe machen, in der fruchtbringendsten Weise mit den Organen der öffentlichen Armenpflege gemeinsam wirken[94]). Die in solchen Ausnahmefällen gewährte Unterstützung muß sich auf die Befriedigung der notwendigsten Lebensbedürfnisse in strengster Weise beschränken, um den Verarmten selbst zu veranlassen, unter Anstrengung aller seiner Kräfte sich möglichst bald der öffentlichen Unterstützung zu entziehen. Nur dann kann verhindert werden, daß die Armenpflege nicht selbst die Armut groß zieht. Mit Recht bedrohen die württembergische und oldenburgische Gesetzgebung[95]) diejenigen mit Strafe, die aus Mutwillen oder Bosheit sich in die Lage versetzen, öffentlich Unterstützung ansprechen zu müssen, sowie diejenigen, welche durch unwahres Vorgeben oder Verschweigen der Wahrheit von öffentlichen Behörden oder Wohlthätigkeitsvereinen Unterstützung erschleichen.

§ 51. Hat demnach die Armenpflege gegenüber den arbeitswilligen und den arbeitsscheuen Armen ganz verschiedene Aufgaben, so ist es doch häufig mit großen Schwierigkeiten verbunden, diese beiden Kategorien von Armen aus einander zu halten. Nicht nur sind die Organe der Armenpflege nicht immer im stande das Gewebe von Lüge und Verstellung, hinter dem die Arbeitsscheuen ihre Faulheit und ihre Laster zu verbergen suchen, zu zerreißen; nicht selten werden auch die arbeitsscheuen Personen, die durch Liederlichkeit heruntergekommen sind, in der That nicht mehr lohnende Arbeit finden können, wenn sie dieselbe auch aufsuchen, weil die Arbeitgeber sich scheuen, sie in ihren Dienst zu nehmen. Diese Umstände haben die Einrichtung von Armenarbeitshäusern herbeigeführt.

---

94) Schon oben (S. 965 ff.) ist darauf hingewiesen worden, daß die öffentliche Armenpflege mit der privaten Wohlthätigkeitspflege in einen engen Zusammenhang gebracht werden muß, wenn befriedigende Zustände auf diesem Gebiete erreicht werden sollen. Die Schwierigkeiten einer solchen Verbindung sind freilich an vielen Orten sehr große, da die Bethätigung des Wohlthätigkeitssinnes der Einzelnen und der Privatvereine sich nicht reglementieren läßt. Es soll nicht verkannt werden, daß die Ausübung der Privatwohlthätigkeit, wenn sie ohne Verbindung mit der öffentlichen Armenpflege erfolgt, letztere durchkreuzen und nach manchen Richtungen hin schädlich wirken kann. Trotzdem muß vor jedem Eingriff der Gesetzgebung und der Verwaltung in dieses Gebiet, wie es neuerdings mehrfach verlangt worden ist, gewarnt werden. Die Wohlthätigkeit, die Bethätigung der Menschenliebe darf nicht durch büreaukratische Vorschriften erstickt werden. Das gemeinsame Wirken muß durch freie Vereinbarungen erzielt werden, wie solche in einzelnen größeren Städten zwischen den Organen der öffentlichen Armenpflege und den Wohlthätigkeitsvereinen abgeschlossen worden sind. Es sei als Beispiel hierfür angeführt die von der Armendeputation der Stadt Mainz und mehreren Wohlthätigkeitsvereinen abgeschlossene Vereinbarung v. 17. Juni 1884, die in der Deutschen Gemeindezeitung 1884 S. 185 zum Abdruck gelangt ist.

95) Württemberg: Polizeistrafgesetz Art. 10, Oldenburg: G.O. Art. 72, § 2.

Die Erfahrungen, die insbesondere in der englischen Armenpflege vor der Reform von 1834 gemacht worden sind, haben gezeigt, welche Mißbräuche mit der Unterstützung der arbeitsfähigen Armen sich verbinden können, wenn dieselbe ohne genügende Untersuchung der thatsächlichen Verhältnisse erfolgt und in Gewährung von Geld besteht. Diese Erfahrungen haben in England die Gesetzgebung veranlaßt, in dem Gesetz von 1834 den Grundsatz aufzustellen, daß arbeitsfähige Arme in der Regel in ein Armenarbeitshaus (workhouse) aufgenommen werden müssen, in welchem sie zur Arbeit gezwungen und einer strengen Hausdisziplin unterworfen werden. Die Nötigung zur Arbeit und die Beschränkung der persönlichen Freiheit sollten sichere Proben für die wirkliche Hilfsbedürftigkeit sein. Zwar kann niemand zum Eintritt in das Armenhaus genötigt werden, aber die Weigerung zieht den Verlust des Anspruchs auf eine andere Unterstützung nach sich. Die Armenverbände sind zur Errichtung von Armenarbeitshäusern verpflichtet worden. Nur in Ausnahmefällen soll an Arbeitsfähige eine Unterstützung außerhalb des Arbeitshauses gewährt werden. Indessen hat die Praxis doch bald zu einer Milderung geführt, so daß gegenwärtig ein nicht geringer Teil auch der arbeitsfähigen Armen außerhalb des Arbeitshauses durch Gewährung von Nahrungsmitteln, Kleidung ꝛc. unterstützt wird[96]. Auch in einigen deutschen Ländern, wie namentlich im Königreich Sachsen, sind Armenarbeitshäuser eingeführt worden. In den kleinen Landgemeinden ist vielfach die Armenbehörde nicht im stande, der Arbeitsscheuen Herr zu werden, noch auch den Arbeitslosen, aber Arbeitswilligen Arbeit zu verschaffen. Nur allzu häufig werden dann die arbeitsfähigen Armen in das zur Unterbringung der arbeitsunfähigen Armen bestimmte Armenhaus der Gemeinde aufgenommen, das ohne genügende Aufsicht bald zur Brutstätte der Laster, Verführung und Unreinlichkeit wird. Da aber die einzelnen Gemeinden zur Errichtung von Armenarbeitshäusern nicht im stande sind, so bildeten sich seit dem Jahre 1860 in den meisten Kreisen Sachsens Bezirksarmenvereine, deren Mitglieder die Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke sind. Sie erhalten durch Bestätigung ihrer Statuten von der Regierung die Rechte einer juristischen Person. Mit ihrem eigentlichen Zwecke der Gründung und Unterhaltung eines gemeinschaftlichen Armenarbeitshauses verbinden sie vielfach noch weitergehende Zwecke, wie Fürsorge für arme Kinder ꝛc. Die Generalkosten (für Erwerb, Einrichtung, Unterhaltung des Hauses, Gehalt der Beamten ꝛc.) werden von dem Vereine getragen und durch Beiträge der Gemeinden und Gutsbezirke, die nach den Steuereinheiten umgelegt werden, aufgebracht. Die Spezialkosten für die einzelnen, dem Arbeitshause überwiesenen Armen werden von dem Ortsarmenverband, dem derselbe angehört, bezahlt. Die Häuslinge werden entweder in der Anstalt selbst zu strenger Arbeit angehalten, oder aber des Tags über an Privatleute zur Arbeit verdungen. Sie unterliegen einer sehr strengen Disziplin. Auf Grund der von der Regierung genehmigten Hausordnung kann auch körperliche Züchtigung als Zuchtmittel zur Anwendung kommen[97].

Auch in andern Landesteilen, wie in der Provinz Schleswig-Holstein, in Ostfriesland, Oldenburg ꝛc., haben die Armenarbeitshäuser Eingang gefunden. Hier dienen sie aber meist auch zur Aufnahme von arbeitsunfähigen Armen, von Kindern, Gebrechlichen ꝛc.[98]. Auch die von den meisten preußischen Landarmenverbänden errichteten Armenanstalten sind sowohl zur Aufnahme von arbeitsscheuen wie von arbeitsunfähigen Armen bestimmt.

Der Grundgedanke, auf welchem die Einrichtung der Armenarbeitshäuser beruht, ist gewiß ein richtiger. Die Arbeitsscheuen, die, statt von ihrer Hände Arbeit zu leben, vorziehen, der Armenkasse zur Last zu fallen, müssen zur Arbeit gezwungen, einer streng geregelten Lebensweise und einer scharfen Zucht unterworfen werden. Das kann aber nur in besonderen Anstalten geschehen, die geeignet sind, den Andrang arbeitsscheuen Gesindels von der Armenkasse fern zu halten. Mit Recht geben deshalb auch die meisten Landesgesetze den Organen der öffentlichen Armenpflege die Befugnis, für solche Anstalten Hausordnungen zu erlassen, durch welche den Vorgesetzten derselben eine Disziplinarstrafgewalt übertragen werden kann[99]. Aber es darf nicht verkannt werden, daß die Unterbringung in ein Arbeitshaus, in welchem dem Häusling die Freiheit über seine Arbeitskraft und Arbeitszeit zu verfügen, entzogen ist, thatsächlich einer Freiheitsstrafe gleichkommt, daß damit eine Schmälerung der Ehre und nicht selten eine große Härte auch gegen die Verwandten verbunden sein kann. Die Unterbringung in ein Arbeitshaus sollte deshalb nur zulässig sein bei wirklich arbeitsscheuen Personen, nicht aber bei solchen, welchen es trotz ihres guten Willens nicht möglich ist, Arbeit, von deren Lohn sie ihr Leben zu

96) Vgl. Gneist, Engl. Communalverf. II, 1067 ff. Siehe auch oben S. 982.

97) In dem letzten Jahrzehnt haben die größern Kommunalverbände (Bezirksverbände) sowohl selbst solche Anstalten gegründet, wie auch Anstalten der Armenvereine übernommen. Von den 28 Anstalten, die gegenwärtig bestehen, befinden sich 18 im Besitz der Bezirksverbände. Vgl. Bitzer, Bezirksarmenhäuser in Sachsen. 1864; Böhmert, Zur Statistik der Sächsischen Bezirksarmenanstalten in der Zeitschrift des Sächs. Statist. Büreaus 1883 S. 151 ff.; v. Schlieben, Organisation der öffentlichen Armenpflege in der Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung in Sachsen. Bd. 5, S. 26 ff.; Rumpelt im Handwörterbuch der Staatswissenschaften I, S. 667 ff.

98) Vgl. Seelig bei Emminghaus a. a. O. S. 126; Kollmann, Statistische Nachrichten über Oldenburg XVIII, S. 79 ff.; Kocholl, a. a. O. S. 559 ff.

99) Baden: Armengesetz § 19; Sachsen: Armenordnung § 58; Württemberg: Gesetz v. 1873 Art. 23. In Preußen gestatten die Reglements der einzelnen Provinzialanstalten die Aufstellung von Hausordnungen und die Uebertragung einer Disziplinargewalt an den Vorstand.

fristen und ihre Familie zu unterhalten vermögen, zu finden. Mit Recht sagt die preußische Instruktion zu dem Gesetz vom 8. März 1871 § 1: „Von dieser Befugnis sollen die Armenvorstände jedoch nur geeigneten Falls Gebrauch machen. Die öffentliche Armenpflege darf neben der nötigen Strenge, deren Mangel allerdings erfahrungsmäßig zur Demoralisation der Armenbevölkerung führt, auch der auf den einzelnen Fall Rücksicht nehmenden Humanität nicht entbehren. Statt der Gewährung von Unterstützungen in Geld, Lebensmitteln, Brennmaterialien wird daher die Unterbringung in öffentlichen Armenhäusern auch in Zukunft keineswegs die ein- für allemal zu befolgende Regel bilden dürfen. Nur das verständige Ermessen kann je nach der Lage des Falls darüber die Richtschnur an die Hand geben, welcher Modus als der zweckentsprechende, beiden Rücksichten die gebührende Rechnung tragende anzusehen ist." Die Verbringung in ein Armenarbeitshaus darf immer nur mit dem Willen des Armen geschehen, wie ihm auch die Entlassung nicht versagt werden darf. Will sich der Arme mit der ihm im Armenarbeitshaus gebotenen Unterstützung nicht begnügen, so verzichtet er auf öffentliche Unterstützung und es ist ihm überlassen, sich seinen Lebensunterhalt zu verdienen. Ist er hierzu nicht im stande, so kann er auf Grund des St.G.B. § 361 Ziff. 7 bestraft und nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde überwiesen werden, die dann erst das Recht erhält, ihn bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus zu verbringen [100]). Mit diesen Bestimmungen des Reichsstrafgesetzes steht es in Widerspruch, wenn in einigen Staaten, wie Sachsen und Oldenburg, der Verwaltungsbehörde die Befugnis erteilt ist, unter gewissen Voraussetzungen die Entlassung zu verweigern und den Armen wider seinen Willen in einem Armenarbeitshaus festzuhalten. — Die Armenarbeitshäuser und Korrigendenanstalten haben jedoch den Nachteil, daß die aus ihnen entlassenen Personen mit einem Makel behaftet sind, welcher es ihnen erschwert, wo nicht unmöglich macht, wieder in ehrliche Arbeit zu kommen und sich aus dem sittlichen und wirtschaftlichen Verfall zu erheben.

Die Errichtung von Arbeiterkolonien, wie solche in den letzten Jahren in mehreren deutschen Landesteilen entstanden sind, muß deshalb als ein wichtiger Fortschritt auf dem Gebiete des Armenwesens betrachtet werden. Die Arbeiterkolonien sind dazu bestimmt, arbeitsfähigen und arbeitswilligen Männern, die augenblicklich keinen Erwerb finden können und deshalb der Wanderbettelei verfallen sind oder zu verfallen drohen, in land- und forstwirtschaftlichen Arbeiten Beschäftigung zu gewähren, um sie aus ihrem Elend herauszureißen, ihnen Gelegenheit zu geben, sich an Ordnung, Regelmäßigkeit und Thätigkeit wieder zu gewöhnen und um sie später wieder der bürgerlichen Gesellschaft als tüchtige und ehrenhafte Glieder zuzuführen. Die Gründung solcher Arbeiterkolonien ist gegenwärtig noch das Werk der freien Vereinsthätigkeit, es ist aber zu hoffen, daß die Kommunalverbände deren Errichtung selbst in die Hand nehmen oder wenigstens sich bei derselben beteiligen werden. Der Eintritt in die Arbeiterkolonie ist weder an ein Alter noch an ein religiöses Bekenntnis noch an einen bestimmten Stand gebunden, und ist immer ein freiwilliger, wie auch der Austritt jederzeit offen steht. Zur Arbeit eignet sich namentlich die Urbarmachung eines kulturlosen, aber kulturfähigen Landes. Freilich wird die Schwierigkeit, solche Ländereien, die sich für Arbeiterkolonien eignen, zu finden, nicht immer leicht zu überwinden sein. Den Arbeitern wird Obdach und Verpflegung gewährt. Die erforderliche Kleidung ist ihnen zum Selbstkostenpreis abzugeben. Für ihre Arbeit erhalten sie einen Lohn, der jedoch niedriger sein muß als der ortsübliche Tagelohn. Die Arbeiter sind verpflichtet, sich der Haus- und Arbeitsordnung zu fügen, widrigenfalls sie entlassen werden. Nur in Ausnahmefällen kann ihnen bei Verletzung der Vorschriften der fernere Aufenthalt in der Kolonie gestattet werden; sie erhalten dann aber während einer bestimmten Zeit keinen Arbeitslohn. Für den Erfolg ist die Auswahl der Beamten von größter Wichtigkeit. Sie müssen geeignet sein, um durch sittlich-religiöse Einwirkung auf die Arbeiter deren sittliche Widerstandskraft zu stärken und sie für das Leben brauchbar zu machen [101]). — Ende 1889 gab es in Preußen 14 Arbeiterkolonien, je eine in Bayern, Sachsen, Württemberg, Hessen, Baden, Oldenburg, Sachsen-Weimar und Lothringen, im ganzen 22 mit ca. 2320 Kolonisten. Die Größe der einzelnen Anstalten ist sehr verschieden. Die kleinste (Magdeburg) hat 25, die größte (Carlshof in Ostpreußen) hat 250 belegbare Plätze. — Die Erwartung, daß alle Kolonisten bei der Entlassung arbeitslustige und tüchtige Menschen geworden seien, darf natürlich nicht gehegt werden. Die Erfolge können nur bescheiden sein und nur langsam sich geltend machen. Ein großer Prozentsatz der Kolonisten verfällt, sobald er der Anstalt den Rücken gekehrt hat, wieder der Trunksucht, der Arbeitsscheu und Landstreicherei, um im Bedürfnisfall wieder in einer Kolonie Unterkunft zu suchen. Nach Berthold hatten 1887/88 von 5556 Kolonisten ca. 38 Proz. schon mehreremale Aufnahme in Kolonien gefunden. Die wiederholten Aufnahmen müssen deshalb an besonders erschwerende Bedingungen geknüpft werden. Da-

100) Mit den Armenarbeitshäusern dürfen nicht verwechselt werden die als Strafanstalten dienenden Arbeitshäuser, die zur Verbüßung der korrektionellen Nachhaft bestimmt sind.

101) Das Vorbild der neuerdings gegründeten Arbeiterkolonien ist die von dem Pastor von Bodelschwingh zu Wilhelmsdorf bei Bielefeld im Jahre 1882 errichtete Arbeiterkolonie. Vgl. die Ackerbaukolonie Wilhelmsdorf nach ihren bisherigen Erfahrungen. 1883. Der S. 1022 Anm. 93 erwähnte Zentralverein hat auch die Feststellung gemeinsamer Grundsätze über Begründung und Verwaltung der Arbeiterkolonien zu seiner Aufgabe. Ferner Berthold, Entwicklung der Arbeitercolonien (Schriften des V. f. S. III, 1887), Weiterentwicklung der Arbeitercolonien. 1889, Handwörterbuch der Staatswissenschaften I, S. 395 ff.

durch muß auch der Gefahr vorgebeugt werden, daß die Arbeiterkolonien dazu benutzt werden, ländliche Arbeiter, die im Sommer Beschäftigung finden, im Winter den Arbeiterkolonien zur Verpflegung zu überweisen.

§ 52. Schwierige Aufgaben, werden der öffentlichen Armenpflege gestellt, wenn infolge von außerordentlichen Ereignissen ganze Klassen der Bevölkerung aus Mangel an Arbeit der Armut verfallen. Eine solche Krankheit im wirtschaftlichen Leben des Volkes kann einen lokalen Charakter haben, sich auf eine Gemeinde oder einen Landesteil beschränken, oder aber auch den ganzen Staat ergreifen. Die Gründe, welche solche Notzeiten herbeiführen, können sehr verschiedenartig sein: Naturereignisse (Erdbeben, Ueberschwemmungen, schlechte Ernten), unglückliche Kriege, Produktions- und Absatzkrisen. In solchen Fällen werden die Mittel der örtlichen und regelmäßigen Armenpflege nicht ausreichen, um der dringendsten Not Abhilfe zu verschaffen. Es müssen dann die größeren Verbände der Bezirke und Provinzen, sowie der gesamte Staat den notleidenden Landesteilen zu Hilfe kommen. Allgemeine Rechtssätze lassen sich aber für die Thätigkeit des Staats und seiner Organe zur Bekämpfung derartiger allgemeiner Notstände nicht aufstellen, weil in jedem einzelnen Falle die Verhältnisse zu verschiedenartig sind. Immerhin aber wird auch in solchen Notständen die öffentliche Armenpflege sich nicht damit begnügen dürfen, durch Darreichung von Lebensmitteln 2c. den Arbeitslosen die Fristung des Lebens zu ermöglichen; sie wird, sofern eine sofortige Beseitigung der Ursachen des Notstands sich nicht herbeiführen läßt, Sorge dafür zu tragen haben, daß die Hilfsbedürftigen nur durch Arbeit, die der Staat, die Provinz, die Gemeinde ihnen verschafft, ihren Lebensunterhalt erwerben. Freilich sind öffentliche Arbeiten, die zunächst deshalb unternommen werden, um den Arbeitslosen Beschäftigung zu gewähren, häufig mit großen Nachteilen verbunden. Da die Arbeiter nicht nach ihrer Fähigkeit, sondern nach der Bedürftigkeit angenommen und nicht nach der Leistung, sondern nach dem Maße ihres Lebensbedarfs bezahlt werden, so werden vielfach die Kosten solcher Arbeiter nicht im Verhältnis zu dem Werte derselben stehen. Es wird selbst nicht immer zu vermeiden sein, daß Arbeiten unternommen werden, die überhaupt nur von geringem Nutzen sind, so daß auch das Kapital, das aufgewandt wird, verloren geht. Endlich wird durch solche Arbeiten in der Bevölkerung leicht die Vorstellung erweckt, als habe der Einzelne einen Rechtsanspruch, von dem Staat lohnende Arbeit zu erhalten. Trotzdem, selbst wenn die hervorgehobenen Nachteile nicht ganz zu vermeiden sind, werden in Notzeiten öffentliche Arbeiten zu unternehmen sein, um die arbeitsfähigen Personen nicht dem Müßiggang verfallen zu lassen und damit Arbeitsscheu und alle damit verbundenen Laster groß zu ziehen.

2. Arbeitsunfähige Arme.

§ 53. Kindheit, Krankheit und Altersschwäche sind die hauptsächlichsten Ursachen der Arbeitsunfähigkeit. Für diese drei Klassen von Armen muß die öffentliche Armenpflege besondere Anordnungen und Anstalten treffen.

Arme Kinder. Ihnen gegenüber hat die öffentliche Armenpflege große und wichtige Verpflichtungen. Sie kann sich nicht darauf beschränken, den Kindern bis zu der Zeit, wo sie erwerbsfähig sind, den Lebensunterhalt zu reichen, sondern sie muß suchen, sie zu tüchtigen Mitgliedern der bürgerlichen Gesellschaft heranzuziehen. Der öffentlichen Armenpflege fallen zunächst nur diejenigen Kinder anheim, zu deren Versorgung und Erziehung keine privatrechtlich verpflichteten Angehörigen vorhanden sind, und die kein Vermögen besitzen, durch welches die Kosten der Versorgung und Erziehung bestritten werden können. Die armen Waisen und Findlinge haben schon frühe das Mitleid in besonderem Maße auf sich gezogen und die christliche Kirche hat das Verdienst, zuerst eigene Anstalten für sie gegründet zu haben. Indem die Kirche sich vor Allem der Findlinge annahm, wollte

sie zugleich den Verbrechen der Kindstödtung und Fruchtabtreibung entgegenwirken, Verbrechen, die im Altertum kaum als solche betrachtet wurden [102]). Das durch die Eltern selbst gefährdete Leben der Kinder sollte erhalten werden. Dieser Gesichtspunkt war es auch, der Papst Innocenz III. veranlaßte, im Jahre 1198 bei dem Neubau und der Erweiterung des Hospitals San Spirito zu Rom mit demselben ein Findelhaus zu verbinden und durch Einführung einer sinnreichen Einrichtung, der sogen. Drehlade, es den Eltern zu ermöglichen, in geheimer, aber sicherer Weise ihre Kinder dem Findelhaus zu übergeben. Man hoffte, dadurch die Verbrechen gegen das Leben der Kinder soviel wie möglich zu verhindern [103]). Die Drehlade ist ein drehbarer Holzcylinder, dessen eine Hälfte mit einer Höhlung versehen ist. Diejenigen, welche dem Findelhaus ein Kind übergeben wollen, geben mit einer an der Drehlade befindlichen Glocke ein Zeichen, worauf die mit der Höhlung versehene Hälfte des Cylinders nach außen gedreht und, nachdem sie das Kind aufgenommen, nach innen zurückgedreht wird. Doch fand diese Einrichtung außerhalb Roms nur langsam Verbreitung. Erst seit dem 14. Jahrhundert wurden in Italien und Frankreich teils durch die geistlichen Orden, teils durch weltliche Genossenschaften zahlreiche Findelhäuser gegründet. In Deutschland dagegen fanden die Findelhäuser nur in wenigen Städten Eingang. Dagegen wurden hier seit der Mitte des 16. Jahrhunderts in vielen Städten Waisenhäuser zur Verpflegung und Erziehung armer Kinder verstorbener Ortsbürger errichtet, in denen nur nach vorheriger Untersuchung aller Verhältnisse eine Aufnahme stattfinden konnte [104]). Namentlich seit dem Anfang des 18. Jahrhunderts, seitdem A. H. Francke durch Gründung des Halleschen Waisenhauses einen kräftigen Anstoß zur Umgestaltung des Armenerziehungswesens gegeben, wurden Waisenhäuser in größerer Zahl gegründet, und in ihnen fanden auch die Findlinge Aufnahme [105]). Die Drehladen bestehen heute nur noch an einzelnen Findelhäusern in Italien, Spanien und Portugal. Dieselben Nachteile, wie die Findelhäuser mit Drehladen haben diejenigen, welche jedes ihnen dargebrachte Kind aufnehmen, wie dies in einigen italienischen Findelhäusern und dem großen Findelhaus zu Dublin der Fall ist. Es bedarf indes keines weiteren Beweises, daß es allein den Grundsätzen einer rationellen Armenpflege entspricht, die öffentliche Unterstützung nur solchen Kindern zu gewähren, die deren thatsächlich bedürftig sind, daß dieser oberste Grundsatz der Armenpflege sowohl bei der Einrichtung der Drehladen als bei den blinden Aufnahmen außer Acht gelassen wird.

Eine weitere Frage ist es, ob die Waisenkinder und Findlinge in Anstalten aufzunehmen und gemeinsam zu verpflegen und zu erziehen sind, oder ob sie erprobten Pflegeleuten gegen Entgelt zur Verpflegung und zur Erziehung zu übergeben sind. Diese vielerörterte und wichtige Frage läßt sich nicht nach allgemeinen Grundsätzen in einer für alle Fälle gleichen Weise entscheiden. Beide Systeme haben ihre Vorzüge und ihre Mängel. Jedenfalls darf eine Verteilung der Kinder an Pflegeeltern nur insoweit stattfinden, als sich erprobte und völlig zuverlässige Personen finden, die die Kinder zu übernehmen bereit sind. Die Schwierigkeit, solche Personen in genügender Zahl zu finden, ist meist eine sehr große, wie denn auch die Notwendigkeit der Aufsicht, die ununterbrochen über die Pflegeeltern geführt werden muß, die allgemeine Durchführung dieses Systems vielfach erschwert. Auch

102) Vgl. Löning, Geschichte des Kirchenrechts I, S. 326; II, S. 246 ff.

103) Ueber Findelhäuser Mohl, P.W. I, § 65; Hügel, Die Findelhäuser und das Findelwesen Europa's, 1863 (mit sehr reichen Litteraturangaben). Conrad, Die Findelanstalten in Hildebrand J. 12, S. 241 ff. Lallemand, Histoire des enfants abandonnés et délaissés. 1883. Vgl. auch die auf S. 935 Anm. 69 angeführte Litteratur.

104) Waisenhäuser wurden errichtet zu Lübeck 1547, zu Augsburg 1572, Hamburg 1597, Mainz 1665, Erfurt 1670, Frankfurt a. M. 1679, Bremen 1692 2c. Kröger, Die Waisenfrage (1848), S. 20 ff.

105) Ueber die Geschichte der Findelhäuser in Frankreich s. Jolly's Darstellung im Handb. Bd. III, S. 935 ff.

hier kann die Thätigkeit von Privatvereinen, die sich der öffentlichen Armenpflege anschließen, vortrefflich wirken, indem durch sie die zur Uebernahme der Kinder geeigneten Personen erkundet und die Pflegeeltern überwacht werden.

§ 54. Die öffentliche Armenpflege muß sich ferner aber auch derjenigen Kinder annehmen, welche zwar nicht in die Kategorie der armen Kinder im eigentlichen Sinne (siehe oben S. 1026) gehören, welche aber der sittlichen Verwahrlosung verfallen, weil die zu ihrer Erziehung verpflichteten Personen ihre Verpflichtung nicht zu erfüllen vermögen. Die Thätigkeit von Privatpersonen und Vereinen hat zwar zur Rettung verwahrloster Kinder vielfach eine segensreiche Wirksamkeit ausgeübt [106]), aber sie kann doch nur einen örtlich beschränkten Kreis umfassen und hat nicht die Mittel, den Widerstand der Eltern zu brechen und zwangsweise gegen die Kinder vorzugehen. Der Staat muß hier auf dem Wege der Gesetzgebung die Voraussetzungen feststellen, unter welchen Kinder auch gegen den Willen der Eltern der sittlichen Verwahrlosung und damit dem Verbrechen und der Armut entrissen werden können. Auch genügt es nicht, wenn der Staat für die Erziehung und Rettung solcher Kinder Anordnungen trifft, die eine strafbare Handlung begangen haben, wegen ihres Alters aber nicht zu einer eigentlichen Strafe verurteilt werden können [107]). In sehr vielen Fällen ist die Gefahr der sittlichen Verwahrlosung der Kinder, die keine strafbare Handlung begangen haben, eine nicht minder große. Doch haben erst wenige Staaten sich dazu entschlossen, gegen die Eltern und Vormünder solcher Kinder einen Zwang auszuüben, und die Verbringung der Kinder gegen den Willen der Eltern und Vormünder in eine Anstalt oder in eine zuverlässige Familie zu gestatten [108]). Kann prinzipiell das Recht des Staats hierzu nicht bestritten werden, so muß doch andererseits das Gesetz auch die notwendigen Vorsichtsmaßregeln zur Verhütung von Mißbräuchen treffen. Da, wo die Unfähigkeit der Eltern zur Erziehung des Kindes nicht unzweifelhaft ist, soll das Kind nicht seinem natürlichen Boden, dem Elternhaus entrissen werden.

Daß Kinder, die der öffentlichen Armenpflege oder der Zwangserziehung anheimfallen, nicht in Anstalten verbracht werden dürfen, in welchen erwachsene Personen zur Verbüßung einer Strafe oder zur sittlichen Verbesserung sich befinden (Straf-, Arbeits-Kor-

---

106) Vgl. die Mitteilungen in dem von Schäfer herausgegebenen Werke: Die Innere Mission in Deutschland (I, 1877 [2. Aufl. 1889] II, 1879) und J. Wellauer und J. Müller, Die schweizerischen Armenerziehungsanstalten. 1870.

107) Nach dem deutschen Strafgesetzbuch § 55 können Kinder, welche das 12. Lebensjahr bei Begehung einer strafbaren Handlung noch nicht überschritten haben, wegen derselben nicht strafrechtlich verfolgt werden. Aber die Unterbringung in eine Erziehungs- oder Besserungsanstalt kann erfolgen, nachdem durch Beschluß der Vormundschaftsbehörde die Begehung der Handlung festgestellt und die Unterbringung für zulässig erklärt ist. Nach § 56 ist ein Angeschuldigter, welcher zu einer Zeit, als er das 12., aber nicht das 18. Lebensjahr vollendet hatte, eine strafbare Handlung begangen hat, freizusprechen, wenn er bei Begehung derselben die zur Erkenntnis ihrer Strafbarkeit erforderliche Einsicht nicht besaß. In dem Urteil kann aber bestimmt werden, daß er in eine Erziehungs- oder Besserungsanstalt gebracht werden soll. In der Anstalt kann er bis zum vollendeten 20. Lebensjahre behalten werden. Zur Ausführung des § 55 des St.G.B.s ist in Preußen das Gesetz v. 13. März 1878, betreffend die Unterbringung verwahrloster Kinder, ergangen. Auf Grund dieses Gesetzes waren Ende März 1888 10 756 Kinder untergebracht, von denen 5688 bei Familien verpflegt wurden, 5068 in Anstalten. Die Kosten der Zwangserziehung beliefen sich 1887/88 auf 1 464 062 M., seit 1. Okt. 1878 auf 9 078 939 M. Vgl. Zeitschrift des Preuß. Statist. Bureaus, Ergänzungsheft XV, (1883), Der Schutz der jugendlichen Personen in Preußen Bd. 29, (1889) S. IX.

108) In Bayern kann durch strafgerichtliches Urteil, durch welches die Eltern oder Pfleger wegen Verwahrlosung der ihnen anvertrauten Personen bestraft werden, der Polizeibehörde die Befugnis erteilt werden, die Pfleglinge in einer öffentlichen Erziehungsanstalt oder bei geeigneten Privatpersonen unterzubringen (P.St.G.B. Art. 81). In Württemberg kann dagegen eine solche Maßregel einfach im Verwaltungswege durch den Gemeinderat, der Besuch öffentlicher Arbeitsanstalten auch durch den Kirchenkonvent angeordnet werden (P.St.G. Art. 12). In Sachsen ist hierzu die Ortspolizeibehörde zuständig, jedoch nur in Betreff schulpflichtiger Kinder und nur auf Antrag der Schulbehörde (Ges. über das Volksschulwesen v. 26. April 1873 § 5, V. v. 20. Aug. 1874 § 9). Vgl. auch Oldenburg, Ges. v. 12. Febr. 1880 Art. 9.

rektionshäuser), ist heute überall anerkannt. Aber soviel wie möglich sollen sie auch nicht in Armenhäuser untergebracht werden. Selbst Kinder solcher Personen, welche in Armenhäusern Aufnahme gefunden, müssen in besondere Anstalten oder zu Pflegeeltern verbracht werden, um sie der Ansteckung durch schlechtes Beispiel und der Verführung zu entziehen. Das System der mit den Armenhäusern verbundenen Schulen, wie es noch in England besteht, hat nur schlechte Früchte getragen[109]). Da in der Regel die Ortsarmenverbände nicht hinreichende Mittel besitzen, um für die Verpflegung und Erziehung armer und sittlich verwahrloster Kinder in ausreichender Weise Sorge zu tragen, so sollte größeren Verbänden durch die Gesetzgebung die öffentliche Armenpflege dieser Kinder übertragen werden.

§ 55. Für körperlich und geistig kranke Personen, sowie für Altersschwache, die weder sich selbst zu erhalten vermögen, noch auch Angehörige besitzen, die privatrechtlich zu ihrer Unterhaltung verpflichtet sind und dieser Verpflichtung nachkommen können, kann entweder dadurch Sorge getragen werden, daß sie in einer Kranken- oder Armenanstalt Aufnahme finden, oder dadurch, daß sie öffentliche Unterstützung in der Familie, die ihre Verpflegung übernimmt, erhalten. Je nach der Verschiedenheit der Verhältnisse wird die eine oder die andere Art der Armenpflege die angemessenste sein. Die Hausunterstützung (offene Armenpflege) wird namentlich dann zur Anwendung zu kommen haben, wenn der Arme noch Familienangehörige besitzt, die zu seiner Pflege verpflichtet oder bereit sind, ohne aber genügende Mittel hierzu zu besitzen. In der Regel wird dem Armen das, was zur Erhaltung des Lebens und zur Krankenpflege notwendig ist, in Natur zu gewähren sein (Nahrungsmittel, Kleidung, Brennmaterial, Arzneimittel 2c.)[110]). Die ärztliche Hilfe ist durch besonders angestellte Armenärzte zu leisten. Ist die Anstellung von Armenärzten nicht thunlich, so haben die praktischen Aerzte für die den Armen gewährte Hilfe einen Anspruch auf Honorierung gegen den zur Armenpflege verpflichteten Verband. Die Unterstützung hat sich ferner auch auf die Erziehung und Ausbildung der Kinder, auf Gewährung eines angemessenen Begräbnisses 2c. zu erstrecken. Geldgaben sollen, um Mißbrauch zu verhüten, nur in Ausnahmefällen gewährt werden. Immer hat die Unterstützung sich in den Grenzen des für Erhaltung des Lebens und der Gesundheit unabweisbaren Bedürfnisses zu halten. Sie soll nur gewährt werden nach einer sorgfältigen, alle Verhältnisse berücksichtigenden Prüfung des Unterstützungsgesuchs und immer nur auf eine bestimmte Zeit, nach deren Ablauf sie, wenn eine wiederholte Prüfung die Notwendigkeit ergibt, zu erneuern ist. Die Hausarmen sind einer fortwährenden Beaufsichtigung zu unterwerfen. Die Armenpfleger müssen die Armen ihres Bezirks von Zeit zu Zeit unvermutet in ihren Wohnungen besuchen, die ordentliche Verwendung der gewährten Unterstützung kontrollieren, sich von dem Vorhandensein der bewilligten Kleidungsstücke, Hausgeräte, Betten 2c. überzeugen, durch Ermahnungen auf Reinlichkeit, Fleiß, gute Kindererziehung, wie überhaupt in jeder Weise auf Hebung und Stärkung des sittlichen Gefühls der Armen hinwirken. Gerade auf diesem Gebiete kann die Armenpflege nur durch Anwendung des individualisierenden Verfahrens ihre Aufgaben erfüllen. Werden die Armen in fremden Familien untergebracht, so muß bei der Auswahl derselben mit großer Vorsicht zu Werke gegangen und der Arme nur solchen Personen anvertraut werden, welche Bürgschaft

---

109) Vgl. den interessanten Aufsatz von F. Mouat, On the education and training of the children of the poor im Journal of the statistical society, Bd. 43 (1880), S. 184—243. Der in Frankreich mehrfach gemachte Versuch, landwirtschaftliche Kolonien zur Erziehung der enfants assistés zu errichten, hat bis jetzt keine befriedigende Resultate gehabt. Vgl. v. Reitzenstein, Die Armengesetzgebung Frankreichs 2c in J. f. G.V. 5 (1881) S. 610.

110) Ueber die Hausarmenpflege vgl. das noch immer wertvolle Werk von de Gérando, Le visiteur du pauvre (1829, deutsch 1831). Eingehende und beachtenswerte Bestimmungen enthalten die sächsische Armenordnung v. 1840 § 34 ff. und die Elberfelder Instruktion für die Bezirksvorsteher und Armenpfleger v. 4. Januar 1861 (Stolp, Ortsgesetze, IV, S. 186).

für eine menschenfreundliche und verständige Behandlung der Armen darbieten. Ganz verwerflich ist es, wenn die Gemeinden, wie dies freilich noch häufig genug geschieht, ihre Armen an die Wenigstfordernden vergeben, denen es dann vorzüglich darauf ankommt, die niedrigen Verpflegungsgelder durch Ausnutzung der noch etwa vorhandenen Arbeitskräfte ihrer Pfleglinge aufzuwiegen. Ebenso verwerflich ist das System des Reihezugs, bei welchem die Ortseinwohner den Armen Wohnung und Kost für eine bestimmte Zeit zu gewähren haben, so oft die Reihe an sie kommt, ein System, das noch in Sachsen für den Fall für anwendbar erklärt ist, daß ein zur Aufnahme der Armen ausreichendes Armenhaus nicht vorhanden ist (Armenordnung von 1840 § 55). — Können die arbeitsunfähigen Armen nicht in ihren Familien belassen oder bei fremden zuverlässigen Familien untergebracht werden, so sind sie in Armenhäusern, wenn sie krank sind, in Krankenanstalten aufzunehmen. Leider befinden sich in vielen Gegenden Deutschlands die Armenhäuser, auf dem Lande wenigstens, in einer sehr traurigen Verfassung. Die Ortsarmenverbände des platten Landes sind vielfach zu klein und zu wenig vermögend, um ein den Ansprüchen der Humanität und Gesundheitspflege entsprechendes Armenhaus zu errichten und zu erhalten. Die Vereinigung mehrerer Ortsarmenverbände aber zur gemeinschaftlichen Errichtung und Unterhaltung eines Armenhauses stößt in der Regel auf unüberwindbare Schwierigkeiten, die in der Engherzigkeit und dem Dorfpartikularismus der Bauern liegen. Nur allzu häufig dient das Armenhaus zu gleicher Zeit zur Aufahme von Altersschwachen und Kindern, von Trunkenbolden und verkommenen Frauenzimmern, wie zur Wohnung für den Dorfhirten oder den Büttel. Es bedarf hier eines energischen Einschreitens und einer sorgfältigen Ueberwachung durch die Aufsichtsbehörde, um die Mißstände zu beseitigen und deren Wiederentstehung zu verhindern. Auch der Vereinigung einer Armenarbeitsanstalt mit einem zur Unterbringung der arbeitsunfähigen Armen bestimmten Armenhause, wie sie sich in Schleswig-Holstein, Ostfriesland, Oldenburg und anderwärts findet, stehen manche Bedenken entgegen. Es ist eine Härte, den Arbeitsunfähigen zum Zusammenleben mit den sittlich anrüchigen Arbeitsscheuen, den Vagabunden und Trunkenbolden zu nötigen und ihm den Eintritt in das Armenhaus zur Schande zu machen. Nur allzu häufig werden dadurch auch die sittlich Tüchtigen, die infolge von Krankheit rc. nur zeitweise der Armenpflege anheimfallen, von der Verdorbenheit ihrer Hausgenossen angesteckt, und der Arme verliert in dem Armenhaus die Selbstachtung und die sittliche Kraft, sich der Armut zu entreißen. Sind die Armen, die ihren Lebensunterhalt nicht verdienen können, nicht völlig arbeitsunfähig, so ist ihnen eine für ihre Kräfte geeignete Arbeit zuzuweisen. Bei Hausarmen ist dies allerdings nicht selten mit Schwierigkeit verbunden. Die Frauen sind mit Stricken, Spinnen, mit Flechtarbeiten zu beschäftigen, mit letzteren wohl auch die Männer. Können die Insassen das Haus verlassen, so sind sie, sofern ihre Kräfte ausreichen, zum Straßenfegen oder zu Wald- und Wegarbeiten anzuhalten. In Armenhäusern läßt sich selbstredend leichter für eine passende Beschäftigung der Insassen Sorge tragen. Im Einzelnen werden die Bestimmungen in umsichtiger Erwägung der persönlichen und lokalen Verhältnisse zu treffen sein.

Kranke, blinde, taubstumme, irrsinnige Arme, die nicht in der Familie verpflegt werden können, müssen in Krankenhäusern rc. untergebracht werden. (S. dar. Hdb. Bd. III. V. L. Abh. V. S. 951 ff.) Neben den im Eigentum und der Verwaltung der Armenverbände und Gemeinden bestehenden Anstalten gibt es vielfach, namentlich in den Städten, Kranken-, Siechen- und Pfründneranstalten, die selbständige Stiftungen sind und nach Maßgabe der Stiftungsbestimmungen und Stiftungsgesetze verwaltet werden. Soweit kranke und altersschwache Arme stiftungsgemäß in derartigen Anstalten Aufnahme und unentgeltliche Verpflegung finden, werden die Armenverbände von der Tragung der Armenlast befreit.

VII.

Sittlichkeitspolizei[1].

§ 1. Polizei ist die Zwangsgewalt des Staats auf dem Gebiet der inneren Verwaltung. Sittlichkeit dagegen ist die Herrschaft der in dem Gewissen des Einzelnen lebendigen Pflichtgebote über den Willen und seine freie Bethätigung. Diese Herrschaft kann nur begründet werden durch die Freiheit des Individuums. Sie ist eine Thatsache des inneren Seelenlebens, die durch äußeren Zwang nicht hervorgebracht, aber auch nicht gehindert werden kann. Da die Polizei nur einen äußeren Zwang auszuüben vermag, so folgt daraus, daß die Polizei nicht die Mittel besitzt, um unmittelbar auf die Sittlichkeit der Einzelnen einzuwirken. Sie kann die Einzelnen verhindern, bestimmte Handlungen zu begehen, sie kann sie durch Androhung oder Verhängung von Strafübeln veranlassen, staatliche Gebote auszuführen, sie kann aber nicht die Gesinnung, aus welcher die Herrschaft der Pflichtgebote über den Willen entspringt, hervorrufen oder umändern. Der Polizei steht die sittliche Freiheit als ein ihr unzugängliches Gebiet gegenüber. Nur langsam ist die Erkenntnis dieser Grundwahrheit zum Durchbruch gelangt. Erst der moderne Staat hat darauf verzichtet, durch staatliche Gebote und Verbote, durch Anwendung von polizeilichen Zwangsmaßregeln seine Angehörigen sittlich machen zu wollen. In der antiken Welt, namentlich in dem griechischen Volk herrschte die Ueberzeugung, daß der Staat die Aufgabe habe, den Einzelnen zur Sittlichkeit zu erziehen, und daß der Einzelne nur in dem Staate und durch den Staat sittlich werden könne. Dem Staate gegenüber hatte der Einzelne keine sittliche Freiheit. Plato wie Aristoteles, so verschieden im übrigen ihre Staatslehre ist, sie beide stimmten darin mit der allgemein herrschenden Anschauung überein, daß der Staat das innere und äußere Leben der Bürger zu beherrschen habe, um sie zum höchsten Gute, zur Sittlichkeit heranzuführen. In der Gesetzgebung ergab sich daraus ein Uebergreifen des Rechts auf das Gebiet der Sittlichkeit, und gerade diejenigen Gesetzgebungen genossen des höchsten Ruhmes, welche die Einzelnen der größten Bevormundung unterwarfen, um sie zur Sittlichkeit zu erziehen[2]). Das römische Recht zuerst suchte der Moral gegenüber sich Selbständigkeit zu erringen und sich nach eigenen Gesetzen zu gestalten. Aber der römische Staat verlangte von seinem Bürger nicht nur, daß er dem Rechte gemäß lebe und seine Rechtspflichten erfülle; der Bürger sollte auch durch ein sittliches Privatleben und einen wohlgeordneten Privathaushalt die Gemeindewohlfahrt fördern. Wer durch ein unsittliches Verhalten seine Tüchtigkeit als Bürger und Glied des Gemeinwesens schädigt, verletzt dadurch nicht das Recht, aber er setzt sich einer staatlichen Rüge aus und verliert seine politische Ehrenhaftigkeit, weil er seine sittliche Verpflichtung gegenüber dem Staate nicht erfüllt hat. Bei der in jedem fünften Jahre stattfindenden Schatzung (census) der Bürgerschaft

1) Vgl. im allgemeinen Mohl, P.W. I, S. 611 bis 649 und A. v. Oettingen, Moralstatistik 3. Aufl. 1882, insbes. S. 181 ff., S. 347 ff., S. 786 ff.; Stein, V.L. VI, S. 11—27, II, S. 204.

2) Vgl. Hermann, Lehrbuch der griech. Privataltertümer, 2. Aufl. 1870, S. 473 ff.; Schömann, griech. Altertümer, 3. Aufl. 1871, I, S. 113 ff.; Fustel de Coulanges, La cité antique, S. 281 ff. — Ueber den Staatszweck und das Verhältnis des Individuums zu dem Staate in der griechischen Rechtsphilosophie Hildebrand, Geschichte der Rechts- u. Staatsphilosophie, I, S. 26 ff.

hatte die Schatzungsbehörde (die Censoren) nicht nur das Bürgerrecht, die Steuerfähigkeit und die Wehrfähigkeit zu prüfen, sondern sie hatte auch den Lebenswandel der Einzelnen einer Untersuchung zu unterwerfen und, ohne jede rechtliche Schranke, diejenigen, welche „gegen die Sitte und gegen das Interesse der Gemeinde“ sich vergangen haben, mit der nota der Ehrlosigkeit zu belegen. Sie wurden damit, je nach ihrem Stande, entweder aus der tribus gestoßen, oder es ward ihnen das Ritterpferd oder der Sitz im Senat entzogen. Die censorische Nota, die von beiden Censoren ausdrücklich anerkannt sein mußte, hatte aber auch nur bis zum Ablauf des Lustrum, bis zur nächsten Schatzung Geltung[3]). Durch dieses merkwürdige Institut des censorischen Sittengerichts gelang es freilich nicht, die Römer sittlicher zu machen, wohl aber trug es dazu bei, die bürgerliche Ehrenhaftigkeit zu stärken, und es konnte für eine bestimmte Zeit wenigstens dem äußeren Verfall der Sitten einen Damm entgegensetzen. In der Kaiserzeit ist die Censur untergegangen und die kaiserlichen Strafgesetze gegen die Sittenlosigkeit und den Luxus vermochten nicht einen Ersatz zu bieten für die Censur, die „in der Großartigkeit ihrer Befugnis wie in der Maßlosigkeit ihrer Willkür, in ihrem hohen sittlichen Adel wie in ihrem lokalpatriotischen Egoismus der volle Ausdruck der römischen Republik war“ (Mommsen II, 327).

Im Mittelalter schrieb die herrschende kirchliche Theorie dem Staate die Aufgabe zu, die staatliche Gewalt zur Durchführung der kirchlichen Vorschriften und der von der Kirche sanktionierten sittlichen Gebote zu verwenden. Aber bei der geringen Thätigkeit des Staats auf dem Gebiete der Gesetzgebung und der inneren Verwaltung konnte die Staatsgewalt nur in vereinzelten Fällen und ohne systematischen Zusammenhang die ihr von der Kirche zugewiesene Aufgabe in Angriff nehmen. Erst gegen den Ausgang des Mittelalters beginnt eine ausgebreitete, wenn auch unsystematische Thätigkeit der Obrigkeiten, um durch Strafandrohungen der Unsittlichkeit entgegenzutreten und einzelne Auswüchse zu beseitigen. Es ist die Zeit der Luxusgesetze, der Verbote des Fluchens und übermäßigen Trinkens, des Bettels und Konkubinats &c. In Deutschland geben die Reichspolizeiordnungen des 16. Jahrhunderts in bunter Reihenfolge zahlreiche sittenpolizeiliche Verbote und Gebote, die dann in den einzelnen Territorien durch die Landesgesetzgebungen aufrecht erhalten und weiter ausgebildet wurden. Als dann im 18. Jahrhundert der aufgeklärte Despotismus zur Herrschaft gelangte, suchten die Regierungen durch weitgehende Bevormundung der Staatsangehörigen und durch gesetzliche Regelung des Privatlebens ihre Unterthanen, wenn nicht zur Sittlichkeit, so doch zur irdischen Wohlfahrt heranzuführen. Ohne die sittliche Freiheit des Individuums anzuerkennen, wollte eine rührige Polizeigesetzgebung das gesamte Leben und Streben der Einzelnen ihrer Reglementierung unterwerfen. Erst seit dem Ende des vorigen und dem Anfang dieses Jahrhunderts beginnt die Erkenntnis des Wesens der Sittlichkeit und der sittlichen Freiheit auch auf die Gesetzgebung und die Verwaltung des Staats einzuwirken. Nach und nach werden die Polizeigesetze, welche in das Privatleben der Unterthanen eingreifen, nicht um Rechtsverletzungen vorzubeugen oder um Gefahren für das Gemeinwesen zu beseitigen, sondern nur, um den Einzelnen zu größerer Sittlichkeit oder wirtschaftlicher Klugheit zu zwingen, ausdrücklich aufgehoben oder sie geraten durch Nichtanwendung in Vergessenheit. Der Staat hat erkannt, daß er auf die sittliche Erziehung seiner Bürger durch Anwendung von Zwangsmitteln verzichten muß, daß er die sittliche Bildung des Volkes nur fördern kann, indem er die gesamte wirtschaftliche und geistige Kultur des Volkes in ihrer Entwicklung unterstützt, soweit dieselbe einer staatlichen Unterstützung bedarf. Er hat erkannt, daß die Unsittlichkeit an sich nicht strafbar ist, weil der Staat nur ein in die äußere Erscheinung tretendes Verhalten, nicht aber die dem inneren Seelenleben angehörende Gesinnung zu beurteilen vermag. Eine Handlung ist aber nicht an sich sittlich oder

3) Vgl. Mommsen, Römisches Staatsrecht, 2. Aufl. 1877, II, S. 363 ff.

unsittlich, sondern sie ist das eine oder andere nur, je nachdem die Gesinnung, als deren Bethätigung sie erscheint, sittlich oder unsittlich ist. Nur insoweit ist der Staat berechtigt und verpflichtet, gegen unsittliche Handlungen einzuschreiten und denselben womöglich vorzubeugen, als sie zugleich Verletzungen der vom Staate rechtlich geschützten Güter der Einzelnen oder der Gesamtheit enthalten, oder aber als die Gefahr vorhanden ist, daß aus ihnen solche Verletzungen entspringen. Der Staat schreitet in diesen Fällen ein, nicht weil die Gesinnung, aus der das Verhalten entspringt, unsittlich ist, sondern weil das Verhalten die vom Staate mit Rechtsschutz umgebenen Güter verletzt oder mit Verletzung bedroht. Es ist demnach auch hier immer nur das in der Außenwelt erscheinende Verhalten, welches das Objekt der staatlichen Thätigkeit bildet, nicht die Sittlichkeit oder Unsittlichkeit der Gesinnung.

§ 2. Die aus unsittlicher Gesinnung hervorgehenden Handlungen, welche Verletzungen der rechtlich geschützten Güter in sich schließen, ziehen rechtliche Folgen nach sich, welche durch die verschiedenen Teile des Rechts, insbesondere durch das Strafrecht bestimmt sind. Diesen Rechtsverletzungen vorzubeugen, ist Aufgabe der Sicherheitspolizei. Die Sittlichkeitspolizei dagegen hat es nur mit denjenigen Handlungen zu thun, die an sich keine Verletzung eines Rechtsguts enthalten, die selbst nicht immer das Rechtsgut der Gefahr der Verletzung aussetzen, die aber durch Verbreitung und Beförderung der unsittlichen Gesinnung eine Verletzung oder Gefährdung von rechtlich geschützten Gütern der Einzelnen oder der Gesamtheit herbeizuführen geeignet sind [4]). Nicht der unsittlichen Gesinnung als solchen, sondern deren Verbreitung und Förderung tritt die Sittlichkeitspolizei entgegen und auch nur dann, wenn aus einer Verbreitung und Förderung eine Schädigung der rechtlich geschützten Interessen zu erwachsen droht. Es ergibt sich daraus, daß das Gebiet der Sittlichkeitspolizei im modernen Staat ein engumgrenztes ist und dieselbe nur gegen eine geringe Zahl von Aeußerungsarten der Unsittlichkeit anzukämpfen hat. Da sie nicht gegen die Unsittlichkeit ankämpft, weil sie unsittlich ist, sondern weil sie die Ursache der Schädigung der Gemeinschaft ist, so werden auch die gesetzlichen Bestimmungen der einzelnen Staaten über die Sittenpolizei verschieden sein, je nachdem in den einzelnen Staaten die Gefahr einer solchen Schädigung größer oder geringer ist. Die Verschiedenheit des Kulturzustands, der Charaktereigenschaften, der Sitten, der wirtschaftlichen Verhältnisse bei den verschiedenen Völkern bedingt auch eine Verschiedenheit der Maßregeln der Sittenpolizei. Objekte der Sittenpolizei sind hauptsächlich die Aeußerungen der Trunk- und Spielsucht, sowie die geschlechtlichen Ausschweifungen. Mit Recht hat neuerdings die Sittenpolizei auch die Grausamkeiten gegen Tiere in den Kreis ihrer Thätigkeit gezogen.

I. Trunksucht [5]).

§ 3. Der Genuß von berauschenden Getränken, der sich bei fast allen Völkern der Vergangenheit und Gegenwart findet, ist an sich nicht unsittlich, er wird erst unsittlich, wenn er durch Uebermaß eine schädliche Wirkung auf den Körper und den Geist ausübt. Dann

4) v. Jhering, Zweck im Recht, II, S. 392 ff. berücksichtigt dieses Moment nicht genügend. Er schreibt der Polizei im allgemeinen die Aufgabe zu, gegen die Verletzung des öffentlichen Anstands einzuschreiten, den Anstoß zu beseitigen und der Erneuerung desselben durch Androhung von Polizeistrafen vorzubeugen. Wo aber in der Verletzung des öffentlichen Anstands zugleich ein sittliches Vergehen liege und dadurch das öffentlich Anstößige zu dem öffentlichen Aergernis sich steigere, habe an Stelle der Polizeistrafe kriminelle Ahndung zu treten. „Die Grenze aber, bis wie weit die Staatsgewalt in beiden Richtungen geht, ist positiver Art, sie bestimmt sich nach der Empfindlichkeit der öffentlichen Meinung und nach ihrem bestimmenden Einfluß auf den Geist, in dem die Gesetzgebung und die Polizei ihre Aufgabe erfaßt und erfüllt."

5) Vgl. das außerordentlich gründliche, alle Seiten des Gegenstands umfassende Werk von A. Bär, Der Alkoholismus, seine Verbreitung und Wirkung auf den individuellen und socialen Organismus, 1878. Ferner Martius, Der Kampf gegen den Alkoholmißbrauch, 1884. — Zur Alkoholfrage, Vergleichende Darstellung der Gesetze und Erfahrungen einiger ausländischer Staaten

untergräbt der Mensch seine körperlichen und geistigen Kräfte, um einem sinnlichen Reize eine augenblickliche Befriedigung zu gewähren. Sofern indes der Einzelne durch übermäßigen Genuß von berauschenden Getränken nur sich selbst schädigt, ist es nicht die Aufgabe des Staats hiergegen einzuschreiten. Der Staat hat seine erwachsenen Angehörigen nicht von der sittlichen Verantwortlichkeit zu entlasten und sie nicht gegen die Folgen der eigenen Unsittlichkeit zu schützen. Da aber, wo die Trunksucht nicht als eine vereinzelte Erscheinung auftritt, wo sie in dem ganzen Volk oder in einzelnen Klassen desselben eine traurige Herrschaft gewonnen hat, beschränken sich die schädlichen Folgen der Trunksucht nicht auf denjenigen, der diesem Laster ergeben ist, sie ergreifen in stetigem Wachstum auch die Familie, die Gesellschaft, den Staat und bedrohen die Grundlagen eines gesunden Familien- und Staatslebens mit Untergrabung. Neuere Untersuchungen haben ergeben, daß der übermäßige Genuß von berauschenden Getränken nicht nur zerstörend auf den Organismus der Trinker einwirkt, die Neigung zu erkranken (die Morbidität) wie die Sterblichkeit der Trinker steigert, sondern daß auch unter dem Einfluß der Trunksucht sich viele Erscheinungen der Degeneration auf die Nachkommenschaft fortpflanzen[6]). Mögen auch im einzelnen die bisher gesammelten statistischen Beobachtungen hierüber noch mangelhaft sein, darüber kann doch kein Zweifel bestehen, daß die Trunksucht der Eltern bei der Nachkommenschaft die Anlage zu einer Reihe schwerer Erkrankungen hervorruft, denen dieselbe früher oder später anheimfällt. Die Zerrüttung des Familienlebens, die durch die Trunksucht herbeigeführt wird, die Wirkungen, welche die Trunksucht des Vaters oder der Mutter auf die Kinder ausüben, lassen sich nicht statistisch erweisen, aber sie liegen so offen zu tage, daß hier die Zahlenangaben überflüssig erscheinen. Und weit über den Kreis der Familie hinaus erstrecken sich die Folgen der Trunksucht, wenn dieselbe zu einem Laster des Volkes oder einer gesellschaftlichen Klasse geworden ist. Daß die Trunksucht eine sehr ergiebige Quelle für die Vermehrung der Verbrechen und der Verbrecher ist, dürfte kaum noch bezweifelt werden. „Armut, Ignoranz, Genußsucht, Irreligiosität, Sittenlosigkeit ꝛc. werden durch die Trunksucht in hohem Grade gefördert und durch die Mäßigkeit der Bevölkerung in ebenso hohem Grade vermindert" — und in diesem Sinne beeinflußt der Alkoholismus in schwer empfindlicher Art das Wachstum des Verbrechens. Wir sind überzeugt, daß der Zustand der Trunkenheit und der Trunkfälligkeit den Menschen geneigt macht, gesetzwidrige Handlungen, verschieden nach Zeit, Ort und Umständen, zu begehen, weil er in diesem Zustand den jeweiligen Willensimpuls nicht beherrschen und dessen Eingebungen nicht wie im nüchternen Zustand der Selbstbeurteilung unterwerfen kann. Für uns gilt es als Wahrheit, daß mit der Zunahme der Unmäßigkeit und der Trinker, was durchaus nicht identisch ist mit der Zunahme des Alkoholkonsums im allgemeinen, auch die Zahl der

---

Zusammengestellt vom Eidgenössischen Statist. Bureau, 1884. — A. Bär, Die Trunksucht und ihre Abwehr, 1890.

6) In den letzten Jahrzehnten hat in den meisten Staaten, namentlich aber auch im deutschen Reich der Branntweinkonsum außerordentlich zugenommen und infolge dessen auch die Zahl der an chronischem Alkoholismus und Säuferwahnsinn Erkrankten. Im deutschen Reich wurden Kranke dieser Art aufgenommen in die allgemeinen Krankenanstalten 1877: 4272; 1880: 4200; 1883: 7040; 1884: 8954; 1885: 10360 — in die Irrenanstalten 1877: 813; 1880: 1008; 1883: 1484; 1884: 1447, 1885: 1615. Vgl. Rahts, Die Heilanstalten des deutschen Reichs, S. 358 ff. (Arbeiten aus dem kais. Gesundheitsamt IV. 1888). — Nach Stark, Finkelnburg, Bär u. A. ist anzunehmen, daß in den deutschen Irrenanstalten sich unter den aufgenommenen Männern durchschnittlich 25 Proz. Trinker finden. — In Frankreich befanden sich unter den in Irrenanstalten aufgenommenen Männern 1881—85 21,9 Proz. Trinker, unter den Frauen 5,5 Proz. (Bär, Trunksucht S. 35). — Auch in Großbritannien wird das Verhältnis der Geisteskranken, deren Krankheit ausschließlich durch Trunksucht verursacht ist, auf 15—20 Proz. berechnet (Bär S. 34). — Nach Nöthel (Bericht über die Rhein. Provinzial-Irrenanstalt Andernach 1880—87 in Erlenmeyers Zentralblatt f. Nervenheilkunde XI, S. 485) erkranken bei Trunksucht des Vaters 31,9 Proz. der Söhne, 28,1 Proz. der Töchter an Geistesstörung. Bei ca. 50 Proz. männlicher Epileptiker und 66,7 Proz. weiblicher Idioten war der Vater trunksüchtig. Vgl. auch Legrain, Hérédité et Alcoolisme, 1889.

Verbrecher und der Verbrechen steigt. Und dieser Ansicht stimmen gerade diejenigen am allermeisten bei, die das Leben der Verbrecher am besten kennen lernen, die Richter und Strafvollzugsbeamten aller Länder[7]). Darf dabei auch nicht übersehen werden, daß eine freilich nicht näher zu bestimmende Zahl von Verbrechen, die von Trinkern oder in der Trunkenheit begangen werden, auch verübt worden wären, wenn die Thäter nicht dem Trunke ergeben gewesen wären, so ist es doch andererseits ebenso gewiß, daß die Trunksucht oder die Trunkenheit in zahlreichen Fällen gerade das Moment bilden, ohne dessen Vorhandensein das Verbrechen nicht zur Ausführung gelangt sein würde.

Liegt für den Nachweis des Einflusses der Trunksucht auf die Kriminalität in der Zahl der Trinker unter den Gefangenen und in der Zahl der in Trunkenheit begangenen Verbrechen, ein statistischer Anhalt vor, so fehlen genügende Angaben, um einen Einfluß der Trunksucht auf die Zahl derer, die die öffentliche Armenunterstützung in Anspruch nehmen, zu erweisen[8]). Trotz dieses Mangels eines statistischen Beweises kann mit voller Sicherheit angenommen werden, daß in zahlreichen Fällen die Verarmung ihren Grund hat in der Trunksucht des Hilfsbedürftigen oder seiner Eltern. Die durch die Trunksucht herbeigeführte Zerrüttung der wirtschaftlichen Verhältnisse ist die Ursache der Armut, wie die dadurch herbeigeführte Schwächung der körperlichen und geistigen Kräfte es dem Verarmten unmöglich macht oder wenigstens außerordentlich erschwert, sich der Armut wieder zu entreißen.

So äußert die Trunksucht nach den verschiedensten Seiten die schädlichsten Wirkungen auf das Familien- und Volksleben wie auf den Staat. Es kann zunächst als eine Aufgabe der Gesellschaft bezeichnet werden, sich gegen die ihr drohenden Gefahren zu schützen. In der That haben in einzelnen Ländern und zeitweise wenigstens die Bemühungen der Gesellschaft, auch ohne staatliche Beihilfe, die Fortschritte der Trunksucht zu hindern vermocht. So haben die Mäßigkeits- und Enthaltsamkeitsgesellschaften in Nordamerika und in Großbritannien vielfach eine segensreiche Wirksamkeit ausgeübt. Schon im Jahre 1808 ward zu Moreau im Staat Newyork eine Mäßigkeitsgesellschaft gegründet, ohne daß es derselben jedoch gelungen wäre, große Erfolge zu erzielen. Erst die im Jahre 1827 gebildete Temperance Society, deren Mitglieder sich zu vollständiger Enthaltsamkeit von alkoholischen Getränken verpflichteten, gewann rasch eine große Zahl von Anhängern. Schon 1828 hatte sich 280 Vereine mit 30 000 Mitgliedern gebildet, deren Zahl im Jahre 1835 auf 8000 mit $1\frac{1}{2}$ Millionen Mitgliedern gestiegen war. Ueber 4000 Branntweinbrennereien waren geschlossen worden, mehr als 8000 Kaufleute hatten den Handel mit Spirituosen aufgegeben. In neuester Zeit haben zwar die Temperanzgesellschaften abgenommen, immerhin aber haben sie im Osten der Vereinigten Staaten noch eine große Verbreitung und bedeutenden Ein-

---

7) Bär a. a. O. S. 341 ff. Nach den Mitteilungen Bär's (S. 343) haben sich die erfahrensten Richter, Polizei- und Gefängnisbeamten in England dahin ausgesprochen, daß $^3/_4$—$^4/_5$ sämtlicher Verbrechen durch Trunksucht geschehen. Im Jahre 1877 gaben bei einer parlamentarischen Enquête 19 Gefängnisvorstände und Geistliche die Zahl der Gefangenen, die ein Opfer der Trunksucht seien, auf 60—90 Proz. an (S. 344). In Deutschland wurden nach Bär (S. 348) im Jahre 1875 unter 32 837 Gefangenen 13 706 Trinker (41,7 Proz.) und zwar bei den Männern 53,6 Proz. Gelegenheitstrinker (bei den Weibern 39 Proz). und 46,4 Proz. Gewohnheitstrinker (bei den Weibern 61 Proz.) gefunden. Nach den von ihm veranlaßten Ermittlungen sind der Mord in 46,1 Proz. und der Totschlag in 63,2 Proz. der Fälle im Zustand der Trunkenheit, Körperverletzungen schwererer Art in 74,4 Proz. und die leichterer Art, die mit Gefängnis bestraft sind, in 63 Proz. im angetrunkenen Zustand geschehen, — Widerstand gegen die Staatsgewalt in 76,5 Proz., Hausfriedensbruch in 54,2 Proz., Notzucht in 60,2 Proz., Verbrechen gegen die Sittlichkeit in 77 Proz.

8) Bär S. 325 ff. Die von ihm gemachte Vergleichung der Zahl der Branntweinverkaufsstellen mit der Zahl der Klassensteuerbevölkerung und der Sparkassenbücher in den Regierungsbezirken der älteren preußischen Provinzen ist nicht beweiskräftig. — Nach der im Jahre 1885 aufgenommenen Statistik der öffentlichen Armenpflege war allerdings nur in 2 Proz. der Fälle Trunk Ursache der Unterstützungsbedürftigkeit und von den Selbstunterstützten waren gar nur 1,6 Proz. durch Trunk verarmt. Wie wenig zuverlässig diese Angaben aber sind, ist schon an anderen Orten hervorgehoben worden. (Siehe Abh. Armenwesen S. 1005.)

fluß. In England ward die erste Gesellschaft 1829 gegründet. Hier gewann vor allem seit 1835 die Teetotal Temperance Society große Ausbreitung, während seit 1840 sich der Pater Mathew in Irland, dann auch in England um Bekämpfung der Trunksucht große Verdienste erwarb. Gegenwärtig bestehen in Großbritannien zahlreiche große Gesellschaften, die über bedeutende Mittel verfügen und unter denen die National Temperance League und die United Kingdom Alliance die wichtigsten zu sein scheinen. Große Verbreitung hat in dem letzten Jahrzehnt auch in Europa der 1851 in Newyork gegründete Orden der Good-Templars gewonnen, dessen Mitglieder sich zur Enthaltsamkeit von geistigen Getränken verpflichten und dessen Organisation der der Freimaurer nachgebildet ist. Ende 1888 zählte er in Großbritannien ca. 110 000, in Dänemark ca. 6000, Norwegen ca. 13 000 und in Schweden ca. 48 000 Mitglieder.

In Deutschland hatten sich seit dem Jahre 1838 hauptsächlich in Preußen, Hannover, Oldenburg &c. mehrere Mäßigkeitsvereine gebildet, die trotz der heftigen Opposition, die sie fanden, doch zahlreiche Anhänger erwarben. Indessen seit dem Jahre 1846 verminderte sich die Wirksamkeit dieser Vereine mehr und mehr, die meisten lösten sich wieder auf und die wenigen, die noch bis auf die Gegenwart sich erhielten, führen ein kümmerliches Dasein [9]). Beweist demnach die Geschichte dieser Vereine in Deutschland, daß die freie Thätigkeit der Gesellschaft zur Bekämpfung von Trunksucht nicht ausreicht, so haben auch die so viel erfolgreicheren Vereine in England und Nordamerika die Notwendigkeit empfunden, die Hilfe des Staats, der Polizei und der Gesetzgebung anzurufen [10]). Und der Staat wird sich der Verpflichtung nicht entziehen können, diese Hilfe zu leisten. Nur muß die Gesetzgebung dabei im Auge behalten, daß es nicht Aufgabe des Staats ist, den Einzelnen sittlich zu machen, sondern daß sie nur von der Gemeinschaft die Schädigung, welche die Trunksucht verursacht, so viel wie möglich fernzuhalten und zu beseitigen suchen muß. Der Staat kann zu diesem Zwecke einerseits der Verführung zur Trunksucht entgegenwirken und er kann andererseits durch Androhung und Verhängung von Strafen die Ausschreitungen der Trunksucht bekämpfen.

§ 4. 1) Das wichtigste Mittel, das dem Staate zu Gebote steht, um der Verführung zur Trunksucht entgegenzuarbeiten, ist die Beschränkung und die Beaufsichtigung der Schankwirtschaften und des Kleinhandels mit Spirituosen.

Der allgemeine volkswirtschaftliche Satz, daß sich das Angebot nach der Nachfrage richte, erweist sich in Bezug auf Schankwirtschaften und den Kleinhandel mit Spirituosen deshalb als unrichtig, weil die Verführung zur Trunksucht gesteigert wird, je häufiger, je bequemer, je billiger die Gelegenheit zur Befriedigung der Trunksucht sich darbietet. Da, wo das Schankgewerbe und der Kleinhandel mit Spirituosen freigegeben sind, richtet sich die Zahl der Schankwirtschaften &c. nicht nach dem Bedürfnis, sondern nach dem Maße der Widerstandskraft, welche der Bevölkerung gegen die Trunksucht innewohnt. Je geringer dieses Maß ist, um so rascher wird die Zahl der Schankwirtschaften steigen und um so mehr wird die Trunksucht um sich greifen. In allen Staaten ist deshalb das Schankgewerbe polizeilicher Beschränkung unterworfen worden und da, wo man diese Beschränkungen aufgehoben oder gemindert hat, ist man bald wieder zu dem strengeren System zurückgekehrt. In England ist der Betrieb des Schankgewerbes nur auf Grund einer Konzession (licence) gestattet, die von einem permanenten Ausschuß der Friedensrichter der Grafschaft oder der Stadt gegeben wird und die jedes Jahr erneuert werden muß. Die Konzession wird nur für ein bestimmtes Lokal gegeben, für welches auch eine besondere Steuer entrichtet werden muß (Gesetze von 1828 und 1872). In Frank-

9) Vgl. über die Entstehung und Entwicklung der Mäßigkeitsvereine in Nordamerika und Europa Bär, S. 382—424.

10) Zur Bekämpfung der Trunksucht hat sich in Deutschland neuerdings (1883) der Verein gegen den Mißbrauch geistiger Getränke gebildet, der sich namentlich als Ziele gesetzt hat: Errichtung von Kaffee- und Theelokalen mit edlerem Unterhaltungsstoff, Uebernahme der Schenken nach dem Gothenburger System durch gemeinnützige Gesellschaften, Einrichtung von Trinkerasylen, Belehrung und Warnung durch Einwirkung auf die Presse und den Unterricht, Hinwirken auf eine bessere Statistik, Anregung zur Fabrikation besserer Getränke (wie Apfelwein, leichtes Bier). S. Gumprecht im Arbeiterfreund, XX, S. 407 ff., Schmoller im J. f. G.V. VII, S. 1347 ff., Lammers, Die Umwandlung der Schenken, Erläuterung der Vorschläge der Schenkenkommission des Vereins gegen den Mißbrauch geistiger Getränke, 1884. Bär, Die Trunksucht und ihre Bekämpfung durch die Vereinsthätigkeit, 1884.

reich darf nach dem Dekret vom 29. Dezember 1851 ein Schank- oder Wirtshaus nur auf Grund einer vom Präfekten zu erteilenden Konzession eröffnet werden. Der Präfekt kann jedes Schankgeschäfte schließen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, oder weil der Inhaber desselben wegen Uebertretung der dieses Geschäft betreffenden Vorschriften verurteilt worden ist. Die Präfekten sind angewiesen, nur nach äußerst sorgfältiger Prüfung der Person und des Bedürfnisses weitere Konzessionen zu erteilen und das Lokal sofort zu schließen, sobald die Schankwirte sich der kleinsten Polizeiübertretung schuldig gemacht haben (Min.Erlaß v. 6. März 1872). Doch ist neuerdings durch Gesetz v. 17. Juli 1880 das Dekret von 1851 aufgehoben und der Betrieb von Schank- und Gastwirtschaften freigegeben worden. Ausgeschlossen von demselben sind nur Personen, welche wegen eines Verbrechens oder wegen bestimmter Vergehen bestraft worden sind.

Ein eigentümliches und beachtenswertes System besteht in Schweden und Norwegen. In Schweden ward durch Gesetze von 1855 und 1869 bestimmt, daß in jeder Gemeinde die Zahl der Schänken durch die Behörde unter Mitwirkung der Gemeindeorgane festgesetzt und die Schänken auf bestimmte Zeit an die Meistbietenden verpachtet werden. Im Jahre 1865 bildete sich in der Stadt Gothenburg eine Aktiengesellschaft, welche alle Schänken der Stadt pachtete zu dem Zwecke, den Betrieb der Wirtschaften einzuschränken und der Trunksucht entgegenzuarbeiten. Die Gesellschaft hat an die Stadt eine der Summe aller Abgaben der früheren Schankwirte gleichkommende Pacht zu entrichten und den eine 6prozentige Verzinsung des Aktienkapitals übersteigenden Reingewinn nach einem Gesetz von 1874 zu 3/5 an die Stadt, zu 1/5 an den Kreis und 1/5 an den Landwirtschaftsverein des Regierungsbezirks zu zahlen. Sie hat die Zahl der Schänken von 61 im Jahre 1865 auf 19 im Jahre 1885 beschränkt, obgleich die Stadt ca. 100 000 Einw. zählt. Dieses System ist jetzt in fast allen schwedischen Städten eingeführt und hat auf Grund eines Gesetzes von 1871 auch in Norwegen, später auch in Finnland Eingang gefunden. Der äußere Erfolg des Systems ist ein unzweifelhafter und infolge dessen hat es namentlich auch in Deutschland eifrige Vorkämpfer gefunden, die dessen Einführung im deutschen Reich befürworten[11]. Andererseits wird aber auch von sachkundiger Seite behauptet, daß mit diesem System Nachteile verbunden seien, die nicht unterschätzt werden dürften. Als solche werden insbesondere hervorgehoben: die Unwirtschaftlichkeit des Betriebs, die unverhältnismäßige Besteuerung der arbeitenden Klassen durch die außerordentliche Erhöhung des Branntweinpreises, insbesondere aber die unvermeidliche Demoralisation der städtischen Behörden, welche durch das System an der Vergrößerung des Branntweinkonsums pekuniär interessiert werden[12]. Das vorliegende Material erlaubt ein abschließendes Urteil über den Wert des Systems noch nicht. — In den Niederlanden hat das Gesetz v. 28. Juni 1881 für die einzelnen Gemeinden das Maximum der für den Kleinhandel mit Branntwein zu erteilenden Konzessionen festgesetzt. In Gemeinden bis zu 10 000 Einw. darf auf 250 Einw. nur eine Konzession erteilt werden, in solchen von 10 000—20 000 Einw. eine auf 300 Einw.; in solchen von 20 000—50 000 Einw. eine auf 400 Einw.; in solchen von mehr als 50 000 Einw. eine auf 500 Einw. Doch kann wegen besonderer örtlicher Verhältnisse vom König auf Antrag des Gemeinderats und mit Zustimmung des Provinzialausschusses das Maximum für bestimmte Zeit erhöht oder vermindert werden. Auch kann der Bürgermeister unter Zustimmung des Provinzialausschusses in einzelnen Fällen eine Konzession erteilen unter Ueberschreitung des Maximums. Die Gesamtzahl muß dann aber sobald als möglich auf die Maximalzahl herabgebracht werden (Art. 2). Doch treten diese Bestimmungen erst nach längerer Uebergangszeit in vollem Umfang in Kraft. Für die Lokalitäten, in welchen am 1. Mai 1881 Brantweinverkauf stattgefunden hat, kann die Konzession bis zum 1. Mai 1901 nicht wegen Ueberschreitung der Maximalzahl verweigert werden, den Personen, die damals die Gewerbe betrieben haben, sogar nicht während ihrer Lebenszeit (Art. 28). Durch Gemeindestatut kann bestimmt werden, daß in bestimmten Straßen oder Stadtteilen keine Konzession erteilt werden darf; ferner können dadurch besondere Bedingungen in Betreff des Lokals aufgestellt werden (Art. 2). — Die Konzession wird erteilt von dem Bürgermeister und den Beigeordneten und darf nur in den von dem Gesetze bestimmten Fällen verweigert werden (Art. 1, 3). In einem öffentlichen Lokal oder einem andern Ladengeschäft darf kein Kleinhandel mit Branntwein betrieben werden. Die Konzession wird nur für eine bestimmte Lokalität und nur für die Person des Antragstellers erteilt (Art. 8). Der Betrieb des Gewerbes ist ferner von Entrichtung einer Konzessionsgebühr abhängig, deren Höhe von dem Gemeinderat festgesetzt wird; doch muß sie mindestens 10 Proz., darf aber nicht mehr als 25 Proz. des Mietwerts des Lokals betragen (Art. 6). Die Konzession wird nur auf 1 Jahr erteilt, doch muß sie erneuert werden, wenn die Gebühr bezahlt worden ist und kein Grund ihrer Entziehung vorliegt (Art. 7). Sie kann jederzeit von dem Bürgermeister und den Beigeordneten entzogen werden, wenn Verhältnisse eintreten, auf Grund deren sie hätte verweigert werden dürfen, oder wenn während dreier Monate kein Gebrauch von ihr gemacht

11) Insbes. Bär, S. 443 ff.; Ders., Trunksucht S. 61 ff.; ferner die Schwedischen und Norwegischen Schankgesellschaften, Berichte der Reisekommission des Vereins gegen Mißbrauch geistiger Getränke, 1883.

12) Wenig günstig haben sich (nach Smith S. 39 ff.) über das System ausgesprochen die von dem König 1877 eingesetzte schwedische Untersuchungskommission und eine englische Kommission, welche 1873 Schweden besuchten. (The Gothenburg licensing System. Edinburgh 1873.) Ein entschiedener Gegner des Systems ist O. Smith, Die Schwedische Arbeiterbewegung von 1883 und das Gothenburger Ausschanksystem, 1886.

worden ist, oder wenn Thatsachen vorliegen, die befürchten lassen, daß die Fortdauer der Konzession eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit herbeiführen werde (Art. 9). — Keiner Konzession bedarf der Verkauf von Branntwein in Gasthöfen an Logiergäste, an Bord von Fahrzeugen an die Mitfahrenden ꝛc. (Art. 15)[13]. — In Schweden ist die Zahl der Konzessionen für Ausschank und Kleinhandel von Branntwein, die im Jahre 1855 noch 1654 in den Städten und 557 auf dem Lande betrug, bis 1888 auf 968, bezw. 212 heruntergegangen. Schon 1877 waren in allen Städten über 5000 Einw. (mit Ausnahme von Lund) die Konzessionen im Besitz der gemeinnützigen Gesellschaften. Der Konsum, welcher 1854 noch auf 21 Liter für den Kopf berechnet ward, ist 1881/85 auf 8,2 Liter gesunken, während er in Dänemark, wo ähnliche sociale und wirtschaftliche Verhältnisse, aber keine wirksamen Beschränkungen der Schankwirtschaften und des Kleinhandels mit Branntwein bestehen, noch auf 18,9 Liter für den Kopf angegeben wird. In Norwegen belief sich der Branntweinkonsum für den Kopf 1851/55 auf 6,5 Liter, 1880/84 auf 3,5 Liter. In den Niederlanden hatte sich schon im Jahr 1885 die Zahl der Verkaufsstätten von 45 000 im Jahr 1881 auf 27 975 herabgemindert, der Konsum war von 9,81 Liter auf den Kopf auf 9,01 im Jahr 1887 gesunken. — In Deutschland hat die Gewerbeordnung v. 21. Juni 1869 § 33 den Betrieb von Gastwirtschaften, Schankwirtschaften, sowie den Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus von einer polizeilichen Erlaubnis abhängig gemacht. Dieselbe darf jedoch nur versagt werden: 1) wenn gegen den Nachsuchenden Thatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, daß er das Gewerbe zur Förderung der Völlerei, des verbotenen Spiels, der Hehlerei oder der Unsittlichkeit mißbrauchen werde; 2) wenn das zum Betrieb des Gewerbes bestimmte Lokal wegen seiner Beschaffenheit und Lage den polizeilichen Anforderungen nicht genügt. Jedoch können die Landesregierungen, soweit die Landesgesetze nicht entgegenstehen, die Erlaubnis von Ausschänken von Branntwein und Spiritus auch von dem Nachweis eines Bedürfnisses abhängig machen. Das letztere ist geschehen in Preußen, Sachsen, Mecklenburg, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Koburg-Gotha, Sachsen-Altenburg, Reuß und Schaumburg-Lippe. Trotzdem hatte die Gewerbeordnung eine sehr erhebliche Vermehrung der Verkaufsstellen geistiger Getränke zur Folge[14]. Das Reichsgesetz vom 23. Juli 1879 (Art. 3) gab deshalb den Regierungen die Befugnis, auch die Konzession zu Gastwirtschaft und zum Ausschänken von allen geistigen Getränken von dem Nachweis eines Bedürfnisses abhängig zu machen[15]; in Orten von 15 000 und mehr Einwohnern jedoch nur auf Grund eines Ortsstatuts. — Vom Gewerbebetrieb im Umherziehen ist der Verkauf und das Feilbieten von geistigen Getränken ausgeschlossen. Der Kleinverkauf von geistigen Getränken zum Genuß auf der Stelle ist auch innerhalb des Gemeindebezirks des Wohnorts oder der gewerblichen Niederlassung im Gewerbebetrieb von Haus zu Haus oder auf öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen oder an andern öffentlichen Orten verboten. Doch kann das Feilbieten geistiger Getränke für beide Arten des Gewerbebetriebs im Falle besonderen Bedürfnisses von der Ortspolizeibehörde vorübergehend gestattet werden (Gewerbeordnung in der Fassung vom 7. Juli 1883, § 42a, § 56).

2) Als weiteres zweckmäßiges Mittel im Kampfe gegen die Ausbreitung der Trunksucht hat sich erwiesen die Beschränkung des Verkaufs geistiger Getränke auf eine gewisse Zeit durch Einführung der sogen. Polizeistunde[16].

§ 5. 3) Zu noch energischeren Mitteln hat die Gesetzgebung einzelner Staaten Nordamerikas gegriffen. Unter dem Einfluß der Mäßigkeitsgesellschaften ward zuerst im Staate Maine im Jahre 1851 ein Gesetz erlassen, das den Verkauf eines jeden berauschenden Getränkes mit Ausnahme von Cider und einheimischem Wein verbietet. Diesem Vorgang folgten in den nächsten Jahren zahlreiche andere Staaten der Union, die jedoch zum Teil später dies Verbot wieder aufhoben. Die Erfahrung hat erwiesen, daß der Staat ein solches Gesetz nicht durchzuführen vermag und daß das wirkliche Gute, das es leisten kann, mehr als aufgewogen wird durch die Heuchelei und Demoralisation, die dasselbe hervorruft[17]. In vielen Staaten Pennsylvanien, Indiana, Kentucky, New-Jersey, Maryland besteht das System der „local option". Die stimmfähigen Bürger einer Gemeinde oder einer Grafschaft haben darüber abzustimmen, ob überhaupt ein Kleinhandel mit geistigen Getränken innerhalb des Bezirks gestattet sein soll oder nicht. Nur in dem ersteren Falle wird gegen eine meist hohe Licenzgebühr der Betrieb gestattet. Doch kommt es hiebei nur zu häufig

13) G. Borgesius, Arbeiten der hygien. Sektion des VI. internat. Kongresses für Hygiene zu Wien, 1887, Heft 7.

14) Vgl. die statistischen Angaben in den Motiven zu dem Reichsgesetz v. 23. Juli 1879 (Drucksachen des Reichstags, 1879, Nr. 156).

15) Von dieser Befugnis haben Gebrauch gemacht Preußen: Verordnung v. 14. September 1879; Bayern: V. v. 8. August 1879; Sachsen: V. v. 31. Juli 1879; Württemberg: V. v. 4. Oktober 1879; Baden: V. v. 19. November 1879 ꝛc.

16) Reichsstrafgesetzbuch, § 365. Vgl. Bär a. a. O. S. 481 ff. über die strenge englische und schottische Gesetzgebung.

17) Bericht des englischen Konsuls in Maine aus dem Jahre 1873 bei Bär a. a. O. S. 430.

vor, daß die Frage zu einer Parteifrage wird und je nach dem Sieg der einen oder andern politischen Partei der Kleinhandel gestattet oder untersagt wird. Auch ist die Wirksamkeit eines solchen Verbots in einer Gemeinde eine geringe, wenn in den Nachbargemeinden der Verkauf geistiger Getränke gestattet ist. In andern Staaten Nordamerikas suchte man die Schankwirte selbst zu Werkzeugen im Kampfe gegen die Trunksucht zu machen dadurch, daß man sie haftbar erklärte für alle Folgen der Trunkenheit, zu der sie verholfen haben. Jeder, der durch den Verkauf berauschender Getränke die Trunkenheit eines andern verursacht hat, hat den Schaden zu ersetzen, den diese Person, deren Familie 2c. an ihrem Eigentum, an ihren Existenzmitteln oder an ihrer Person erleiden. In England (Ges. v. 1872 Art. 13), Frankreich (Ges. v. 23. Januar 1878 Art. 4 u. ff.), in Schweden (Ges. v. 1869 § 29), in den Niederlanden (Ges. v. Juni 1881 Art. 17, 21) ist es den Wirten wenigstens verboten, an Betrunkene und an minderjährige Personen unter 16 Jahren geistige Getränke zu verabreichen. In England ist es nach dem Ges v. 25. Juni 1886 (49 et 50 Vict. ch. 56) verboten, an Kinder unter 13 Jahren geistige Getränke zum Genuß auf der Stelle zu verkaufen. In Deutschland existiert leider ein reichsgesetzliches Verbot dieses Inhalts noch nicht[18].

§ 6. 4) Endlich kann der Staat auch die Ausschreitungen von Trunksucht selbst mit Strafe bedrohen. In Deutschland hat das Reichsstrafgesetzbuch § 361 Ziff. 5 diejenigen Personen mit Haft bedroht, welche sich dem Trunke solchergestalt hingeben, daß sie in einen Zustand geraten, in welchem zu ihrem Unterhalt oder zu dem Unterhalt derjenigen, zu deren Ernährung sie verpflichtet sind, durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß. Durch die Verurteilung kann zugleich die Landespolizeibehörde die Befugnis erhalten, die verurteilte Person nach verbüßter Strafe entweder bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden (§ 352). Indessen können diese Bestimmungen nicht genügen. Ein staatliches Einschreiten findet darnach erst dann statt, wenn der Trinker einen solchen Grad sittlicher Verkommenheit erreicht hat, daß eine Besserung meist nicht mehr möglich ist. Ferner aber ist der Aufenthalt in einem Arbeitshaus nur selten geeignet, eine Besserung des gewohnheitsmäßigen Trinkers herbeizuführen. Endlich vermag die Strafdrohung kaum eine abschreckende Wirkung auf den Trinker auszuüben. Die neben dem Reichsstrafgesetzbuch gültigen Polizeistrafgesetze einzelner Bundesstaaten[19], ebenso wie die Gesetzgebungen Schwedens (Strafges. v. 16. Febr. 1864 § 15), Englands (Ges. v. 1872 Art. 12), Frankreichs (Ges. v. 23. Jan. 1873), Oesterreichs (Ges. v. 19. Juli 1879, doch nur für Galizien und die Bukowina geltend), der Niederlande (Ges. v. 28. Juni 1881 Art. 22, 23) Belgiens (Ges. v. 1887) gehen weiter und bedrohen diejenigen mit Strafe, welche in Wirtschaften, auf der Straße oder an andern öffentlichen Plätzen im Zustand offenbarer (oder Aergernis erregender) Trunkenheit gefunden werden[20].

5) Nach den zahlreichen Beobachtungen und Experimenten der angesehensten Forscher kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die verderblichen Wirkungen des Branntweingenusses

18) In Preußen sind durch Minist.-Reskript v. 21. Dezbr. 1841 die Polizeibehörden angewiesen worden, durch ortspolizeiliche Vorschriften ein solches Verbot an die Wirte zu erlassen; doch sind erst in neuester Zeit in einigen Provinzen, wie Rheinprovinz, Westfalen, Schlesien 2c., derartige Polizeiverordnungen erlassen worden. Auch hat die Polizeibehörde an einzelnen Orten zu dem Mittel gegriffen, die Namen der gewohnheitsmäßigen Trinker öffentlich bekannt zu machen und den Wirten die Abgabe von geistigen Getränken an sie zu verbieten.

19) Bayern: P.St.G.B. von 1871 Art. 55; Baden: P.St.G. von 1871 § 76; Großh. Hessen: P.St.G. Art. 219; Königreich Sachsen: Armenordnung v. 22. Oktober 1814 § 135; Oldenburg: Gesetz v. 14. März 1870 Art. 4.

20) Im Jahre 1881 ist dem deutschen Reichstag der Entwurf eines Gesetzes vorgelegt worden, durch welches eine analoge Strafbestimmung im Reich eingeführt werden sollte. Der Entwurf stieß im Reichstag auf Widerstand und blieb unerledigt. In der Beilage zu den Motiven befindet sich eine Sammlung der deutschen und ausländischen Gesetzesbestimmungen. (Drucksachen des Reichstags, 1881, Nr. 70.)

in hohem Maße durch die schlechte Beschaffenheit des Branntweins gesteigert werden. Zwar wirkt auch der unmäßige Genuß von reinem, fuselfreiem Branntwein schädlich. Aber die im Spiritus bei dem Prozeß der Destillation von Kartoffeln, Getreide, Rüben u. dgl. sich entwickelnden sog. schweren Alkohole, die Fuselöle sind es namentlich, welche, wenn sie dem Trinkbranntwein beigemischt bleiben, die schweren Erscheinungen des Alkoholismus, chronische Trunksucht und Delirium tremens herbeiführen. Es ist nachgewiesen, daß die Kosten der Entfuselung des Branntweins nur geringe sind. Es ist weiter festgestellt, daß sich mit vollkommener genügender Sicherheit noch 0,01 Volumproz. Fuselgehalt in jedem Trinkbranntwein nachweisen läßt. Das Reichsgesetz über die Branntweinsteuer v. 24. Juni 1887 § 4 hatte deshalb auch bestimmt, daß vom 1. Oktober 1889 ab der Branntwein nur in gereinigtem Zustand in den freien Verkehr gebracht werden dürfe. Der Bundesrat sollte durch Verordnung Grad und Art der Reinigung bestimmen. Indes erklärte der Bundesrat die technischen Schwierigkeiten, welche dem Erlaß einer solchen Verordnung entgegenstünden, nicht überwinden zu können, und infolge dessen wurde § 4 des Gesetzes von 1887 durch das Reichsgesetz v. 7. April 1889 wieder aufgehoben. In Schweden besteht dagegen schon seit 1869, in der Schweiz seit 1887 das Verbot ungereinigten Branntwein in Verkehr zu bringen.

6) In indirekter Weise kann der Staat auf eine Verminderung des Verbrauchs geistiger Getränke einzuwirken versuchen durch die Besteuerung, indem er dadurch den Preis des schädlichsten derselben, des Branntweins, erhöht. Je niedriger der Branntweinpreis sich stellt, um so größer wird der Konsum und die in den letzten Jahrzehnten überall eingetretene Steigerung der Trunksucht hat zum großen Teil ihren Grund in dem allzu niedrigen Preis des Branntweins. Freilich wird eine durch höhere Besteuerung verursachte Steigerung des Branntweinpreises nicht immer eine sofortige Abnahme des Alkoholismus herbeiführen. Der gewohnheitsmäßige Trinker wird in andern Ausgaben soviel immer möglich sich beschränken, um die Mehrausgaben für den Branntwein leisten zu können. Auch werden Defraudationen nicht ganz zu vermeiden sein. Die neuesten Erfahrungen in Deutschland, Oesterreich und der Schweiz scheinen jedoch dafür zu sprechen, daß die neuen Branntweinsteuergesetze und die damit eingetretene Erhöhung der Branntweinpreise eine bedeutende Verminderung des Verbrauchs zum Trinkbranntwein zur Folge haben. Nach Schätzungen, die allerdings eine Nachprüfung kaum zulassen, soll im Jahre 1887/88 in Deutschland sich eine Verminderung des Konsums um 33%, in Oesterreich um 25—30%, in der Schweiz um 25% ergeben haben (vgl. Bär, Trunksucht S. 58). [21]).

7) Alle diese Maßregeln gehen von der Anschauung aus, daß die Trunksucht ein Laster ist, das, wenn es öffentlich hervortritt, seiner Gemeingefährlichkeit wegen von dem Staate bekämpft werden muß. Sorgfältige Beobachtungen und Untersuchungen haben aber gelehrt, daß die Trunksucht, wenn sie einen gewissen Grad erreicht hat, zu einer wirklichen Krankheit wird, die die Herrschaft der Vernunft über den Willen wenigstens insoweit aufhebt, daß der Trunksüchtige seiner Leidenschaft nicht zu widerstehen vermag. Die Erfahrung hat gezeigt, daß in vielen Fällen eine Heilung der Krankheit herbeigeführt werden kann durch eine sachverständige Behandlung und völlige Entziehung aller alkoholischen Getränke.

Es sind deshalb, zuerst in Nordamerika (1857 zu Boston), Trinkerasyle gegründet worden, in denen Trunksüchtige Aufnahme und vielfach Heilung finden [22]). Es wird angegeben, daß in den nordamerikanischen Trinkerasylen in 35 Proz. der Fälle Heilung erzielt wurde. Nach dem Vorbilde eines schon 1867 in der Kolonie Viktoria in Australien erlassenen Gesetzes ward in England 1879 die Habitual Truncard Act (42 u. 43 Vict. ch. 19) erlassen, welche zunächst

21) Bär a. a. O. S. 480. — Das Nähere gehört nicht hierher. Vgl. Bär S. 464 ff. und Hdb. Band, III. F.W. Abh. VII.

22) Für die Errichtung besonderer Heilanstalten für Trunksüchtige haben sich fast alle hervorragenden Irrenärzte Deutschlands und des Auslands ausgesprochen. S. Bär, Trunksucht, S. 72ff, dort auch die neueste Litteratur über Trinkerasyle.

die Gründung solcher Asyle mit Konzession der Friedensrichter, die jedoch jährlich erneuert werden muß, gestattete und dieselben der staatlichen Aufsicht unterstellte. Ferner aber hat das Gesetz bestimmt, daß die Aufnahme zwar nicht gegen den Willen des Aufzunehmenden stattfinden darf, daß aber der Aufgenommene auf bestimmte Zeit (höchstens ein Jahr) mit Zwang in der Anstalt festgehalten und im Falle des Entweichens dahin zurückgebracht werden kann. In den letzten Jahren sind auch in Deutschland mehrere Trinkerasyle (mehrfach) in Verbindung mit den Arbeiterkolonien) errichtet worden. Dieselben unterstehen den gesetzlichen Bestimmungen über Krankenheilanstalten, dürfen aber in keiner Weise die persönliche Freiheit der Pfleglinge beschränken.

II. Spielsucht.

§ 7. Die wirtschaftlichen und sittlichen Nachteile, welche eine im Volke verbreitete Spielsucht mit sich führt, sind so augenfällig, daß sie keines näheren Nachweises bedürfen[23]). Hat der Staat auch nicht die Aufgabe, den Einzelnen von der Leidenschaft und dem Laster des Spiels zu befreien, so ist es doch seine Pflicht, der öffentlichen Verführung zum Spiel entgegenzutreten, vor allem aber nicht selbst zum Glücksspiel zu reizen. Auch in den Staaten, welche aus finanziellen Gründen nicht die Möglichkeit zu haben glauben, das Staatslotto aufzugeben, wie dies in Italien und Oesterreich der Fall ist, besteht doch über die Schädlichkeiten dieser Einrichtung kein Zweifel.

Nicht so einfach liegt dagegen die Frage in betreff der Staatslotterien. (Ueber den Unterschied von Lotto und Lotterie und die Einrichtung der noch bestehenden Staatslotterien s. oben Hdb. Bd. III. F.W. Abh. III). Zwar sind auch die Staatslotterien in England (1826), Belgien (1830), Hessen-Darmstadt (1832), Frankreich (1836) und Bayern (1861) aufgehoben worden, aber in Preußen, Sachsen, Mecklenburg-Schwerin, Braunschweig und Hamburg bestehen sie noch heute und es ist nicht zu verkennen, daß in der Beurteilung derselben sich ein Wandel vollzogen hat. Während in den Jahren 1867 und 1868 das Preußische Abgeordnetenhaus mehrfach Anträge auf Beseitigung der Staatslotterie angenommen und die Staatsregierung selbst zu wiederholten Malen (schon 1841) erklärt hatte, sie warte nur auf den Augenblick, wo die finanzielle Lage des Staates die Aufhebung gestatte, wurde nach dem Staatshaushaltsgesetz für 1886/77 die Zahl der Lose für die beiden in jedem Jahre stattfindenden Lotterien verdoppelt und damit für längere Zeit wenigstens der Fortbestand der Staatslotterie gutgeheißen. Zwar wird wohl von allen Seiten zugestanden, daß gegen den Betrieb einer Lotterie durch den Staat gewichtige Gründe sprechen. Denn es wird sich niemals verhüten lassen, daß dadurch in der Bevölkerung die Spielsucht vermehrt wird. Aber andererseits wird auch darauf hingewiesen, daß „solange die Menschen sich selbst nicht gründlich bessern, die fortdauernde Spielsucht nach Wegfall der Staatslotterien andere Befriedigungsmittel suchen werde: ausländische, private Lotterien, geheime Glücksspiele, bei denen es vielleicht unehrlich zugeht, und die mit einander wetteifern, durch immer neue Formen die Spielsucht immer stärker zu reizen." (Roscher, F.W. § 30.) Können diese Gründe, wenn auch nicht die Einführung von Staatslotterien, so doch den Fortbestand einer beträchtlichen Einnahmequelle rechtfertigen, so werden doch Einrichtungen zu treffen sein, die das Spiel soviel wie möglich auf Personen der wohlhabenden Klassen beschränken und die ärmeren Klassen davon zurückhalten. Derartige Maßregeln sind in Preußen schon durch die Kab.Ordre v. 21. Juli 1841 getroffen worden. Sie bestehen namentlich in folgenden Bestimmungen: 1) die Zahl der Lotterie-Einnehmer wird möglichst beschränkt: 2) die Einnehmer haben, sofern sie auf den Einsatz Kredit geben, keine gerichtliche Klage, sondern nur Kompensation gegen den auf

23) Ueber das Lotto vgl. insbes. Petiti di Roreto, Del Giuco del Lotto, 1853, die Geschichte desselben S. 64 ff., über die moralischen und wirtschaftlichen Folgen S. 521 ff. Wild, Die öffentlichen Glückspiele. 1862. Endemann, Beiträge zur Geschichte der Lotterie. 1882. Ferner über Glücksspiele im allgemeinen Rau II, § 562 ff., III, § 220 ff.

ein solches Los fallenden Gewinn; 3) den Einnehmern ist es verboten, zum Lotteriespiel aufzufordern sowie unaufgefordert Lose anzubieten oder zuzusenden; 4) es ist ihnen verboten, Privatkommissäre anzunehmen um dem Loshandel Vorschub zu leisten.

§ 8. Im Deutschen Reich sucht die Gesetzgebung durch folgende Bestimmungen die öffentliche Verführung zum Spiel [24]) zu verhindern:

1) Oeffentliche Spielbanken dürfen weder konzessioniert noch geduldet werden. Am 31. Dezember 1872 sind die letzten in Deutschland noch vorhanden gewesenen Spielbanken aufgehoben worden (Ges. v. 1. Juli 1868).

2) Oeffentliche Lotterien, sowie öffentlich veranstaltete Ausspielungen beweglicher oder unbeweglicher Sachen dürfen nur mit obrigkeitlicher Erlaubnis veranstaltet werden (R.St.G.B. § 286) [25]). Auch den Verkauf und das Angebot von Losen auswärtiger Lotterien, die im Inland nicht durch die Regierung zugelassen sind, verbieten die Landesgesetze [26]).

3) Die Veranstaltung von Glücksspielen auf einem öffentlichen Wege (Straße, Platz) oder in einem öffentlichen Versammlungsort (Wirtshaus) darf nur mit obrigkeitlicher Erlaubnis geschehen (R.St.G.B. § 360, Ziff. 14). Auch der Inhaber eines öffentlichen Versammlungsorts, welcher Glücksspiele daselbst gestattet oder zur Verheimlichung solcher Spiele mitwirkt, ist strafbar (R.St.G.B. § 285).

4) Der gewerbsmäßige Betrieb von Glücksspielen ist überhaupt verboten und kann mit schwerer Strafe bestraft werden. Wer das Verbot übertritt, wird mit Gefängnis bis zu zwei Jahren bestraft, neben welchem auf Geldstrafe von 300 bis 6000 M., sowie auf Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte erkannt werden kann. Ist der Verurteilte ein Ausländer, so kann die Landespolizeibehörde ihn aus dem Bundesgebiet ausweisen (R.St.G.B. § 284).

5) Nach der Gewerbe-Ordnung (§ 42a, 56, 56a, 56c) ist der An- und Verkauf von Lotterielosen im Gewerbebetrieb von Haus zu Haus oder an öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen, oder an andern öffentlichen Orten und im Hausierbetrieb, sowie das Aufsuchen

24) Der Begriff des Spielvertrags gehört dem Privatrecht an und ist nicht unbestritten. In dem Spielvertrag verpflichtet sich der eine Kontrahent zu einer Leistung unter der Bedingung, daß eine Thatsache, sei es durch die Thätigkeit der Parteien, sei es durch hiervon unabhängige Umstände eintrete, während der andere Kontrahent unter der Bedingung, daß jene Thatsache nicht eintrete, sich zu einer Leistung verpflichtet. Das Spiel wird zum Glücksspiel, wenn der Eintritt oder Nichteintritt der Thatsache ausschließlich oder wesentlich dem Zufall überlassen ist, und wenn die Leistung einen Vermögenswert hat. S. insbes. Windscheid, Lehrbuch der Pandekten II, § 419; Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen VII, S. 21 ff. und Entscheidungen des Preuß. Ober-Verwaltungsgerichts VIII, S. 366 ff.

25) Lotterien sind Geschäfte, in welchen der Unternehmer sich gleichmäßig mehreren Kontrahenten gegenüber verpflichtet, eine bestimmte Geldsumme demjenigen unter ihnen zu zahlen, welcher durch eine von dem Zufall geleitete Ziehung von Losen als Gewinner bezeichnet wird. Die Lotteriespieler verpflichten sich zur Zahlung einer Geldsumme, des Einsatzes. Die Ausspielung unterscheidet sich nur dadurch von der Lotterie, daß der Unternehmer sich nicht zur Zahlung einer Geldsumme, sondern zur Dahingabe einer andern Sache verpflichtet. Lotterien und Ausspielungen sind öffentlich, wenn an ihnen sich eine Anzahl individuell nicht bestimmter Personen beteiligen kann. — In Elsaß-Lothringen (Ges. v. 17. Mai 1836, Art. 1, 5) und Württemberg (V. v. 23. Nov. 1872 § 1, 2) darf die Genehmigung nur zu Wohlthätigkeits- und gemeinnützigen Zwecken und niemals zu Ausspielungen von unbeweglichen Sachen erteilt werden. In Baden (V. v. 22. Febr. 1881) und Sachsen (V. v. 15. Juli 1826) darf die Genehmigung nicht zu Geldlotterien, in Preußen (Reskript des Min. des Innern v. 14. Nov. 1868) nicht zu Ausspielungen von unbeweglichen Gegenständen erteilt werden.

26) Nach dem R.St.G.B. sind der Lotteriespieler und derjenige, der den Abschluß von Lotterieverträgen vermittelt, der Kollekteur, nicht strafbar. In Elsaß-Lothringen (Code pénal Art. 411. Ges. v. 17. Mai 1836 Art. 4), Sachsen (Ges. v. 4 Dez. 1837 § 1, 4–12) und Hessen (P.St.G.B. Art. 231, 235) ist jede Teilnahme an und für Beförderung von nicht erlaubten Lotterien mit Strafe bedroht. Das Verbot der Teilnahme und der Beförderung der Teilnahme an auswärtigen Lotterien besteht in Preußen (Ges. v. 29. Juli 1885. Nach § 3 ist auch die Veröffentlichung der Gewinnresultate auswärtiger Lotterien verboten) und Bayern (P.St.G.B. Art. 57, 57a). In Württemberg (P.St.G.B. Art. 72) und Baden (V. v. 22. Febr. 1881) sind nur der Verkauf und das Anbieten von Losen ohne Genehmigung verboten.

von Bestellungen auf Lotterielose und der Betrieb von Ausspielungen und Lotterien im Hausierbetrieb verboten.

Sofern nicht die oben angegebenen Bestimmungen Platz greifen, ist das Spiel, auch das Glücksspiel, nicht verboten. Unter denselben Voraussetzungen wie der Trinker (siehe oben S. 1039 f.) wird aber auch der Spieler von dem Reichsstrafgesetz § 361 Ziff. 5 mit Strafe bedroht. Auch in Bezug auf ihn kann bei der Verurteilung zur Haft der Polizeibehörde die Befugnis erteilt werden, ihn nach Verbüßung der Strafe bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder ihn zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden.

III. Geschlechtliche Ausschweifungen.

§ 9. Die veränderte Auffassung der Aufgabe des Staats gegenüber der Unsittlichkeit tritt nirgends so klar hervor, wie in der rechtlichen Behandlung der geschlechtlichen Ausschweifungen. Während von dem 17. Jahrhundert an bis in die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts der Staat jede geschlechtliche Unsittlichkeit für strafbar erklärte und zum Teil mit schwerer Strafe bedrohte[27]), drang seit dieser Zeit, namentlich unter dem Einfluß von Beccaria, die Ansicht mehr und mehr durch, daß auch die geschlechtliche Unsittlichkeit nur dann als Verbrechen zu behandeln sei, wenn in derselben zugleich die Verletzung eines rechtlich geschützten Guts liege, daß aber der Staat nicht die Unsittlichkeit als solche zu strafen habe. Die Sittenpolizei habe nur der Verführung und dem öffentlichen Aergernis, das durch Unsittlichkeit gegeben werde, entgegenzutreten[28]). Diesen Standpunkt nehmen im wesentlichen die neueren Strafgesetzbücher, wie auch das Reichsstrafgesetzbuch ein. Nur ausnahmsweise sind noch einzelne geschlechtliche Ausschweifungen, mit welchen keine Verletzung eines Rechtsguts verbunden ist, auch in den Fällen mit Strafe bedroht, in welchen weder von einer Verführung noch von einem öffentlichen Aergernis die Rede sein kann[29]). Abgesehen von diesen Ausnahmen schreitet der Staat gegen geschlechtliche Unsittlichkeit, die nicht zugleich ein Rechtsgut, wie Freiheit oder Ehre anderer Personen, Familiengemeinschaft 2c., verletzt, nur aus polizeilichen Gründen ein. Doch sind es nicht bloß Gründe der Sittenpolizei, die hierbei maßgebend sind. Es ist bekannt, daß die an dem Mark des Volkes zehrende Krankheit der Syphilis vor allem durch die geschlechtlichen Ausschweifungen ihre weite Verbreitung gefunden hat. Hat nun auch der Staat nicht die Aufgabe, den Einzelnen vor den nachteiligen Folgen, welche die Unsittlichkeit für ihn mit sich führt, zu

27) Im Mittelalter hat zwar die Kirche jede Art der Unzucht als kirchliches Vergehen mit Strafe bedroht, aber es ist bekannt, wie verbreitet die geschlechtlichen Ausschweifungen im Mittelalter in der Laienwelt und im Klerus waren und wie offenkundig sie getrieben wurden. Die liederlichen Dirnen wurden nicht nur geduldet, sondern die öffentlichen Frauenhäuser galten geradezu als eine für die Stadt notwendige Einrichtung. Sie standen vielfach im Eigentum des Landesherrn oder der Stadt, von welchen sie verpachtet oder wohl auch durch angestellte Frauenwirte und Wirtinnen zu eigenem Vorteil verwaltet wurden. Die Privat-Frauenhäuser wurden konzessioniert und standen unter obrigkeitlichem Schutz, hatten aber auch Abgaben zu entrichten. An manchen Orten, wie in Wien und Ulm, hatten die Frauenhäuser sogar einen privilegierten Gerichtsstand. Vgl. Kriegk, Bürgertum im Mittelalter II, S. 259 ff., 292 ff. und Schultz, Höfisches Leben zur Zeit der Minnesänger I, S. 452 ff. Erst die Reichs-Polizeiordnung von 1530 (Tit. 33) hat die Obrigkeiten angewiesen, den Konkubinat und andere leichtfertige und unziemliche Beiwohnungen nicht zu gestatten und ernstlich zu strafen. Die Reichs-Polizeiordnung von 1577 (Tit. 26) hat dann auch das Halten von Bordellen mit Strafe bedroht. Aber diese wie die ihnen entsprechenden landesgesetzlichen Bestimmungen konnten nicht durchgeführt werden. In den meisten Städten Deutschlands mußten Bordelle unter polizeilicher Aufsicht geduldet werden und die Strafgesetze gegen die einfache Unzucht blieben in der Regel unausgeführt.

28) In Deutschland war es namentlich die Schrift von Cella, Ueber Verbrechen und Vergehen in Unzuchtsfällen (1786), welche der Anschauung Bahn brach, daß die einfache Unzucht, die nur als Laster auftritt, ohne die Rechte Anderer zu verletzen oder öffentliches Aergernis zu erregen, nicht strafbar sei.

29) Zu diesen Ausnahmen gehört die Bestrafung der widernatürlichen Unzucht, welche zwischen Personen männlichen Geschlechts oder von Menschen mit Tieren begangen wird (R.St.G.B. § 175).

schützen, so beschränkt sich doch die Krankheit nicht auf diejenigen, die sie sich durch eigene Ausschweifungen zugezogen haben. Sie kann in vielfach anderer Weise übertragen werden (besonders auch durch Ammen auf die Kinder), wie denn auch durch Vererbung die Krankheit ihre zerstörende Wirkung auf die kommenden Geschlechter ausübt. Mit der Sittenpolizei muß auf diesem Gebiet die Gesundheitspolizei Hand in Hand gehen.

1) Der Staat muß dafür Sorge tragen, daß das Sittlichkeitsgefühl der Bevölkerung und der öffentliche Anstand nicht durch Schaustellung von Unsittlichkeiten verletzt werde. Es werden deshalb diejenigen Personen mit Strafe bedroht, a. welche durch unzüchtige Handlungen öffentlich Aergernis geben (R.St.G.B. § 183), b. diejenigen Personen, welche unzüchtige Schriften, Abbildungen oder Darstellungen verkaufen, verteilen oder sonst verbreiten, oder an Orten, welche dem Publikum zugänglich sind, ausstellen, oder anschlagen (R.St.G.B. § 184). c. Nicht nach dem Reichsstrafgesetzbuch, wohl aber nach der Gesetzgebung einzelner Staaten ist der Konkubinat strafbar, wenn durch denselben öffentliches Aergernis erregt wird [30]).

§ 10. 2) Der Staat hat der Verführung zur geschlechtlichen Unzucht entgegenzutreten nicht nur, wenn es sich um hinterlistige Verleitung zur Unzucht (R.St.G.B. § 179), um Verführung mit Verletzung besonderer Berufspflichten (R.St.G.B. § 174), oder um Verführung unbescholtener minderjähriger Mädchen (unter 16 Jahren, R.St.G.B. § 182) handelt, sondern auch, wenn die Verführung einen den Gemeininteressen gefährlichen Charakter annimmt. Der Staat hat nicht die Aufgabe, den Einzelnen sittlich zu machen und ihn vor jeder Verführung zur Unsittlichkeit zu schützen, aber er hat solchen Handlungen entgegenzutreten, welche geeignet sind, die das Familien- und Volksleben vergiftende Unsittlichkeit in weiten Kreisen zu verbreiten.

§ 11. a. Das Gesetz bedroht deshalb mit Recht die Kuppelei, d. h. die absichtliche Beförderung der Unzucht Anderer mit Strafe. Jedoch ist es sehr streitig, in welchem Umfang der Staat die Kuppelei für strafbar erklären soll, wie denn auch in den verschiedenen Staaten sehr verschiedene Bestimmungen hierüber bestehen. Während in Frankreich (Code pénal Art. 334) nur die gewohnheitsmäßige Kuppelei bestraft wird, wenn die Unzucht minderjähriger Personen befördert wird, sollen nach dem Reichsstrafgesetz (§ 180) diejenigen Personen wegen Kuppelei bestraft werden, welche gewohnheitsmäßig oder aus Eigennutz durch ihre Vermittlung oder durch Gewährung von Gelegenheit der Unzucht Vorschub leisten [31]).

Hiernach ist denn auch das gewerbsmäßige Halten von liederlichen Dirnen in öffentlichen Häusern (Bordellen) verboten und mit Strafe bedroht. Ob dieses sittenpolizeiliche Verbot sich aber mit den Anforderungen der Gesundheitspolizei vereinigen läßt, ist bestritten. Die Gesundheitspolizei, welche die Ausbreitung der Syphilis zu bekämpfen hat, vermag dieser ihrer Aufgabe nur gerecht zu werden, wenn sie alle Weiber, die gewerbsmäßig Unzucht treiben, einer strengen Kon-

30) Württemberg: P.St.G. Art. 14; Baden: P.St.G.B. § 72; Bayern: Gesetz vom 20. März 1882; Hessen: P.St.G.B. Art. 211. In Preußen ist in den ältern Landesteilen das Zusammenleben von Personen, denen die Eheschließung wegen begangenen Ehebruchs verboten ist, nicht gestattet (Kab.Ordre v. 4. Okt. 1810); in Sachsen sollen die Polizeibehörden den Konkubinat überhaupt nicht zulassen (Gesetz v. 8. Febr. 1834 § 34). Doch sind diese gesetzlichen Vorschriften nicht mit Androhung einer Strafe gegen die im Konkubinat lebenden Personen versehen. Die Polizeibehörde kann aber überall auf Grund ihrer allgemeinen Befugnis, die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten, gegen das Zusammenleben im Konkubinat einschreiten, wenn dadurch ein öffentliches Aergernis gegeben wird. (Siehe Preuß. Min.Reskript v. 11. April 1854 und Entscheidung des Ober-Verwaltungsgerichts VII, S. 370 ff.) — In Oesterreich ist gegen den Konkubinat mit Polizeistrafe einzuschreiten, wenn durch Erregung eines öffentlichen Aergernisses nachteilige Folgen in öffentlicher Beziehung zu befürchten stehen (V. v. 20. April 1854; Min.V. v. 30. Sept. 1857). In Frankreich ist nur ein Ehemann auf Antrag der Ehefrau strafbar, der in der gemeinschaftlichen Wohnung eine Konkubine unterhalten hat (Code pénal Art. 339). — Vgl. Harburger in der Zeitschr. f. gesamte Strafrechtswissenschaft IV, S. 499 ff.

31) Ueber die sehr ungleichartigen Bestimmungen der früheren deutschen Landesstrafgesetze vgl. Berner, Lehrbuch des deutschen Strafrechts (11. Aufl.) S. 436.

trolle unterwirft. Unzweifelhaft ist diese Kontrolle leichter zu handhaben, wenn die gewerbsmäßige Unzucht, wenigstens in den großen Städten, in verhältnismäßig wenige öffentliche Häuser verbannt ist und die Polizei jede gewerbsmäßige Unzucht außerhalb dieser Häuser aufs strengste zu unterdrücken sucht. Daß der Staat unter dieser Voraussetzung durch Duldung der öffentlichen Häuser seiner Aufgabe zuwiderhandle, ist nicht richtig, denn er hat nicht das Laster zu bekämpfen, wo und wie er kann [32]), sondern er hat nur der gemeingefährlichen Verbreitung der Unzucht entgegenzuwirken. Auch unterstützt er durch Duldung öffentlicher Häuser nicht das Laster, sondern er läßt dadurch nur diese Verführung zum Laster straflos, wie er so viele Verführungen zum Laster straflos läßt, weil aus ihrer Unterdrückung größere Nachteile als Vorteile für das Gemeinwesen entspringen würden [33]): Verlangt die Gesundheitspolizei die Duldung und strenge Kontrollierung öffentlicher Häuser — eine Frage, auf die hier nicht näher einzugehen ist [34]) — so ist prinzipiell vom Standpunkt der Sittenpolizei aus dagegen kein Widerspruch zu erheben.

b. Die einfache geschlechtliche Unzucht wird von dem Staate nicht verboten. Wohl aber muß der Staat einschreiten gegen den gewerbsmäßigen Betrieb der Unzucht durch liederliche Weiber. Denn hieraus entstehen sowohl für die Sittenpolizei, wie für die Gesundheitspolizei große Gefahren. Einerseits führt die gewerbsmäßige Unzucht zu gemeingefährlicher Verführung und zu Erregung öffentlichen Aergernisses, andererseits ist sie es vor allem, welche die Verbreitung der Syphilis fördert. Das R.St.G.B. § 361 Ziff. 6 verbietet deshalb die gewerbmäßige Unzucht von Frauenspersonen, die der polizeilichen Aufsicht nicht unterstellt sind, und bedroht diejenigen Frauenspersonen, welche wegen gewerbsmäßiger Unzucht einer polizeilichen Aufsicht unterstellt sind, mit Strafe, wenn sie den zur Sicherheit der Gesundheit, der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Anstandes erlassenen polizeilichen Vorschriften zuwiderhandeln [35]). Die Aufgaben der Sittenpolizei bestehen demnach darin, die gewerbsmäßige Unzucht, die sich der polizeilichen Aufsicht zu entziehen sucht, zu unterdrücken und durch geeignete polizeiliche Vorschriften und deren Durchführung dafür Sorge zu tragen, daß das Laster nicht aus dem ihm zukommenden Dunkel heraustrete. Schwieriger sind die Aufgaben der Gesundheitspolizei, welche der Verbreitung der Syphilis durch die gewerbsmäßige Unzucht entgegenzuwirken hat [36]).

c. Besonderer polizeilicher Beaufsichtigung sind öffentliche Tanzbelustigungen zu unterwerfen, da dieselben häufig sowohl zur Verführung zur Unzucht wie auch zu Störungen der öffentlichen Ruhe und Ordnung Veranlassung geben [37]).

32) Aus diesem Grund spricht sich Mohl (P.W. I, S. 625) prinzipiell gegen die Duldung von Bordellen aus.

33) Vgl. über diese Frage insbes. v. Oettingen, Moralstatistik, S. 183 ff., S. 243 ff. (mit reichen Litteraturangaben). Derselbe spricht sich entschieden gegen die Duldung von Bordellen aus, „weil der Staat alles, was die Unzucht unterstützt oder in versuchlicher Weise öffentlich zu fördern geeignet sei, mit polizeilicher Strenge zu unterdrücken habe" (S. 191). Da der Staat aber das Uebel nicht auszurotten vermag, wie v. Oettingen selbst zugibt, so fragt es sich eben, ob in großen Städten durch Duldung und strenge Ueberwachung von Bordellen der öffentlichen Sittlichkeit nicht ein größerer Schutz gewährt werden kann, wie durch Unterdrückung derselben.

34) Vgl. Hdb. Band III V.L. Abh. V. (oben S. 920 ff.) — Da, wo öffentliche Häuser geduldet werden, wie dies trotz § 180 des R.St.G.B.'s noch in einigen deutschen Staaten der Fall ist, müssen dieselben der strengsten Ueberwachung unterworfen werden, nicht bloß im Interesse der Gesundheitspolizei, sondern vor allem auch, um zu verhindern, daß dieselben nicht Schlupfwinkel für das Verbrechen werden. Sehr wichtig wäre es, den Prostituierten die Möglichkeit, sich aus den Händen der Kupplerinnen und Bordellwirte zu befreien, zu erleichtern. Das stärkste Bedenken gegen die Duldung von öffentlichen Häusern besteht darin, daß den darin befindlichen Prostituierten der Rücktritt zu einem ehrbaren Leben in vielen Fällen fast unmöglich gemacht wird. In neuester Zeit ist man auch in Sachsen, wo bis dahin öffentliche Häuser geduldet wurden, zu deren Aufhebung geschritten. Vgl. die Berichte und Erlasse in der Zeitschrift f. Praxis u. Gesetzgebung in Sachsen X (1889), S. 289 ff. Aus der neuesten Litteratur ist anzuführen Reuss, La prostitution au point de vue hyg. et administratif, 1888.

35) Auf die nach § 361 Ziff. 6 verurteilten Frauenspersonen kann auch die Bestimmung des § 362 (siehe oben S. 1021) zur Anwendung kommen.

36) Vgl. Hdb. Bd. III. V.L. Abh. V.

37) Die Abhaltung öffentlicher Tanzunterhaltungen darf nur mit polizeilicher Erlaubnis stattfinden und die Veranstalter sind an die entweder allgemein durch polizeiliche Vorschrift festgestellten oder in jedem einzelnen Fall angeordneten Bedingungen gebunden. Preußen: V. v. 14. Nov. 1859 und Min.Reskript v. 28. Novbr. 1859 und 26. April 1860; Bayern: P.St.G.B. Art. 32; Württemberg: P.St.G.B. Art. 17; Sachsen: Armenordnung v. 22. Okt. 1840 § 137; Baden: P.St.G.B. § 60; Hessen: P.St.G. Art. 215 ff.

IV. Tierquälerei.

§ 12. Gegen Tierquälerei schreitet der Staat ein teils um der Verletzung des Sittlichkeitsgefühls der Bevölkerung durch Grausamkeit gegen Tiere vorzubeugen, teils um den Tieren selbst einen Schutz gegen unnötige und deshalb unsittliche Quälereien zu verschaffen. Den ersteren Gesichtspunkt hält das deutsche Reichsstrafgesetzbuch (§ 350, Ziff. 13) fest, das denjenigen mit Strafe bedroht, der öffentlich oder in Aergernis erregender Weise Tiere boshaft quält oder roh mißhandelt. Die Gesetzgebung einzelner Bundesstaaten dagegen geht weiter und gestattet, polizeiliche Vorschriften mit Strafandrohung zum Schutz von Tieren auch für solche Fälle zu erlassen, in welchen die Mißhandlung nicht öffentlich und nicht in Aergernis erregender Weise stattfindet[38]).

In Frankreich erstreckt sich der strafrechtliche Schutz nur auf die Haustiere (animaux domestiques). Das Gesetz vom 2. Juli 1850 bedroht denjenigen mit Strafe, der öffentlich und mißbräuchlich (abusivement) Haustiere mißhandelt. In England ward schon im Jahre 1823 ein Gesetz gegen Tierquälerei erlassen. Die heute geltenden Gesetze sind von 1850 und 1855 (12 und 13 Vict. ch. 92, 17 u. 18 Vict. c. 60) und bedrohen jede Mißhandlung von Haustieren mit Strafe (zu den Mißhandlungen rechnet das Gesetz auch die Hahnenkämpfe). Unter dem Einfluß einer ungesunden sentimentalen Bewegung ward im Jahre 1876 auch ein Gesetz gegen die wissenschaftlichen Versuche an lebenden Tieren (Vivisektionen) gegeben (39 u. 40 Vict. ch. 77). Danach sind schmerzhafte Experimente an lebenden Tieren nur denjenigen Personen gestattet, welche von dem Minister hierzu eine jederzeit widerrufliche Erlaubnis erhalten. Sie dürfen nur unter den von dem Gesetz aufgestellten Bedingungen vorgenommen werden. Auch kann der Minister bei Erteilung der licence anderweitige Bedingungen nach seinem Ermessen hinzufügen. Die Bestrebungen, die darauf ausgehen, auch in Deutschland durch ein ähnliches Gesetz der wissenschaftlichen Forschung Fesseln anzulegen, sind bisher ohne Erfolg geblieben. — Am weitesten geht das Niederländische Strafgesetzbuch vom 3. März 1881, das in Art. 254 ganz allgemein jede Tierquälerei mit Gefängnis bis zu drei Monaten oder mit Geldbuße bis zu 120 Gulden bedroht. Ist die Tierquälerei öffentlich begangen worden, so kann höhere Strafe eintreten. Vgl. außerdem Art. 455.

---

38) Vgl. Württemberg: P.St.G. Art. 7, Ziff. 2; Baden: P.St.G.B. § 78; Sachsen: V. v. 4. April 1878 zur Verhütung von Tierquälereien beim Viehtransport; Hessen: V. v. 3. März 1873 über den Transport von Schlachtkälbern. In den von dem Bundesrat getroffenen Bestimmungen über die Verladung und Beförderung von lebenden Tieren auf Eisenbahnen (Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 13. Juli 1879) sind zum Schutze der Tiere gegen Mißhandlungen und unnötige Grausamkeit Anordnungen getroffen sowohl über die Einrichtung der Ladeanlagen und die Beschaffenheit der Wagen, als über die Art der Verladung und der Beförderung. Den Bahnverwaltungen liegt zunächst die Pflicht ob, die Erfüllung der gegebenen Bestimmungen zu überwachen, in den einzelnen Staaten sind aber auch die Versender und Transportbegleiter wegen Zuwiderhandlungen gegen diese Bestimmungen mit Strafe bedroht.

VIII.

Unterrichtswesen.

I. Grundsätze und Ueberblick.

Mohl, P.W. I § 74—84, 90, 103 u. 107. Mohl, Politik II S. 7 ff. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, 5. Aufl. II S. 460 ff. Bluntschli's St.W. namentlich IV 593, VI 149 u. 367, IX 264, X 677. Rösler V. II § 262 ff. Stein, V.L. VI (1883). Laveleye, L'Instruction du peuple, Paris 1872. Revue internationale de l'enseignement, Paris (seit 1880).

§ 1. Neben dem Recht und der Pflicht der Eltern, für die geistige Erziehung der Kinder zu sorgen, kommt ein solches Recht und eine solche Pflicht den Gesamtheiten zu, welchen die einzelnen angehören, nämlich dem Staate, der Gemeinde und der Kirche. Die Pflicht zur Beförderung der Jugendbildung haben diese Gemeinschaften, weil sie zur Verfolgung der die Einzelkraft übersteigenden Aufgaben der Einzelnen berufen sind und weil die Einzelnen nur in geringem Maß zur Ausbildung der Jugend befähigt sind. Ein Recht zum Eingriff in die Erziehung haben sie, weil das Wohl der Gesamtheit durch die Art und das Maß der Entwicklung der Einzelnen bedingt ist.

Nach der heutzutage überwiegenden Auffassung ist der Staat die oberste der genannten Gemeinschaften, und es kommt daher ihm zu, die Rechte und Pflichten der Einzelnen, der Gemeinde, der Kirche und seine eigenen Rechte und Pflichten auf dem Gebiet des Bildungswesens festzustellen und gegenseitig abzugrenzen. Dabei kommen folgende Erwägungen in Betracht.

§ 2. Schulzwang oder allgemeine Schulpflicht ist die vom Staat oder der Gemeinde den Eltern auferlegte und mit Zwang durchgesetzte Pflicht, ihren Kindern den allgemein für nötig gehaltenen Unterricht erteilen zu lassen. Wenn, wie es zuweilen vorgekommen ist, die Erzieher verpflichtet werden, den Kindern einen gewissen Unterricht erteilen zu lassen, ohne daß die öffentliche Meinung denselben für notwendig hält, so liegt nur der Name des Schulzwangs vor. Es ist dann von den Steuerzahlern kein Geld für Schulhäuser und Lehrer zu erlangen, und die zur Durchführung des Gesetzes berufenen Behörden ziehen die Ungehorsamen nicht zur Verantwortung.

Für den Schulzwang kann geltend gemacht werden, daß die Kinder berechtigt sind, die Gewährung der unentbehrlichen Bildung von ihren Eltern ebenso zu fordern, wie sie die leibliche Erziehung von denselben zu beanspruchen haben, daß die Kinder pflichtvergessene Eltern zur Erfüllung dieses Anspruchs nicht selbst zwingen können, und daß es das Recht und die Pflicht des Staates ist, seinen Angehörigen, welche berechtigte Forderungen mit eigener Kraft nicht durchzusetzen vermögen, mit seiner Macht zu Hilfe zu kommen. Ferner spricht für die Einrichtung, daß sie in mehreren Richtungen die Gesamtinteressen fördert. Sie erhöht die Möglichkeit, daß jeder zu der Stellung in der Gesellschaft gelangt, welche seinen natürlichen Fähigkeiten entspricht und trägt dadurch zur Festigkeit der öffentlichen Ordnung bei. Sie vermehrt das geistige und damit auch das wirtschaftliche Nationalvermögen und wirkt der Gefahr entgegen, daß Einzelne sich nicht selbst erhalten können und

der Armenflege zur Last fallen. Sie befördert endlich die Sittlichkeit, insofern geistige Bildung die beste Stütze der Moral ist.

Aber der Schulzwang verletzt auch wichtige Interessen. Die Bildung steigert die Genußfähigkeit und die Ansprüche an das Leben; diejenigen, deren Einkommen zur Befriedigung jener Ansprüche nicht ausreicht, werden unzufrieden und unglücklich. Sodann nötigt die Einführung des Schulzwangs den Staat, entsprechende Unterrichtsgelegenheit zu beschaffen und also Mittel aufzuwenden, die damit anderen Bedürfnissen entzogen werden. Ferner hindert der Schulzwang die Eltern an der Verwertung der Arbeitskraft der Kinder; wenn infolge dessen die Kinder nicht oder nicht genügend ernährt werden können, bedeutet der Schulzwang die Nötigung der Bürger, ein weniger dringendes Bedürfnis statt eines dringenderen zu befriedigen. Doch kommt gegen dieses Bedenken in Betracht, daß der Schulzwang mit der berechtigten Verwendung der Kinder zur Arbeit auch deren übermäßige und gesundheitsgefährliche Ausbeutung beschränkt, und daß die äußersten Nachteile durch entsprechende Organisation der Arbeit und der Schule vermieden werden können, indem z. B. der Unterricht auf die für die Landwirtschaft wenig in Betracht kommende Winterszeit beschränkt und auf solche Tagesstunden gelegt wird, während deren die in industriellen Betrieben beschäftigten Kinder von diesen beurlaubt werden können; endlich muß der fragliche Nachteil, wenn der Schulzwang erst längere Zeit besteht, von selbst geringer werden, da dann die Nichtverwendbarkeit der Kinder bei der Regulierung des Arbeitslohns und bei der Kinderzeugung bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt wird.

Als letzter Nachteil des Schulzwangs ist zu erwähnen, daß er durch die Hebung der unteren Klassen ihre Beherrschung durch die oberen erschwert. Er ist eine demokratische Einrichtung, durch deren Annahme ein aristokratisches Gemeinwesen sich als solches aufgibt [1]).

Aus diesem Grund verwirft insbesondere die katholische Kirche den Schulzwang. Die von ihrem Klerus über die Laien geführte Herrschaft ist durch Bildungsverschiedenheit bedingt und muß daher in dem Maß, wie diese verwischt wird, notleiden. Doch kommt hier noch die weitere Erwägung hinzu, daß die katholischen Dogmen mit dem Inhalt der modernen Bildung in Widerspruch stehen; mit den Ergebnissen der naturwissenschaftlichen und der geschichtlichen Forschung und mit der Weltanschauung fast aller bedeutenden Geister sind viele katholischen Glaubenssätze so unvereinbar, daß die Erweiterung des Kreises der Unterrichteten fast notwendig die Zahl der Gläubigen vermindert.

Auf Religionsunterricht kann der Schulzwang nicht ausgedehnt werden, da dadurch die Gewissensfreiheit aufgehoben würde, welche verlangt, daß die Eltern nicht nur bestimmen können, in welcher Religion die Kinder unterrichtet werden sollen, sondern daß sie sich auch für eine Erziehung ohne Religion entscheiden können. Dagegen wird die Gewissensfreiheit nicht verletzt, wenn diejenigen Eltern, welche für ihre Kinder eine bestimmte Religion gewählt haben, vom Staat genötigt werden, dieselben darin in gewisser Weise unterrichten zu lassen. Wenn es auch zunächst Sache der Kirchen ist, für die Ausbreitung ihrer Lehren zu sorgen, so kann ein solches Eingreifen des Staats doch mit dem Interesse, das er an der religiösen und sittlichen Bildung seiner Angehörigen hat, gerechtfertigt werden [2]).

Eine Potenzierung des Schulzwangs ist die von der demokratischen Partei geforderte Zwangsschule, d. h. die Herstellung einer einzigen Elementarschule für die Kinder aller Volksklassen, auf die also namentlich auch die für die Gymnasien bestimmten Knaben angewiesen werden. Durch die gemeinsame Erziehung aller Kinder wird der für eine Republik

1) Als im englischen Oberhaus zum ersten Mal über einen den Volksschulen zu gewährenden Staatszuschuß beraten wurde, faßte ein Lord diesen Gedanken in die drastischen Worte: If a horse knew as much as a man, I would not be his rider.

2) A. M. Ahrens, Naturrecht, II. 1871, S. 490 u. Thudichum, Kirchenrecht I, 1877, S. 54.

besonders wichtige Gemeingeist gestärkt, und zugleich wird den Angehörigen der höheren Klassen die Erwerbung einer höheren, die Gleichheit durchbrechenden Bildung erschwert. Diesen Gründen läßt sich aber entgegenhalten, daß die höheren Klassen eine viel längere Zeit auf die geistige Erziehung zu verwenden vermögen, und also an der Erlangung einer höheren Bildung doch nicht verhindert werden können, und ferner ist die nicht zu beseitigende Vermögensverschiedenheit um so anstößiger, je weniger sie mit Bildungsverschiedenheit Hand in Hand geht.

Die Begrenzung der Schulpflicht kann entweder durch Feststellung des Lebensalters erfolgen, bis zu welchem sie besteht, oder durch Bezeichnung der Kenntnisse, welche in der Schule erworben werden müssen. Während das erste Verfahren die besseren Schüler länger an die Schule fesselt, als sie ihnen nützlich ist, spornt das andere alle Schüler und den Lehrer zu möglichster Ausnützung der Schulzeit an. Auf der anderen Seite kann aber gegen die Bemessung der Schulpflicht nach den Kenntnissen geltend gemacht werden, daß die zur Ermittlung der geforderten Bildung abzuhaltenden Prüfungen die bloß äußerliche Aneignung von der dauernden Erwerbung der Kenntnisse schwer zu unterscheiden vermögen, und daß Prüfungen dem subjektiven Ermessen der Examinatoren einen großen Spielraum geben, der zu ungleicher Behandlung der Prüflinge und zur Erniedrigung des Bildungsniveaus mißbraucht werden kann [3]).

§ 3. Lehr- oder Unterrichtsfreiheit kann überall nur innerhalb der der Meinungsäußerung überhaupt gezogenen Grenzen gewährt werden, so daß also Beleidigungen, Verleumdungen oder andere Delikte in der Form des Unterrichts so wenig begangen werden dürfen wie in anderen Formen. Außer dieser Beschränkung kommen weitere in Betracht, sofern es sich um die gewerbsmäßige oder für Jedermann stattfindende Erteilung von Unterricht und namentlich um die Unterhaltung einer Unterrichtsanstalt handelt. In diesen Fällen wird durch den Unterricht eine viel stärkere Wirkung geäußert und zugleich ist die Anwendung von Beschränkungen leichter ausführbar als bei nur vereinzelter Unterrichtserteilung, und es kommt daher staatliches Einschreiten in Frage, sowie der Unterricht das öffentliche Wohl gefährdet. Eine solche Gefährdung ist jedenfalls gegeben, wenn Lehrer einen vom Staat obligatorisch gemachten Unterricht erteilen wollen, ohne die dazu erforderliche Befähigung zu besitzen. Sie kann ferner als vorhanden angenommen werden, wenn der Lehrer übel beleumundet ist, oder einem dem Staat feindlichen Vereine angehört (Jesuitenorden), oder wenn eine Lehranstalt von einer mit dem Staat im Streit befindlichen Kirche hergestellt werden will. Endlich kann auch in Betracht gezogen werden, daß Privatanstalten mehr als öffentliche von den oft unverständigen Wünschen der Eltern abhängen, schwerer im Stande sind, tüchtige Lehrer zu finden, und notwendigen öffentlichen Anstalten die zur Existenz unentbehrliche Schülerzahl entziehen können. Diese Erwägungen können dazu führen, Privatschulen einen bestimmten Lehrplan vorzuschreiben, die ausschließliche Verwendung staatlich geprüfter Lehrer von ihnen zu verlangen und ihre Eröffnung an Orten, wo staatliche Anstalten bestehen, zu verbieten.

Den staatlichen Beschränkungen der privaten Lehrthätigkeit korrespondieren Begünstigungen derselben durch die Gewährung von Unterstützungen und anderen Vorteilen, da die im öffentlichen Interesse gelegenen Einrichtungen unter Umständen auf diesem Wege besser oder billiger erreicht werden, als wenn sie vom Staat oder von der Gemeinde hergestellt werden. Es gilt dies insbesondere für Unterrichtsgebiete, auf denen noch die Erfahrung fehlt, und auf welchen daher die zu treffenden Einrichtungen den Charakter von Versuchen haben (höheres Mädchenschulwesen). Zur Anstellung von solchen sind Privatunternehmer

3) Vgl. Rümelin, Das Objekt des Schulzwangs in Z. f. St.W. Bd. 24 (1868) S. 311, auch in dessen Reden und Aufsätze, Neue Folge S. 473; Mohl, Politik II S. 9; Jolly, Die französische Volksschule unter der dritten Republik, 1884, S. 71.

wegen ihrer Unverantwortlichkeit und der durch das ökonomische Interesse veranlaßten Rührigkeit besser als der Staat befähigt.

Stärkere Beschränkungen als beim Privatunterricht finden naturgemäß bei der Lehrthätigkeit der vom Staat, der Gemeinde und der Kirche angestellten Lehrer Anwendung. Da diese Lehrer im Dienste der genannten Korporationen stehen, können und müssen ihnen alle Beschränkungen auferlegt werden, welche der Dienstherr den durch den Unterricht verfolgten Zwecken entsprechend findet. Das einzige Prinzip, das sich für die Regelung aufstellen läßt, ist das, daß sie um so eingehender sein muß, je elementarer der Unterricht ist, um welchen es sich handelt, um so zurückhaltender, je höher die Stufe ist, auf welcher er steht. Es beruht dies zunächst darauf, daß auf die Befriedigung von Massenbedürfnissen größere Sorgfalt verwendet werden muß, als auf die von kleineren Kreisen. Namentlich kann aber, je elementarer die Kenntnisse sind, welche zu lehren sind, um so genauer der Lehrstoff bezeichnet werden, um so weniger eine berechtigte Meinungsverschiedenheit über die zweckmäßigste Art seiner Mitteilung bestehen und um so weniger die Richtung der Begabung der Schüler in Betracht kommen. Je näher dagegen ein Lehrstoff an der Grenze des menschlichen Erkennens liegt, um so schwieriger ist die Bestimmung seines Inhalts und um so mehr fällt die Individualität der Lehrer und der Schüler ins Gewicht; es handelt sich hier nur noch zum Teil um die Mitteilung von Wissen, zum andern Teil um die Anleitung zu selbständigem Forschen. Für den Elementarunterricht können demgemäß nicht nur für jeden Jahreskurs der Schulen die Unterrichtsgegenstände und die Lehrziele festgestellt werden, sondern auch die jedem Unterrichtsgegenstand zu widmende Stundenzahl, die Lehrmethoden und die Lehrmittel. Für die höchsten Unterrichtsanstalten kann und darf dagegen nur im allgemeinen das Lehrpensum jedes Lehrers und die Dauer des Unterrichts bezeichnet werden, während bezüglich des spezielleren Inhalts und bezüglich der Art und des Umfangs der Behandlung ihm freie Hand gelassen werden muß. Die Lehrfreiheit bei diesen Anstalten findet, wie schon erwähnt, eine Grenze in der allgemeinen Rechtsordnung und ebenso selbstverständlich ist es, daß der Lehrer nicht die Gemeinschaft schädigen darf, in deren Auftrag er lehrt, und daß also der staatliche Lehrer nicht die Grundlagen des Staats, der kirchliche nicht die Dogmen seiner Kirche zum Gegenstand von Angriffen machen darf. Dagegen kann die Meinung der Behörden, daß eine Lehre irrtümlich sei, ein Einschreiten nicht rechtfertigen, da Niemand die Wahrheit besitzt und der Wissenschaftsbetrieb nur im Suchen nach Wahrheit besteht. Bezüglich der Schulen, deren Unterricht zwischen dem der Elementarschulen und der wissenschaftlichen Anstalten liegt, muß die obrigkeitliche Regelung naturgemäß die Mitte zwischen den beiden eben bezeichneten Extremen halten.

Die Beschränkungen der Lehrfreiheit beschränken zugleich die Lernfreiheit. Weitere Beengungen dieser Freiheit sind z. B. durch das Verbot des Besuchs ausländischer Lehranstalten und durch die Ausschließung einzelner Stände von gewissen Schulen vorgekommen. Während die erste Maßregel angemessen sein kann, wenn auf fremden Anstalten Lehren vorgetragen werden, die den inländischen Staat gefährden, widerspricht die andere dem von allen modernen Staaten angenommenen Grundsatz der Gleichheit aller Bürger.

Weitergehende Beschränkungen der Lernfreiheit kommen für die Zöglinge öffentlicher Lehranstalten in Betracht. Ihnen kann naturgemäß jede Auflage gemacht werden, welche für die Erreichung des Anstaltszwecks nötig ist. Während über die hiernach für die unteren und mittleren Schulen zu treffenden Bestimmungen im wesentlichen Uebereinstimmung herrscht, gehen bezüglich der Zöglinge der wissenschaftlichen Unterrichtsanstalten die Ansichten auseinander. Die Einen wollen den Studierenden die Aufeinanderfolge der Kurse vorschreiben und das Aufsteigen von einem zum andern von dem in einer Prüfung erbrachten Nachweis abhängig machen, daß das bisherige Pensum erlernt ist. Die Andern verwerfen

jede Festsetzung und wollen damit, zwar nicht formell aber thatsächlich, auch die Freiheit des Nichtlernens gewähren. Jeder dieser beiden Wege hat seine Vorzüge und seine Nachteile. Beim Verzicht auf Beschränkungen können die Studierenden den Unterricht ganz nach Maßgabe ihrer Anlagen benützen, wodurch die Möglichkeit der Erreichung der höchsten denkbaren Ziele eröffnet wird; aber die Unverständigen und Willensschwachen, welche die Freiheit nicht zu gebrauchen wissen, erreichen dabei nicht einmal bescheidene Ziele. Die erwähnten Vorschriften erhöhen dagegen die Wahrscheinlichkeit, daß auch die weniger tüchtigen Studierenden die Anstalten mit Erfolg besuchen, lassen aber die Besten nicht soweit kommen, als es ihre Kräfte erlauben.

§ 4. Soweit die Privatindustrie weder aus eigenem Antrieb für gute Lehranstalten sorgt noch durch öffentliche Unterstützungen oder andere Vorteile dazu bewogen werden kann, müssen der Staat, die Ortsgemeinden und die Kommunalverbände ins Mittel treten. In welchem Umfang jede dieser Korporationen in Betracht kommt, ergeben folgende Erwägungen.

Die Schulen dienen in erster Linie den Verbänden, deren Jugend sie unterrichten, also die Elementarschulen den Gemeinden, die mittleren Schulen den Städten und Kommunalverbänden, die höchsten dem Staat. Daher entspricht es der Billigkeit, daß die Elementarschulen von den Gemeinden, die mittleren von den Städten und Kommunalverbänden und die höchsten als Staatsanstalten hergestellt werden.

Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden ist aber überall sehr ungleich, und es können daher viele die für sie notwendigen Schulen wenigstens nicht allein erstellen. Wenn in diesen Fällen mehrere Gemeinden sich verbinden, um gemeinschaftlich eine Schule zu unterhalten, so ist das nur ein Notbehelf; denn eine Schule kann mehreren Gemeinden niemals dasselbe leisten, was jeder derselben eine eigene Schule leistet. Es ist daher wünschenswert, daß in solchen Fällen mit Rücksicht auf das beteiligte allgemeinere Interesse der nächste Kommunalverband und eventuell der Staat das Fehlende zuschießt. Ebenso können Städte und Kommunalverbände unfähig sein, die für ihre Jugend nötigen höheren Anstalten zu unterhalten, wodurch das Eintreten des Staates notwendig wird.

Andererseits kann eine Schule höherer oder höchster Art neben dem Interesse des Kommunalverbands oder des Staats, dem sie zunächst dient, zugleich das der Stadt in welcher sie sich befindet, in solchem Maße befördern, daß es der Billigkeit entspricht, daß diese zu den Schulkosten Beiträge leistet.

Neben den angeführten Billigkeitserwägungen kann für die Ueberlassung der niederen und mittleren Schulen an die Gemeinden und Kommunalverbände noch weiter geltend gemacht werden, daß die durch Erweiterung der kommunalen Kompetenz zu erreichende Beschränkung der staatlichen Zuständigkeit das sicherste Mittel zur Mäßigung der Kämpfe um die Staatsgewalt ist, und daß durch das fragliche Verfahren das Verständnis und die Opferwilligkeit der Gemeinden (und ebenso der Kommunalverbände) für die Schulen geübt und entwickelt wird, — was deshalb von Wert ist, weil die Bürger der Gemeinden die Eltern der zu unterrichtenden Kinder sind, deren Teilnahme und Einsicht die Hauptbedingungen für den Erfolg der Schulen sind.

Andererseits ist zu beachten, daß unter Umständen in den Gemeinden das Verständnis für das Schulwesen so gering ist, daß seine Ueberlassung an dieselben gleichbedeutend mit Vernachlässigung ist, und ferner kann in dem noch nirgends ausgefochtenen Kampf der weltlichen und der geistlichen Gewalt um die Schule, die Gemeinde sich nicht mit demselben Erfolge gegen die Kirche wehren wie der mächtigere Staat[4]).

4) Aus der gleichen Erwägung empfiehlt es sich, die lokale Aufsicht über die Schule nicht einer Vertretung der Familienväter zu übertragen, die leicht zu beeinflussen ist, sondern der ordentlichen Gemeindebehörde, die durch den Umfang ihrer Kompetenz eine größere Widerstandsfähigkeit be-

Wird die Schule den Gemeinden überlassen, so muß wegen der eben erwähnten Thatsachen, ferner weil die Schule die staatlichen Interessen berührt, sodann weil die Gemeindebehörden in kleineren Gemeinden zur Ueberwachung der Lehrer unfähig sind, und endlich weil viele gemeindliche Schulen vom Staat subventioniert werden müssen, eine Regelung und Beaufsichtigung der gemeindlichen Schulverwaltung durch den Staat stattfinden. Es kann sogar zweckmäßig sein, daß der Staat einzelne Akte der Schulverwaltung ganz an sich nimmt, wie z. B. die Ernennung der Lehrer für die ländlichen Elementar- und für die städtischen Mittelschulen, da die Gemeinden hierfür in der Regel schlecht befähigt sind[5]).

§ 5. Für die Deckung der für die öffentlichen Schulen entstehenden Kosten ergeben sich verschiedene Prinzipien je nach den Gesichtspunkten, von denen man ausgeht. Wenn man von der Förderung des öffentlichen Wohls durch die Schulen ausgeht, oder wenn man die Schulen als Einrichtungen zur Befriedigung von Bedürfnissen ansieht, welche die Einzelnen durch eigene Kraft nicht zu befriedigen vermögen, so gelangt man zur Deckung der Schulkosten aus öffentlichen Mitteln; wenn man nur die Befriedigung des Privatinteresses der Schüler durch die öffentlichen Schulen ins Auge faßt, erscheint die Bestreitung der Schulausgaben lediglich durch Beiträge der Schüler, also durch Schulgeld, als der richtige Weg; die gleichzeitige Beachtung beider Gesichtspunkte führt endlich zu einem gemischten Verfahren.

Beim Ausgehen vom Einzelinteresse und der dadurch bedingten Erhebung von Schulgeld entsteht die Frage, wie die Zahlungsunfähigen zu behandeln sind. Da die dem Prinzip entsprechende Ausschließung vom Schulbesuch nicht möglich ist, kann das Schulgeld für sie nur entweder nachgelassen oder von der öffentlichen Armenpflege übernommen werden. Bei dem ersteren Verfahren wird das Privatinteresse am Unterricht völlig ignoriert. Bei dem letzteren Weg wird es zwar insofern mißachtet, als die Kosten aus öffentlichen Mitteln bestritten werden, insofern aber betont, als die öffentliche Armenpflege die Befriedigung von Bedürfnissen bezweckt, welche prinzipiell von den Einzelnen zu bestreiten sind. Der letztere Weg ist also grundsätzlich der richtigere. Doch kann er nur betreten werden, soweit es sich um Schulgeld für Elementarschulen handelt, da die Armenpflege nur dringende Bedürfnisse befriedigen kann, zu welchen der Besuch von höheren Anstalten nicht gehört.

Je höher der Unterricht einer Schule ist, um so größer ist neben dem allgemeinen Interesse an seiner Erteilung das der Schüler, die ihn empfangen, und um so berechtigter ist daher die Erhebung von Schulgeld. Je elementareren Unterricht dagegen eine Schule erteilt, um so mehr tritt umgekehrt das Privatinteresse der Schüler in den Hintergrund, und um so eher kann folglich der Verzicht auf Schulgeld oder die Befreiung der Zahlungsunfähigen oder doch die Bestreitung des Schulgelds für diese durch die öffentliche Armenpflege in Frage kommen. Doch ist auch beim elementarsten Unterricht der Privatvorteil noch ein so erheblicher, daß die Befreiung der Interessenten von Beiträgen das Gefühl derselben, für ihre persönlichen Bedürfnisse verantwortlich zu sein, überhaupt verwirren muß. Zugleich spricht gegen den Verzicht auf Schulgeld, daß der unentgeltliche Unterricht wie alles umsonst Gebotene von den Eltern und den Kindern weniger wie bezahlter geschätzt und daher weniger durch häuslichen Fleiß der Schüler und durch Ueberwachung der Schule durch die Eltern unterstützt wird.

---

sitzt, oder einer Deputation der Gemeindebehörde, die sich auf die Autorität dieser stützen kann.

5) Da die Gemeindebehörden an den genannten Anstalten nur in großen Zwischenräumen Stellen zu besetzen haben, sind sie nicht so gut wie die Staatsbehörden über die Verhältnisse der Bewerber unterrichtet und finden daher oft nicht den für ihre Bedürfnisse geeignetsten Mann heraus; dem infolge dessen in erheblichem Maß der Zufall über das Vorrücken auf bessere Stellen entscheidet, geht die durch einheitliche gerechte Ernennung zu erreichende Anspornung des Ehrgeizes der Lehrer verloren. Ferner fehlt bei gemeindlicher Ernennung das wertvolle Disziplinarmittel der Versetzung (sie ist nur durch Vereinbarung verschiedener Gemeinden möglich), und ländliche Gemeindebehörden lassen sich bei der Wahl leicht von anderen als sachlichen Erwägungen leiten.

Man kann daher auch bei den Elementarschulen zum Absehen von Schulgeld nur aus außerhalb der Sache liegenden Gründen kommen, von welchen folgende zu erwähnen sind.

Wenn bei den höheren vorzugsweise den oberen Klassen dienenden Schulen eine zu kleine Quote der Kosten durch Schulgeld gedeckt wird, kann durch die Aufhebung des Schulgelds bei den Elementarschulen die entsprechende Ausgleichung zwischen der Belastung der oberen und der unteren Klassen erreicht werden. Allerdings befreit die Aufhebung des Elementarschulgelds zugleich mit den unteren auch die oberen Stände von demselben; sie ist aber insofern eine Begünstigung der Armen, als das Schulgeld diesen eine stärkere Quote ihres Einkommens nimmt als den Wohlhabenden. Ferner kann sich der Verzicht auf Schulgeld empfehlen, weil wegen der ungleichen Verteilung des Nationalvermögens eine Begünstigung der ärmeren Klassen auf Kosten der Besitzenden angezeigt ist. Sodann kann die durch die Unentgeltlichkeit des öffentlichen Unterrichts zu erreichende Beeinträchtigung des Privatunterrichts erwünscht sein. Endlich trifft da, wo der Schulzwang besteht und infolge dessen das Schulgeld den Charakter einer Zwangsleistung hat, das Schulgeld die unteren Klassen ebenso hart wie direkte Steuern und für seine Beseitigung sprechen daher dieselben Gründe, welche die Befreiung der unteren Klassen von direkten Steuern empfehlen.

Der Schulzwang als solcher ist natürlich kein Grund zum Absehen von Schulgeld, da er nicht im Interesse des Staats geübt wird, sondern die Erfüllung einer den Eltern schon von Natur gegen die Kinder obliegenden Pflicht erzwingt [6]).

§ 6. Die Jugend bedarf nach Maßgabe der menschlichen Natur einerseits der weltlichen Ausbildung, d. h. der Ausrüstung mit nützlichen Kenntnissen und Fertigkeiten und der Uebung des Verstands und Geschmacks, andererseits der religiösen Ausbildung, d. h. der Belehrung über Gott. Beide Arten des Unterrichts müssen neben dem nächsten Zweck die Richtung des Willens auf das Gute verfolgen. Während die Pflege der weltlichen Bildung die Aufgabe des Staats (mit den Gemeinden) ist, kommt die Pflege der religiösen Bildung der Kirche zu. Da die beiden Organismen die gleichen Schüler haben, muß ihr Verhältnis zu einander geordnet werden.

Da der Staat keinen Religionsunterricht geben, die Kirche aber so gut wie jeder Private Anstalten zur Erteilung weltlichen Unterrichts einrichten kann, liegt es am nächsten der Kirche das Schulwesen ganz zu überlassen, so daß sie gleichzeitig den religiösen und den weltlichen Unterricht erteilt. Diese Einrichtung war auch überall die erste, und ist, solange die weltliche Bildung von geringer Ausdehnung und Bedeutung ist, nicht anfechtbar.

Sie wird aber unzureichend sowie die weltliche Bildung sich entwickelt. Denn da diese für die Kirche Nebensache ist, behandelt sie sie als solche und begnügt sich mit bescheidenen Erfolgen. In Staaten mit verschiedenen Kirchen kommt ferner in Betracht, daß durch die Trennung der Konfessionen beim Unterricht die Verbindungen verloren gehen, die durch den Besuch der gleichen Schule unter den Angehörigen verschiedener Konfessionen begründet werden können, und daß also der konfessionelle Gegensatz geschärft und die nationale Einheit gefährdet wird. Der katholischen Kirche gegenüber fällt endlich auch noch deren feindliche Stellung zum modernen Staat ins Gewicht. Die katholische Kirche bekämpft den Staat, weil er sich von ihrer Herrschaft emanzipiert hat, und würde, wenn ihr die Schule überlassen würde, die Schüler lehren, daß sie dem Staat übergeordnet und allein seligmachend ist und vielleicht Generationen erziehen, die neue Glaubenskriege für ihre höchste Aufgabe hielten [7]). Der Staat kann sich deshalb in der Fürsorge für die Jugendbildung von der

6) Es empfiehlt sich, das Schulgeld nicht für den Lehrer, sondern für den Unternehmer der Schule zu erheben, da durch seine wechselnde Höhe der kleine Haushalt des ersteren leichter in Unordnung gebracht wird, als der große des letzteren. Andrerseits werden konkurrierende Lehrer, wenn sie das Schulgeld selbst beziehen, hierdurch zu eifrigerer Thätigkeit angespornt.

7) Papst Pius IX hat in der Encyclica Quanta cura vom 8. Dez. 1864 und in dem beigegebenen Syllabus complectens praecipuos nostrae aetatis errores unter andern folgende Sätze als Irr

katholischen Kirche nicht nur nicht vertreten lassen, sondern ihr nicht einmal in gleichem Umfang wie anderen Personen die Unterhaltung von Schulen neben den seinigen gestatten.

Da der moderne Staat die Fürsorge für die Verbreitung der weltlichen Bildung nicht der Kirche überlassen kann, muß er selbst mit den Gemeinden Schulen ins Leben rufen und bezüglich der Erteilung des Religionsunterrichts einen von drei Wegen einschlagen. Er läßt die Kinder in seinen Anstalten durch seine Lehrer in der von ihren Eltern bekannten Religion unterrichten, oder er läßt die Kinder durch seine Lehrer nur in den allen Religionen gemeinsamen Sätzen unterweisen[8]), oder er überläßt lediglich den Kirchen die Fürsorge für den Religionsunterricht.

Die beiden zuletzt genannten Verfahren haben für den Staat den Vorteil, daß sie alle Konflikte zwischen Staat und Kirche und zwischen Lehrern und Geistlichen abschneiden und durch die Konzentrierung der Schule auf ihr weltliches Ziel die beste Gewähr für dessen Erreichung leisten. Um so weniger entsprechen sie den Interessen der Kirche. Durch das an letzter Stelle erwähnte Verfahren wird die Kirche ganz auf ihre eigenen Kräfte angewiesen und die Erteilung von abstraktem Religionsunterricht, der sich nur in platten oder den Kindern unverständlichen Allgemeinheiten bewegen kann, läßt der Kirche kaum weniger als alles zu thun übrig. Die Herstellung genügender Unterrichtseinrichtungen ist aber für die Kirche schwierig. Die gottesdienstlichen Gebäude sind im Winter für die Vereinigung der Kinder kaum brauchbar, die Menge von Geistlichen, wie sie zur Erteilung des ganzen religiösen Jugendunterrichts erforderlich ist, ist schwer aufzutreiben, und endlich muß den Kindern neben dem umfangreichen und vielleicht obligatorischen Unterricht des weltlichen Lehrers, der seltene und fakultative des Geistlichen als unwichtige Nebensache erscheinen, auf die kein großer Fleiß verwendet zu werden braucht.

Daher entspricht den kirchlichen Interessen nur die Erteilung von konfessionellem Religionsunterricht durch die von der Kirche approbierten Lehrer des Staats in dessen Schulen.

---

lehren bezeichnet: 15. Liberum cuique homini est eam amplecti ac profiteri religionem quam rationis lumine quis ductus veram putaverit. 24. Ecclesia vis inferendae potestatem non habet neque potestatem ullam temporalem directam vel indirectam. 62. Observandum est principium quod vocant de »noninterventu.« 77. Aetate hac nostra non amplius expedit, religionem catholicam haberi tamquam unicam status religionem, ceteris quibuscunque cultibus exclusis. 78. Hinc laudabiliter in quibusdam catholici nominis regionibus lege cautum est, ut hominibus illuc immigrantibus liceat publicum proprii cujusque cultus exercitium habere.

8) Dieses System wurde zuerst in den Niederlanden eingeführt. Da auf diesen Staat unten nicht eingegangen werden kann, mag hier erwähnt werden, daß schon die zum Schulgesetz vom 3. April 1806 gehörende Verordnung A bestimmt: „Art. 22. Der Unterricht soll so eingerichtet werden, daß sich mit der Aneignung der geeigneten nützlichen Kenntnisse zugleich die geistigen Fähigkeiten entwickeln und die Schüler zur Uebung aller gesellschaftlichen und christlichen Tugenden vorbereitet werden. Art. 23. Es werden Maßregeln getroffen, damit die Schüler nicht ohne Unterricht in den Dogmen des Religionsbekenntnisses bleiben, welchem sie angehören. Für diesen Teil des Unterrichts hat jedoch der Lehrer nicht zu sorgen." Der Gedanke wurde schärfer präzisiert durch das Volksschulgesetz vom 13. Aug. 1857, welches bei Aufzählung der Unterrichtsfächer die Religionslehre unerwähnt läßt und in Art. 23 ausspricht: „Der Schulunterricht bezweckt nebst dem Lehren passender und nützlicher Kenntnisse die Entwicklung der Verstandeskräfte der Kinder und deren Erziehung zu allen christlichen und gesellschaftlichen Tugenden. Der Lehrer enthält sich, etwas zu lehren, was mit der den religiösen Anschauungen Andersdenkender schuldigen Achtung in Widerspruch steht. Die Erteilung von Religionsunterricht wird den Kirchen überlassen. Hierzu können die Schullokale außerhalb der Schulstunden für die die Schulen besuchenden Kinder zur Verfügung gestellt werden." Das jetzt geltende Gesetz v. 17. Aug. 1878 läßt gleichfalls die Religionslehre bei der Aufzählung der Unterrichtsgegenstände unerwähnt und bestimmt in Art. 22: „Bei der Regelung der Schulzeiten wird durch Freilassung von ausdrücklich bezeichneten Stunden dafür gesorgt, daß die die Schule besuchenden Kinder von Religionslehrern Religionsunterricht erhalten können. Unter den von Bürgermeister und Schöffen im Einvernehmen mit dem Distriktsschulaufseher zu bestimmenden Bedingungen werden die Schullokale, wenn nötig geheizt und erleuchtet, für diesen Religionsunterricht zur Verfügung gestellt." Vgl. Lauer, Die Entwicklung des Niederländischen Volksschulwesens, 1885. — Ueber die jetzt in Frankreich und England bestehenden ähnlichen Einrichtungen s. u.

Und diese Ordnung hat, wenn sie den Staat in verschiedenen Beziehungen beschwert, doch auch für diesen ihr Gutes. Ohne den Glauben an eine Vergeltung im Jenseits will jedermann in dieser Welt genießen, und die von den irdischen Gütern Ausgeschlossenen lehnen sich gegen die sie benachteiligende Ordnung auf und suchen sich ihren Anteil mit Gewalt zu verschaffen. Der religiöse Glaube erleichtert also die Aufrechthaltung der öffentlichen Ordnung, und der Staat befördert somit, wenn er die religiöse Erziehung der Jugend unterstützt, seine eigenen Interessen. Außerdem kann für die fragliche Einrichtung geltend gemacht werden, daß in den Landgemeinden der Geistliche der einzige dem Lehrer an Bildung überlegene und daher zur Aufsicht über die Schule geeignete Mann ist, und daß also der Staat, der durch die Einführung von Religionsunterricht in seinen Schulen der Kirche das Recht auf Ueberwachung derselben gewährt, nichts thut, was sich nicht auch sonst empföhle.

Wenn die staatlichen oder gemeindlichen Schulen zugleich für die religiöse Erziehung sorgen sollen, muß da, wo die Schüler sämtlich oder überwiegend derselben Religion angehören, der Unterricht natürlich in dieser erteilt und daher das Lehrerpersonal diesem Bekenntnis entnommen werden. Wo die Schüler konfessionell in erheblicherem Maße gemischt sind, öffnen sich aber bezüglich der Fürsorge für den Religionsunterricht und der Auswahl der Lehrer zwei Wege. Entweder stellt der Staat für jede im Schulbezirk vorhandene Konfession in derselben Weise wie in ungemischten Gemeinden Schulen mit Religionsunterricht und Lehrern nur dieses Bekenntnisses her (konfessionelle Schulen), oder er ignoriert bei der Organisation der Schulen die Konfession der Schüler und berücksichtigt sie bei der Auswahl der Lehrer nur so weit, daß sie den Schülern den Religionsunterricht erteilen können (gemischte, paritätische, Simultanschulen).

Jeder dieser beiden Wege hat seine Vorzüge und seine Nachteile. Während in der Simultanschule Religionsunterricht nur in besonderen Stunden erteilt werden kann und im übrigen Unterricht von jeder Berührung andrer als gemeingültiger Wahrheiten abgesehen werden muß, ergibt sich in der konfessionellen Schule für die religiöse Erziehung ein viel breiterer Raum. Es kann bei der Behandlung aller Fächer auf religiöse Lehren Bezug genommen und eingegangen und auch den Lehrmitteln ein konfessioneller Charakter gegeben werden. Ferner werden Gefährdungen des Glaubens der Schüler durch die Lehrer unmöglich, und durch die Vertiefung der religiösen Bildung wird zugleich die sittliche gehoben. Andrerseits gibt aber der religiöse Charakter des ganzen Unterrichts den Kirchen ein Argument für ihren Anspruch nicht nur den Religionsunterricht zu leiten, sondern an der Leitung der Schule überhaupt teilzunehmen, worauf der Staat nicht eingehen kann, da dadurch die Erreichung der von ihm durch die Schule erstrebten Zwecke gefährdet wird. Sodann schärft die Einrichtung in ähnlicher Weise wie die gänzliche Ueberlassung des Schulwesens an die Kirchen die konfessionellen Gegensätze und nötigt ferner die schwach vertretenen Konfessionen, für welche eigene Schulen nicht errichtet werden können, Anstalten zu besuchen, die in einem ihnen fremden Geist unterrichten. Freilich kann der Staat zur Beschränkung dieses Nachteils den Lehrern Angriffe auf den Glauben andrer Konfessionen untersagen und wird, wenn Schulzwang besteht, auch alles, was Aergernis geben kann, verbieten, da dieser sonst zum Gewissenszwang würde. Aber je besser der Staat in dieser Richtung sorgt, um so mehr nähert sich die konfessionelle Schule der Simultanschule und verliert die ihr eigentümlichen Vorteile. Endlich beeinträchtigt das konfessionelle Prinzip je nachdem entweder die Gleichberechtigung der Konfessionen, oder den Erfolg des Unterrichts, oder die Finanzen. Denn Gemeinden, welche mit normaler Anstrengung ihrer finanziellen Kraft bei Absehen von der Konfession der Schüler eine allen Bedürfnissen genügende Zahl von Lehrern oder Schulen unterhalten können, können bei Annahme des konfessionellen Prinzips entweder nur eine auf die Majorität berechnete Schule herstellen — wodurch die Minorität zurückgesetzt wird, — oder sie müssen sich mit andern Gemeinden zu gemeinsamer

Unterhaltung von Schulen verbinden, oder müssen die Abteilung der Kinder nach dem Lebensalter und Geschlecht beschränken — wodurch der Unterrichtserfolg verringert wird. Wollen diese Nachteile vermieden werden, so werden die Finanzen schwerer belastet.

Aus diesen Gründen ist, soweit es sich um Elementarschulen handelt, jedenfalls wenigstens in den erheblicher gemischten kleinen und wenig leistungsfähigen Gemeinden die Simultanschule vorzuziehen, und in diesen wegen der mit der Entwicklung des Verkehrs Hand in Hand gehenden Zunahme der konfessionellen Mischung stetig auszubreiten. Bei staatlichen Mittel- und Hochschulen ist die konfessionelle Organisation schlechthin verwerflich, teils weil bei diesen Anstalten mit Rücksicht auf das Alter der Schüler die sittliche Erziehung nur eine untergeordnete Rolle spielen kann, teils weil die Kostspieligkeit dieser Anstalten zur Beschränkung ihrer Zahl nötigt, teils wegen der an ihren Sitzen — größeren Städten — fast immer vorhandenen starken konfessionellen Mischung. Die von der katholischen Kirche durch die konfessionelle Organisation mitbezweckte Beschränkung der weltlichen Bildung auf den Gebieten, auf welchen die Kirche und die Wissenschaft sich widersprechen, kann natürlich die Einrichtung dem Staat am allerwenigsten empfehlen [9].

§ 7. Die Schulen der modernen Staaten zerfallen in Elementar-, Mittel- und Hochschulen, wobei unter Elementarschulen die auf Mitteilung der Elemente der sittlichen und intellektuellen Bildung abzielenden, unter Hochschulen, die dem spezifisch wissenschaftlichen oder höheren künstlerischen Unterricht dienenden Anstalten und unter Mittelschulen (oder höheren Schulen) alle übrigen verstanden werden. Häufig werden bei dieser Einteilung die unmittelbar einem bestimmten Beruf dienenden Anstalten (Fachschulen) und also auch die Kunstschulen nicht mitbegriffen.

Der Umfang des Unterrichts der Elementarschule wird durch die Zeit bestimmt, welche die Kinder der untersten Stände der Schule widmen können, und die Elementarschule ist daher zunächst insofern Volksschule als sie nach den Bedürfnissen der untersten Klassen eingerichtet wird. Sie fällt unter diesen Begriff aber auch insofern, als die von ihr vermittelte Bildung vom ganzen Volke erworben wird. Mit Rücksicht auf die grundlegende Bedeutung ihres Unterrichts muß er für die beiden Geschlechter der gleiche sein, und die Herstellung besonderer Anstalten oder Klassen für jedes derselben ist nur so weit nötig, als die Sittlichkeit dies erfordert [10].

Da der Unterricht nicht vor der Vollendung des fünften oder sechsten Lebensjahres begonnen werden kann, in den ärmeren Klassen aber viele Eltern sich der Erziehung der Kinder bis zur Erreichung dieses Lebensalters in genügendem Maß nicht widmen können, werden als Vorstufe der Volksschule Kleinkinderschulen organisiert, welche die Kinder etwa vom dritten Lebensjahre bis zur Erreichung des Volksschulalters aufnehmen, und weniger die Mitteilung von Kenntnissen, als die Uebung und Schärfung der Sinne und

9) Wie bei einem gewissen Maß von konfessioneller Mischung der Bevölkerung die Simultanschule der konfessionellen vorzuziehen ist, so kann bei weiterer Steigerung jener Mischung, wie sie in Ländern mit starker Sektenbildung (England, Nordamerika) eintritt, der Ausschluß des konfessionellen Religionsunterrichts aus den Schulen unvermeidlich werden. Wenn sich die Gemeinden unter eine Vielzahl von Bekenntnissen teilen, vielleicht unter so viele, daß trotz der Auswahl der Lehrer aus verschiedenen Kirchen sie nur einem Teil der Kinder Religionsunterricht erteilen können, wird wegen der Gleichberechtigung der Konfessionen und wegen der Unmöglichkeit, daß der Staat sich mit einer größeren Zahl von Kirchen über die Schulverwaltung verständigt, die Erteilung von konfessionellem Religionsunterricht in den staatlichen Schulen unausführbar und der konfessionslose Religions- und Moralunterricht das einzig Mögliche.

10) Ueber den Umfang, in welchem die Sittlichkeit die Trennung der Geschlechter wünschenswert macht, gehen die Auffassungen der verschiedenen Nationen weit auseinander. Während die romanischen Völker schon bei den jüngsten Altersklassen auf Trennung bedacht sind, halten die germanischen Nationen sie nur in den oberen Klassen für nötig, und in Nordamerika wird oft auch hier davon abgesehen. Wegen auffälliger Vorsichtsmaßregeln in den französischen Volksschulen s. unten § 39.

des Verstands, die Anleitung des Willens und die Gewöhnung an gute Sitten sich zur Aufgabe machen.

Die Kinder der unteren Stände können während der nächsten auf den Uebertritt aus der Volksschule in den Beruf folgenden Jahre in der Regel noch einige Stunden wöchentlich, namentlich Sonntags und Abends, Unterricht nehmen. Bei Mädchen ist dies wegen der Unregelmäßigkeit ihrer vorzugsweise in häuslichen Diensten bestehenden Arbeit schwieriger, zugleich aber auch wegen der Art ihrer Lebensaufgabe weniger wichtig als bei Knaben. Der Ausnützung der bezeichneten Zeit dienen die Fortbildungsschulen, welche sich die Befestigung der Volksschulkenntnisse, manchmal auch die Mitteilung der Elemente der Berufsbildung der Schüler zur Aufgabe machen.

Wenn es auch als Ideal erscheint, daß die durch ihre äußeren Verhältnisse und ihre Begabung zu den höchsten Lebensstellungen berufenen Männer sich in jeder Wissenschaft und Kunst bis an deren Grenzen unterrichten, so macht doch auch bei ihnen die Beschränktheit der menschlichen Natur und die Wertlosigkeit oberflächlicher Bildung die Konzentration auf eine einzelne Wissenschaft oder Kunst notwendig. Um diejenigen Jünglinge, welche eine wissenschaftliche Ausbildung wählen, zur Aneignung des erkorenen Wissenszweigs zu führen, bestehen Lehranstalten, an welchen Männer, die zugleich der Pflege der Wissenschaft obliegen, nicht nur das für die höheren Berufe unmittelbar notwendige Wissen lehren, sondern die Wissenschaften erschöpfend darstellen und zu wissenschaftlichem Forschen anleiten. Während einige Staaten besondere Anstalten für die einzelnen Wissenskomplexe unterhalten, legen die andern Gewicht darauf, daß die Zusammenfassung des ganzen wissenschaftlichen Unterrichts sowohl den Lehrern als den Schülern ermöglicht, neben der zur Hauptaufgabe gewählten Wissenschaft auch die übrigen mindestens in ihren Resultaten zu verfolgen und sich dadurch der idealen Universalität der geistigen Bildung wenigstens anzunähern, und unterhalten daher **Universitäten.**

Der erfolgreiche Betrieb der wissenschaftlichen Studien setzt bei dem Umfang, welchen das Wissen erlangt hat, eine Vorbereitung voraus, für welche weitere Schulen notwendig sind. Da dieselben ihren Zweck um so leichter und vollkommener erreichen, in je früherem Lebensalter der Eintritt in sie erfolgt, sind sie häufig so organisiert, daß sie den Schülern den Anfang der höheren Bildung in Verbindung mit dem späteren Teil der Elementarbildung gewähren und daher die Knaben schon mit oder bald nach dem Beginn des Schulalters aufnehmen. Während die Verschiedenheit der Wissenschaften, auf deren Verfolgung die Mittelschulen vorbereiten, die Herstellung verschiedener Arten solcher Anstalten als wünschenswert erscheinen läßt, fördert die Einheitsschule das gegenseitige Sichverstehen und die Einigkeit der Angehörigen der gebildeten Klassen. Thatsächlich war bis zum Anfange dieses Jahrhunderts das hauptsächlich in den klassischen Sprachen und Litteraturen unterrichtende Gymnasium überall die einzige Mittelschule; seitdem hat sich in den vorzugsweise in Mathematik, Naturwissenschaften, Zeichnen und neueren Sprachen unterrichtenden **Realschulen** eine weitere Art entwickelt.

Der Unterricht der Gymnasien und Realschulen dient auch solchen Schülern, welche einen wissenschaftliche Studien nicht erfordernden Beruf ergreifen wollen. Für die Kandidaten vieler solcher Berufe sind aber weitere Bildungsanstalten erforderlich, welche je nach den Verhältnissen nur auf einen einzelnen Beruf oder auf eine Mehrzahl verwandter Berufe vorbereiten (Fachschulen). Es gehören hierher z. B. die technischen Schulen, Militärbildungsanstalten, Schullehrerseminare, Landwirtschaftsschulen ꝛc.

In dem Lebensalter, in welchem die höheren Schulen besucht werden, können die beiden Geschlechter nicht mehr gemeinsam unterrichtet werden. Da zugleich die Unterrichtsbedürfnisse des weiblichen Geschlechts mit Rücksicht auf dessen Lebensaufgabe von denen des männlichen verschieden sind, bestehen besondere höhere Bildungsanstalten für Mädchen,

welche wie die für Knaben in solche für spezielle Bedürfnisse (Frauenarbeits-, Krankenpflege-, Haushaltungsschulen ꝛc.) und in allgemeine Bildungsanstalten zerfallen. Weil für die Hauptaufgabe der Frau, die Sorge für die Familie, die Vorbildung überwiegend im Haus erfolgen muß, und die Mädchen der Schule nur eine geringere Zahl von Jahren widmen können als die jungen Männer, steht das Mädchenschulwesen hinter dem für das männliche Geschlecht an Bedeutung sehr zurück.

§ 8. Da in den folgenden Abschnitten nur auf einige Länder näher eingegangen werden kann, folgen hier die wichtigsten Angaben über den gegenwärtigen Stand des Unterrichtswesens der sämtlichen europäischen Staaten [11]).

Volksschulen.

Land	Altersjahr	Schulen	Schüler überhaupt	Schüler Knaben	Schüler Mädchen	auf 1000 Einw.	Lehrende	Seminare
Preußen (1886)	6.—14.	34 429	4 866 770	2 438 182	2 428 588	172	65 290	117
Bayern (1886)	6.—13.	7 148	855 463	419 098	436 365	158	12 531	19
Sachsen (1889)	6.—14.	2 205	578 794	284 033	294 761	182	8 000	19
Großbritannien u. J. (1885)	—	29 912	5 015 945	—	—	143	–	47
England u. Wales (1885)		18 895	3 992 074	—	—	153	—	—
Schottland (1885)	5.—13.	3 081	521 417	—	—	139	—	—
Irland (1885)		7 936	502 454	—	–	97	—	—
Frankreich (1887)	6.—13.	81 130	5 596 919	2 829 127	2 767 792	146	—	171
Oesterr.-Ungarn (1887)	—	35 712	4 479 325	2 327 528	2 151 797	117	86 319	145
Oesterreich	6.—14.	17 926	2 857 669	1 453 247	1 404 522	129	59 200	70
Ungarn	6.—12.	17 786	1 621 656	874 281	747 275	103	27 119	75
Italien (1884)	6.—12.	33 142	2 086 704	1 106 085	980 619	72	49 000	134
Rußland (1882) [12])	6.—14.	28 329	1 539 975	1 177 504	362 471	20	—	55
Spanien (1881)	6.—13.	29 828	1 769 602	999 569	770 033	106	30 000	76
Belgien (1878)	6.—13.	5 729	687 749	341 437	336 312	126	11 808	27
Schweden (1884)	7.—14.	9 925	733 329		—	157	—	12
Niederlande (1885)	6.—12.	4 066	593 656	313 212	280 444	137	14 300	7 [13])
Schweiz (1888)	6.—14.	8 101	471 016	235 183	235 833	160	9 031	38
Norwegen (1883)	7.—14.	6 518	264 594	—	-	136	—	8
Dänemark (1874)	7.—14.	2 940	231 935	-	—	123	—	5
Portugal (1884)	7.—15.	3 316	156 000	—		33		6
Finnland (1882)	7.—14.	1 493	180 543	–	-	89	—	6
Rumänien (1882)	6.—13.	2 730	119 897	98 364	21 533	22	3 276	9
Bulgarien (1882)	-	1 432	92 550	76 600	15 950	66	2 446	3
Griechenland (1884)	5.—12.	1 741	102 780		—	50	—	1
Ostrumelien (1882)		867	54 415		—	57		—
Serbien (1884)	6.—12.	790	50 405	—	—	52		2
Bosnien-Herzgw. (1882)	—	770	33 000	—	—	28	—	1

Gymnasien und Realschulen.

Bezüglich Deutschlands, Oesterreichs, der Schweiz, Frankreichs und Englands s. unten.

Ungarn besaß im Jahr 1887/8 119 vollständige (achtklassige) Gymnasien, 40 Untergymnasien (vierklassig), 2 Realgymnasien (vierklassige Anstalten, die sowohl auf das Obergymnasium, als auf die Oberrealschule vorbereiten), 1 Realgymnasium mit Obergymnasium, 26 vollständige (achtklassige) und 7 unvollständige (vierklassige) Realschulen. An den Gymnasien unterrichteten 2 510, an den Realschulen 630 Lehrer. Die Gymnasien waren von 38 503, die Realschulen von 7 416 Schülern besucht.

In Italien wird der klassische Unterricht auf fünfklassigen Gymnasien und den darauf folgenden dreiklassigen Lyceen erteilt. Daneben bestehen technische Schulen mit meist drei Klassen und technische Institute, die ähnlich wie die deutschen polytechnischen Schulen Verbindungen ver-

11) Teils nach Brachelli, Die Staaten Europa's, 1. Aufl. 1884 und Brachelli, Statistische Skizzen, 1. Abtlg. 1889, 2. Abtlg. 1887, teils nach später angegebenen Quellen.

12) Ohne Polen.

13) Staatsanstalten; dazu kommt eine Anzahl Gemeinde- und Privatanstalten.

14) Ohne Faröer und Island.

schiedener Fachschulen sind. Im Jahre 1884/5 bestanden 96 königliche, 33 Gemeinde-, 132 bischöfliche und 75 Privatlyceen; 128 königliche, 141 Gemeinde-, 248 bischöfliche und 222 Stiftungs- und Privatgymnasien; 45 königliche, 20 von Provinzen oder Gemeinden und 8 von Privaten erhaltene technische Institute; 80 königliche, 3 bischöfliche, 218 von Provinzen oder Gemeinden und 127 von Privaten oder Stiftungen erhaltene technische Schulen. Die Lyceen hatten 13 768 Schüler, die Gymnasien 46 005, die technischen Institute 7 557 und die technischen Schulen 26 626.

In Rußland bestehen Gymnasien mit 8, Progymnasien mit 4 und 6 Jahreskursen, die vollständigen Realschulen haben 6 Klassen, die kirchlichen Seminare erziehen den Klerus. Bestand Ende 1884:

	Zahl	Schüler		Zahl	Schüler
Gymnasien	166	71 454	Kirchliche Seminare	161	26 956
Progymnasien	75		Realschulen	101	20 218

In Finnland wurden 28 Lyceen, 27 Real- und 9 Vorschulen 1885 von 5 257 Schülern besucht.

In Schweden sind die „Allgemeinen Lehranstalten" zugleich Gymnasien und Realschulen. Sie verwirklichen so weit als möglich die in Deutschland von einigen Seiten geforderte „Einheitsschule" und zwar in der Art, daß in den unteren Klassen alle Schüler denselben Unterricht erhalten, während von der 4. Klasse an, wo der lateinische Unterricht beginnt, die Schüler der humanistischen und Realabteilung zwei Drittel, von der 6. Klasse an, wo der griechische Unterricht beginnt, noch ein Drittel der Unterrichtsstunden gemeinsam haben. Der Lehrkurs der vollständigen Anstalten dauert 9 Jahre; daneben bestehen unvollständige mit 3 oder 5 Klassen. Gleiche Zwecke wie die unteren Klassen der letzteren verfolgen die aus einer oder zwei Klassen bestehenden Pädagogien. 1887 bestanden 35 vollständige, 23 fünfklassige, 19 dreiklassige Allgemeine Lehranstalten und 18 Pädagogien; 1880 waren die gemeinsamen Klassen von 6277, die Lateinklassen von 5019, die Realklassen von 2483 Schülern besucht. Neben diesen Staatsanstalten bestanden noch einige Privatschulen, worunter 5 vollständige [15]).

Norwegen besitzt 17 vom Staat unterhaltene Schulen für höhere allgemeine Bildung, welche teils wie in Schweden humanistische und Realschulen zugleich, teils das eine oder das andere sind. Daneben bestehen 24 kommunale Mittelschulen und eine Anzahl Privatanstalten. 1882 waren die Staatsanstalten von 3141 Schülern besucht, 1879 die Kommunalmittelschulen von 2270, die höheren Privatschulen von 1608 Schülern.

Dänemark besitzt 13 vom Staat unterhaltene Gelehrtenschulen (Latein- und Realgymnasien), 10 Latein- und Realschulen und 17 Realschulen. Der Lehrplan gleicht dem schwedischen.

In den Niederlanden hat das Gymnasium 6, das Progymnasium 4 Jahreskurse; den realistischen Unterricht erteilen die höheren Bürgerschulen, die, wenn sie vollständig sind, 5 Jahreskurse haben. Im Jahr 1881 bestanden 24 Gymnasien und 5 Progymnasien mit zusammen 1718 Schülern und 59 höhere Bürgerschulen mit 4653 Schülern.

Das Athenäum in Luxemburg (Gymnasium und Gewerbeschule) und 2 Progymnasien des Landes werden vom Staat unterhalten und unterrichten zusammen etwa 1100 Schüler.

In Belgien sind die Athenäen staatliche Anstalten, die Kollegien gemeindliche, kirchliche oder private. Sie zerfallen in eine humanistische Abteilung und eine gewerbliche (professionelle), jede mit 5 Jahreskursen, wozu noch 2 gemeinsame Vorbereitungskurse kommen. Außerdem bestehen „Mittelschulen" für den niederen Sekundärunterricht. Im J. 1882 wurden gezählt 22 Athenäen, 5 gemeindliche, 41 bischöfliche und andere Kollegien, 10 niedere bischöfliche Seminare, 68 Staats-, 7 Kommunal- und 8 andere Mittelschulen. In den Athenäen und Kommunalkollegien waren die vorbereitenden Klassen von 1963 Schülern besucht, die Humanitätsabteilung von 2017, die gewerbliche Abteilung von 2019.

In Spanien bestehen 61 öffentliche Anstalten, welche zugleich humanistische und Realschulen sind und im Jahr 1879 von 33 468 Schülern besucht waren; der humanistische Unterricht dauert 6 Jahre.

Portugal besitzt 21 vom Staat unterhaltene Lyceen, welche für den gesamten mittleren Unterricht bestimmt sind, und Privatschulen, welche vorzugsweise die realistischen Fächer vertreten; im J. 1875 betrug die Gesamtschülerzahl 9274.

In Griechenland bestanden 1884 26 Gymnasien mit 3533 Schülern und 169 höhere Bürgerschulen mit 8432 Schülern.

Rumänien besaß 1882 7 siebenklassige Lyceen mit 2108 Schülern, 19 vierklassige Gymnasien mit 2077 Schülern und 9 kirchliche Seminare mit 1512 Schülern.

Serbien hat 3 vollständige Gymnasien (mit 7 Klassen), 18 Progymnasien, 2 Realgymnasien und 2 Realschulen. Der Schülerbestand war 1882 in den Gymnasien 1181, in den Progymnasien 2409, in den Realgymnasien und Realschulen 400.

In Bulgarien gab es 1882 ein Gymnasium mit 6 Klassen und 489 Schülern, 4 Realgymnasien mit 5—7 Klassen und 1210 Schülern und 2 Unterrealschulen mit 161 Schülern.

In Bosnien-Herzegowina bestanden 1882 drei Gymnasien mit 196 Schülern und 42 höhere muhammedanische Schulen.

15) Vgl. Klinghardt, Das höhere Schulwesen Schwedens, 1887.

Universitäten [16]).

Bezüglich Deutschlands, Oesterreichs, der Schweiz, Frankreichs und Englands s. unten.

Ungarn besitzt Universitäten in Budapest, Klausenburg und Agram. Die erste setzt sich aus einer theologischen, einer rechts- und staatswissenschaftlichen, einer medizinischen und einer philosophischen Fakultät zusammen, in Klausenburg fehlt die theologische Fakultät und statt der philosophischen ist eine philosophisch-historisch-philologische und eine mathematisch-naturwissenschaftliche gebildet, in Agram fehlt die medizinische Fakultät. Im Jahr 1883 unterrichteten in Budapest, Klausenburg und Agram 150, 55 und 38 Lehrer 3260, 430 und 416 Studierende.

In Italien bestehen die Universitäten aus einer juristischen, medizinisch-chirurgischen, mathematisch-naturwissenschaftlichen und philosophisch-litterarischen Fakultät; die Theologen werden in den kirchlichen Seminaren gebildet. Im Jahr 1885/6 war der Bestand folgender:

Universitäten		Gründungsjahr	Lehrer	Studierende	Universitäten		Gründungsjahr	Lehrer	Studierende
Bologna		1 200	98	1 157	Pavia		1 300	62	977
Cagliari	staatliche	1 626	35	134	Pisa	staatliche	1 338	66	590
Catania	staatliche	1 434	56	412	Rom	staatliche	1 303	100	1 241
Genua	staatliche	1 243	66	784	Sassari	staatliche	1 677	28	123
Macerata	staatliche	1 290	17	101	Siena	staatliche	1 321	28	156
Messina	staatliche	1 549	43	190	Turin	staatliche	1 404	130	2 111
Modena	staatliche	1 678	66	274	Camerino	provinziale	1 727	18	84
Neapel	staatliche	1 224	272	3 864	Ferrara	provinziale	1 391	19	39
Padua	staatliche	1 222	104	1 039	Perugia	provinziale	1 276	21	91
Palermo		1 805	80	897	Urbino	provinziale	1 564	22	69
Parma		1 512	50	209			Zusammen	1 381	14 542

Eine Art Universität ist auch das kgl. höhere Studieninstitut in Florenz, das in eine philosophisch-philologische, medizinisch-chirurgische und naturwissenschaftliche Sektion zerfällt, und an dem 1882 304 Studierende von 60 Lehrern unterrichtet wurden. Ferner ist das kgl. höhere technische Institut in Mailand zu nennen und 9 Ingenieurschulen.

Rußland besitzt 8 Universitäten, nämlich in St. Petersburg, Moskau, Kasan, Charkow, Kiew, Warschau, Odessa und Dorpat. Da die Theologen an den bischöflichen Seminaren gebildet werden und besondere physikalisch-mathematische Fakultäten vorhanden sind, besitzen sie regelmäßig 4 Fakultäten; Dorpat hat als fünfte eine protestantisch-theologische. Wie die Dorpater ist die Universität in Finland, zu Helsingfors, organisiert. Im Jahr 1884 wurden an den 8 zuerst genannten Universitäten 11 256 Studierende von 637 Professoren unterrichtet.

In Schweden bestehen königliche Universitäten in Upsala und Lund (gegründet 1477 und 1666) und eine 1878 von einem Verein gegründete in Stockholm. Upsala besaß 1883 117 Lehrer und 1530 Studierende, Lund 66 Lehrer und 788 Studierende, Stockholm 7 Lehrer und 357 Studierende. Die 1811 gegründete norwegische Universität in Christiania hatte 1882 53 Lehrer und 750 Studierende.

Die einzige Universität Dänemarks in Kopenhagen (gestiftet 1478) zählte 1883 84 Dozenten und 1261 Studierende. Ein Polytechnikum ist damit verbunden.

Die Niederlande besitzen Staatsuniversitäten in Leiden, Utrecht und Groningen, eine kommunale Universität in Amsterdam und eine von einem Verein errichtete ebenda. Jede der vier ersten zerfällt in 5 Fakultäten, der zuletzt genannten fehlt die mathematisch-naturwissenschaftliche und die medizinische Fakultät. Die drei Staatsuniversitäten (1575, 1636 und 1614 gegründet) haben 50, 47 und 36 Lehrer und waren 1883 von 488, 460 und 362 Studierenden besucht. Die Universitäten in Amsterdam wurden 1877 und 1880 gegründet und besaßen 1883 52 und 7 Lehrer und 343 und 30 Studierende.

In Belgien bestehen Staatsuniversitäten in Gent und Lüttich (beide 1816 gestiftet), eine vom Episkopat 1834 gegründete katholische Universität in Löwen und eine im selben Jahre in Brüssel von der Stadt, der Provinz und Privaten errichtete konfessionslose. Die Staatsuniversitäten hatten 1882 56 und 59 Lehrer und 414 und 940 Studierende, die anderen Universitäten je 69 Lehrer und die in Löwen 1386, die in Brüssel 1332 Studierende.

In Spanien war 1882 der Bestand der Universitäten folgender:

	Stiftungsjahr	Lehrer	Studierende		Stiftungsjahr	Lehrer	Studierende
Madrid	1498	103	5002	Valladolid	1346	36	897
Barcelona	1430	62	1993	Saragossa	1474	38	785
Sevilla	1502	48	1456	Santiago	1501	41	677
Valencia	1502	37	1333	Salamanca	1222	42	355
Granada	1526	52	1034	Oviedo	1574	16	190

Die 1288 gestiftete portugiesische Universität in Coimbra zählt 74 Lehrer und 900 bis 1000 Studierende.

16) Conrad, Die Frequenzverhältnisse der Universitäten der hauptsächlichsten Kulturländer. Conrad's Jahrb., Dritte Folge I S. 376.

In Griechenland wurden an der 1837 gestifteten kgl. Universität in Athen im J. 1884 von 96 Lehrern 2402 Studierende unterrichtet.

Rumänien besitzt Universitäten in Bukarest und Jassy, 1857 und 1860 gegründet und 1882 mit 48 und 39 Lehrern besetzt und von 527 und 166 Studierenden besucht.

II. Deutschland.

1. Die Volksschule.

1. Die geschichtliche Entwicklung.

Specht, Geschichte des Unterrichtswesens in Deutschland bis zur Mitte des dreizehnten Jahrhunderts, 1885. Kämmel, Geschichte des deutschen Schulwesens im Uebergang vom Mittelalter zur Neuzeit, 1882. Gräfe's Deutsche Volksschule bearb. von Schumann, Bd. 3, 1879. Strack, Geschichte des deutschen Volksschulwesens, 1872. Vormbaum, Evangelische Schulordnungen des 16. bis 18. Jahrhunderts, 3 Bde. 1860. Heppe, Geschichte des Volksschulwesens im Mittelalter, 1860. Derselbe, Geschichte des deutschen Volksschulwesens, 5 Bde. 1858—1860. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 733 ff.; Stein, Die innere Verwaltung (Das Bildungswesen), 2. Teil, 1883 und 3. Teil, 1. Heft, 1884.

§ 9. Die im Mittelalter von den Klöstern und von den bischöflichen und Kollegiatkirchen unterhaltenen Schulen bezweckten nur die Heranbildung des Klerus, und der von den Pfarrgeistlichen und Meßnern erteilte Unterricht wollte die Jugend nur im Glauben unterweisen. So datiert das deutsche Volksschulwesen erst von der Reformation. Da diese das Hauptgewicht auf die individuelle Geistes- und Gewissensarbeit legte und die Bibel zur einzigen Grundlage des Glaubens machte, mußte sie die Kinder zu jener Arbeit anleiten und fähig machen die Bibel zu lesen. Nachdem neben der katholischen Kirche eine andere entstanden war, die sich zur Ausbreitung ihres Glaubens der Schule bediente, mußte auch die erstere den Jugendunterricht pflegen [17]). Durch die alsbald eingetretene Spaltung der protestantischen Kirche in die lutherische und reformierte wurde der Wetteifer auf dem Gebiet des Unterrichts noch lebhafter.

Luther legte namentlich in seiner Schrift „An die Ratsherren aller Städte des deutschen Landes, daß sie christliche Schulen aufrichten sollen" (1524) den Obrigkeiten die Errichtung von Schulen ans Herz, „deren man bedürfe, um den geistlichen Stand zu halten und daß die Männer wohl regieren können Land und Leute, die Frauen wohl ziehen können Haus, Kinder und Gesinde. . . Man lasse die Knaben des Tages eine Stunde oder zwei zur Schule gehen und die andre Zeit zu Haus schaffen, Handwerk lernen und wozu man sie haben will; ebenso kann ein Mägdlein so viel Zeit haben, daß sie des Tags eine Stunde zur Schule gehen und dennoch ihres Geschäfts im Hause wohl warten kann." Und in seiner „Predigt, daß man Kinder zur Schule halten solle" (1530) heißt es: „Kann die Obrigkeit die Unterthanen zwingen, daß sie müssen Spieße und Büchsen tragen, wenn man kriegen soll, wie viel mehr kann und soll sie die Unterthanen zwingen, daß sie ihre Kinder zur Schule halten." Luthers Gedanken über die Schulen wurden zunächst in die Praxis übertragen durch die Kirchen- und Schulordnungen, die Johann Bugenhagen für mehrere norddeutsche Territorien aufstellte [18]). In der Braunschweiger Schulordnung heißt es über den Zweck der Schule: „darin die arme unwissende Jugend mag tüchtig gehalten werden, lernen die zehn Gebote Gottes, den Glauben, das Vaterunser, die Sakramente Christi, mit der Auslegung soviel Kindern dienlich. Item lernen singen lateinische Psalmen, lesen aus der Schrift lateinische Lektionen alle Tage." Die Lübecker Ordnung handelt nach Besprechung der Lateinschulen in besonderen Abschnitten „von den deutschen Schreibschulen" und von „Junfrauenschulen" und bestimmt bezüglich der ersteren: „die mögen die deutschen Schul-

17) Vgl. Kluckhohn, Beiträge zur Geschichte des Schulwesens in Bayern vom 16. bis 18. Jahrhundert, 1875.

18) Für Braunschweig 1528, für Hamburg 1529, für Lübeck 1531, für Pommern 1535 und für Schleswig Holstein 1542. Diesen nachgebildet sind die für Minden 1530, für Göttingen 1532, für Soest 1532, für Bremen 1534 u. a. m.

meister halten wie sie es bisher gethan und nehmen ihren Sold von ihren Schülern. Wollten wir mit der Zeit, wenn die gemeine Schatzkasse reich wird, einem oder zwei der vornehmsten deutschen Schulmeister zu Hilfe kommen zu ihrer ehrlichen Haushaltung: das steht bei den vier Ratspersonen und den Kirchenvätern." In Süddeutschland wirkte für die Entwicklung der Schulen namentlich der Propst J. Brenz in Stuttgart, der Verfasser der 1559 von Herzog Christoph erlassenen württembergischen Kirchen- und Schulordnung. Diese beschäftigt sich zunächst und hauptsächlich, wie die angeführten norddeutschen Verordnungen, mit den lateinischen Schulen, ordnet aber nicht nur als deren untersten Gradus deutsche Klassen an, in denen Knaben und Mädchen im Lesen und Schreiben unterrichtet werden, sondern beschäftigt sich auch mit dem deutschen Schulmeister, „der keine lateinische Schule anhangen hat". In diesen Schulen sollen die Kinder in drei Häuflein geteilt werden, von denen das eine buchstabieren lernt, das andere die Silben zusammenschlagen, das dritte lesen und schreiben; ferner soll im Katechismus und Kirchengesang unterrichtet werden. Bei Bugenhagen sowohl, der die Fürsorge für den deutschen Unterricht der Zukunft vorbehält, als in der württembergischen Kirchenordnung, die sich in gewissem Umfang damit beschäftigt, ist also davon nur im Anschluß an die noch das Hauptinteresse der Gesetzgeber in Anspruch nehmenden lateinischen Schulen die Rede. Das württembergische Gesetz mag insofern die erste Volksschulordnung genannt werden, als es zum ersten Male in systematischer Weise dem Unterrichtsbedürfnis der unteren Klassen entgegenkommt. Aber auch hier wird nur an die Städte und Flecken gedacht, während das Landvolk unberücksichtigt bleibt, und man hat die Elementarschulen in der Hauptsache noch nicht als eine selbständige, sondern als eine zur Gelehrtenschule gehörende Einrichtung im Auge.

Das Landschulwesen hat sich aus dem kümmerlichen Unterricht entwickelt, welchen die Küster oder Meßner schon seit langem da und dort erteilten. Alle evangelischen Kirchenordnungen aus der Mitte des 16. Jahrhunderts machen den Geistlichen teils nur für den Sonntag, teils noch für einen weiteren Tag die Abhaltung einer „Kinderlehre" zur Pflicht, gestatten ihnen aber sich dabei durch den Küster unterstützen und vertreten zu lassen. Die Vertretung wurde erleichtert durch die in erster Linie für diesen Unterricht bestimmten Katechismen und ähnlichen Schriften Luthers [19]), an die sich eine ganze Litteratur ähnlicher Anleitungen anschloß [20]). Eine weitere Förderung erfuhr die Schule durch die im sechzehnten Jahrhundert allmählich eingeführte Konfirmation. Da die Kinder auf diese vorbereitet werden mußten, der Pfarrer hierfür aber nur wenige Wochen verwenden konnte, so fiel seinem Gehilfen die Aufgabe zu, den Kindern in den vorhergehenden Jahren im Lesen und Schreiben, in der Katechismus- und Bibellehre, im Singen und Beten einige Anleitung zu geben. Wie in den lateinischen Stadtschulen die Kinder deutsch lesen lernen mußten, um die lateinische Grammatik gebrauchen zu können, so wurde für die Dorfkinder der Elementarunterricht organisiert, damit sie in den Katechismus und Konfirmandenunterricht eintreten konnten. Ihren ersten gesetzlichen Ausdruck findet diese Entwicklung in einer Bestimmung der im übrigen durchaus der württembergischen nachgebildeten chursächsischen Kirchenordnung von 1580: „Es sollen auch alle Custodes und Dorfküster Schule halten und derselben täglich mit allem Fleiß vermöge der Ordnung abwarten, darinnen die Knaben

19) „Auslegung deutsch des Vater Unsers für die einfältigen Laien nicht für die Gelehrten" (1518), „Kurze Form die zehn Gebote, Glauben und Vaterunser zu betrachten" (1520), „Deutsche Messe und Gottes Dienst" (1526), endlich 1529 der kleine und der große Katechismus.

20) Schon 1527 erschien in Straßburg der „Kinderbericht und Fragstück von gemeinen Punkten christlichen Glaubens", zugleich arbeitete Brenz seinen alsbald in allgemeinsten Gebrauch gekommenen Katechismus aus, 1528 folgten die Katechismen von Lachmann und Gräter für Heilbronn und von Rürer und Althammer für Ansbach 2c. Der erste katholische Katechismus in deutscher Sprache wurde 1534 von dem Dominikaner Johannes Dietenberger für die Erzdiöcese Mainz verfaßt. Vgl. Firnhaber, Die nassauische Simultanvolksschule, I. S. 326.

lernen lesen, schreiben und christliche Gesänge [21])." Etwa seit dem Jahre 1600 kommt infolge dessen für den Küster oder Meßner die Bezeichnung Schulmeister auf und in der Mitte des 17. Jahrhunderts wird dieser Name der gewöhnliche.

§ 10. Das rasch aufgeblühte Volksschulwesen wurde durch den dreißigjährigen Krieg fast völlig vernichtet. Nach demselben erforderte die Wiederherstellung der erreicht gewesenen Zustände so schwere Arbeit, daß die weitere Entwicklung sehr langsam von statten ging.

Die Regierungen nahmen noch vor dem Abschluß des westphälischen Friedens ihre Fürsorge für die Schule wieder auf und mehrere sprachen bereits die allgemeine Schulpflicht aus [22]). Nachdem die Schulen wieder in Gang gebracht waren, wurden Lehrpläne festgestellt, Bestimmungen über die Ernennung der Lehrer getroffen, deren Anstellung von der Erstehung einer Prüfung abhängig gemacht, ihr Einkommen geregelt 2c. Für die ärmsten Kinder sorgten mit großem Erfolge die Waisenhäuser, die nach dem 1695 von Francke in Halle ins Leben gerufenen Vorbilde in den nächsten Dezennien in großer Zahl gegründet wurden. Während ferner bisher die Dorfschullehrer und Küster entweder abgedankte Soldaten waren, oder zugleich einem Handwerk, günstigsten Falls der Gemeindeschreiberei, oblagen, wurde durch die seit 1730 da und dort erfolgte Gründung von Lehrerseminaren die Besetzung wenigstens der wichtigeren Stellen mit tüchtigeren Kräften ermöglicht. In der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts erreichte endlich die in jener Zeit zur Herrschaft gelangte Aufklärung, daß die Schule nebst ihren religiösen Zwecken sich auch die Verbreitung praktisch nützlicher Kenntnisse zur Aufgabe setzte; es wurde einige geographische, naturwissenschaftliche und geschichtliche Anleitung in den Lehrplan aufgenommen und dadurch ihr die Eigenschaft als wirtschaftliche Vorbildungsanstalt für die einfachsten Berufe gegeben [23]).

In der Entwicklung dieser Seite der Volksschule kam zugleich ihre Emanzipation von der kirchlichen Leitung zum Ausdruck. Die Loslösung hatte schon in dem Augenblicke begonnen, wo die Landesherren Schulgesetze zu erlassen angefangen hatten. Aber bei der Verquickung des staatlichen und kirchlichen Regiments in den protestantischen Territorien, bei der in Ermangelung staatlicher Organe unvermeidlichen Ueberlassung der unmittelbaren Leitung der Schule an die Geistlichkeit und bei der bis zum Anfang des neunzehnten Jahrhunderts nur ausnahmsweise durchbrochenen konfessionellen Einheit der Staaten war die Inanspruchnahme der Schulhoheit durch den Staat für die Kirche bisher ohne praktische Bedeutung geblieben. Jetzt machte der Staat zum ersten Male von der Herrschaft über die Schule in seinem Interesse und mit einem vom kirchlichen Interesse nicht geforderten Schritte Gebrauch. Aber immerhin handelte es sich nicht um eine Verletzung der kirchlichen Interessen, und da die Aufklärung auch auf die Kirche einen gewissen Einfluß geübt

21) In der Straßburger Schulordnung von 1598 heißt es, nachdem zuerst die städtischen deutschen Volksschulen behandelt und Lesen, Schreiben, Rechnen, Katechismus, christliche Gebete und Kirchengesang als deren Unterrichtsgegenstände für Knaben und Mädchen bezeichnet sind: „Dieser Ordnung sollen auch nachkommen die Sigristen, welche auf dem Land in etlichen Flecken besondere deutsche Schulen halten; desgleichen auch die Pfarrer auf dem Land, welche aus Mangel tauglicher Sigristen selbst die Jugend unterweisen und mit ihnen Schule halten müssen."

22) Zuerst Hessen-Darmstadt 1628, dann Sachsen-Gotha 1642, Braunschweig-Kalenberg 1650 2c. Preußen und Bayern nehmen erst im 18. Jahrhundert an der Entwicklung teil. Die Geschichte der preußischen Volksschule beginnt mit Friedrich Wilhelm I. Seine Verordnung, „daß die Eltern ihre Kinder zur Schule halten sollten", datiert vom 28. Sept. 1717, 1722 gründete er in Potsdam ein großes Waisenhaus, 1729 unterstützte er die Errichtung eines Waisenhauses der französischen Kolonisten und schenkte für die Schulen der in Preußen aufgenommenen Salzburger 50 000 Thlr. und 1736 erließ er unter dem Namen principia regulativa das erste Schulunterhaltungsgesetz. Das von Friedrich dem Großen 1763 erlassene zum Teil noch gültige Generallandschulreglement ist bis dahin die umfassendste Schulordnung.

23) Es wurde erreicht, was hundert Jahre vorher Seckendorff in seinem Teutschen Fürstenstaat verlangt hatte, daß „in der niedersten Schule beide Stücke, nämlich der notdürftige Unterricht christlicher Lehre und die Erlernung gemeiner zu allen Ständen erforderlichen Geschicklichkeiten getrieben werden".

hatte, so führte die Erweiterung des Realienunterrichts nicht zum Konflikt zwischen den beiden Gewalten, und es blieb dem neunzehnten Jahrhundert vorbehalten, dieselben über die Schule in Streit geraten zu sehen.

§ 11. Der Staat trat in die neue Zeit im formellen Besitze der Herrschaft über die Schule und verschaffte sich gleich zu Anfang derselben die Möglichkeit zu deren rücksichtsloser Uebung durch die aus Anlaß der überall vorgekommenen großen Territorialveränderungen notwendig gewordene Neuorganisation der Verwaltung. Es wurden damals im wesentlichen die noch jetzt bestehenden in einem Ministerium gipfelnden Behörden geschaffen. Der Streit entstand dann, als die durch die staatlichen Neubildungen, die Entwicklung der Verkehrsmittel und die Sanktionierung der Freizügigkeit herbeigeführte konfessionelle Mischung der Bevölkerung die Festhaltung des konfessionellen Charakters der Schulen immer schwieriger und zum Teil unmöglich machte. Die Kirche verwarf die zuerst im Preußischen Allgemeinen Landrecht[24]) bestimmt ausgesprochene und seit dem neunzehnten Jahrhundert in allen Staaten angenommene Bestimmung, daß jede öffentliche Schule nötigenfalls die Angehörigen aller im Staat anerkannten Religionsgesellschaften aufzunehmen hat; sie machte geltend, daß die Anwesenheit auch der kleinsten Zahl von Andersgläubigen den Lehrer zur Zurückhaltung nötige, und daß sie mit Simultanschulen ihre Mission nicht erfüllen könne. Da der Staat Schulen, wie sie die Kirche verlangte, wenigstens an vielen Orten ohne Beeinträchtigung seiner Pflichten nicht herstellen konnte, und da er ferner aus früher (§ 6) erwähnten Gründen der unterrichtenden Thätigkeit wenigstens der katholischen Kirche noch andere Schranken zog, behauptete diese, ein natürliches Recht auf die Obergewalt über die Schule zu besitzen und daß ihr diese daher vom Staat zurückgegeben werden müsse[25]).

Noch in einer andern Beziehung wurde das neunzehnte Jahrhundert ein wichtiger Wendepunkt in der Entwicklung des Volksschulwesens. So befriedigend die gesetzlichen Bestimmungen über das Dorfschulwesen vor hundert Jahren in den meisten Staaten waren, so unvollkommen war mit seltenen Ausnahmen der thatsächliche Zustand. Elende Schullokale und Lehrerwohnungen, hungernde und schlechtunterrichtete Lehrer, Aussetzung des Unterrichts im Sommer und unregelmäßiger Schulbesuch im Winter: das war das gewöhnliche Bild der Landschulen[26]). Der Grund lag in der Abhängigkeit der Bauern von den Grundherren. Die Bauern waren zu arm, das Nötige für die Schulen zu thun, und die Grundherrn wurden durch ihr Interesse darauf hingewiesen, die Hebung der Bauern zu hindern. Da die Gutsherren im Besitz der Gerichtsbarkeit und der Polizei waren und auch über die Geistlichkeit wichtige Rechte übten, waren Staat und Kirche unfähig, ihren Forderungen gegen Widerstrebende Nachdruck zu geben. Auch trat der Staat im Interesse der bestehenden gesellschaftlichen Organisation nicht mit voller Energie für die Verbesserung

24) II 12 § 10: Niemanden soll wegen Verschiedenheit des Glaubensbekenntnisses der Zutritt in öffentlichen Schulen versagt werden.

25) Die päpstliche Encyklika vom 5. Dez. 1864 bezeichnet unter Ziff. 45 als Irrlehre den Satz: Totum scholarum publicarum regimen, in quibus juventus christianiae alicujus reipublicae instituitur, potest ac debet attribui auctoritati civili.

26) In vielen Dörfern der preußischen Altmark (Rggs.-Bez. Magdeburg) bestanden noch bis tief in das laufende Jahrhundert herein sog. Reiheschulen, d. h. in Ermangelung eines besonderen Schullokals wurde der Unterricht der Reihe nach, gewöhnlich in wöchentlichem Wechsel, in den Häusern der einzelnen Gemeindeglieder erteilt und ebenso erhielt der Lehrer der Reihe nach bei diesen Kost und Wohnung, wozu ein Geldlohn von 3—20 Thlr. jährlich kam. Der Lehrer, gewöhnlich ein Schneider, wurde halbjährlich gemietet. Durch Verfügungen von 1816, 1818 und 1820 wurde bestimmt, daß nur vom Superintendenten geprüfte Personen als Lehrer angenommen werden dürfen, daß die Annahme mindestens auf ein Jahr erfolgen und daß jede Gemeinde eine besondere Schulstube und Schlafstelle für den Lehrer haben muß. Während 1816 von 469 Landschulen 150 Reiheschulen gewesen waren, waren diese bis 1855 auf 78 vermindert, und erst 1858 waren im wesentlichen normale Zustände hergestellt. (Die öffentlichen Volksschulen im preußischen Staat, amtl. Denkschrift: XIII. Ergänzungsheft zur Zeitschr. des k. pr. statistischen Bureaus S. 7.)

der ländlichen Schulen ein[27]). So war die Verwirklichung der Schulgesetze auf dem Lande erst möglich, als die Leibeigenschaft und die sonstigen Abhängigkeitsverhältnisse der Bauern aufgehoben waren, und die Staatsregierungen sich zu unmittelbaren Herrn auch der Landbevölkerung gemacht und die allgemeine Rechtsgleichheit eingeführt hatten. Diese Fortschritte fallen aber erst in die ersten Dezennien des laufenden Jahrhunderts.

2. Der gegenwärtige Zustand.

Kirsch, Das deutsche Volksschulrecht, 3 Bde. 1854, 1855 u. 1872. v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 2 Bde. 1890. Löning, Lehrbuch des d. Vrwltgs.R.'s S. 738 ff. G. Meyer, Lehrbuch des d. Vrwltgs.R.'s I, 1883. Rösler, Das sociale Verwaltungsrecht II., 1873. Gneist, Artikel Schulaufsicht, Schulbauten, Schullehrer, Schulzwang, Unterrichtswesen in v. Holtzendorff's Rechtslexikon. Schmid, Encyklopädie des gesamten Unterrichts- und Erziehungswesens. 2. Aufl. 1876 ff. Schneider und v. Bremen, Das Volksschulwesen im Preußischen Staat, 3 Bde. 1886 und 1887. Giebe, Verordnungen betr. das ges. Volksschulwesen in Preußen, 4. Aufl. 1882 und Nachtrag 1884. v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl. 1881—1884. Schulze, Das preußische Staatsrecht II, 1890. Protokolle über die im Juni 1882 im k. preußischen Unterrichtsministerium gepflogenen Verhandlungen über das Volksschulwesen, Centralblatt für die gesamte Unterrichtsverwaltung in Preußen, Jahrg. 1872 S. 385 ff. Rintelen, Das Verhältniß der Volksschule Preußens zu Staat und Kirche, 1888. Elsner von Gronow, Die Volksschullasten in Preußen, 1890. Bornhak, Das preußische Unterrichtswesen, Archiv für öffentl. Recht IV, S. 101 ff. Das Volksschulwesen im preußischen Staat, bearbeitet vom k. statistischen Büreau (Heft 101 der Preußischen Statistik) 1889. Englmann, Handbuch des bayrischen Volksschulrechts, 1888. Pözl, Lehrbuch des bayrischen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., S. 480 ff. v. Pechmann, Wirkungskreis der bayrischen Distriktsverwaltungsbehörden, 4. Aufl. 1880. Krieg, Die Unterrichtsstatistik in Bayern für 1885/86, Zeitschr. des k. bayr. statistischen Büreaus, 20. Jahrgang, 1888. Raip, Die Ergebnisse der Unterrichtsstatistik in Bayern für 1884/85 (LII. Heft der Beiträge zur Statistik des Königr. Bayern, 1887). v. Seydewitz, Das sächsische Volksschulgesetz mit Anmerkungen, 1888. Walter, Sächsisches Volksschulrecht, 4. Aufl. 1882. Leuthold, Sächsisches Verwaltungsrecht S. 173 ff. Berichte über die Unterrichtsanstalten im Königr. Sachsen, veröffentlicht im Auftrag der Ministerien, 1885 und 1891. Das Volksschulwesen im Königr. Sachsen 1874 und 1884, nach amtlichen Quellen, 1885. Schäffler, Handbuch des evangelischen Volksschulwesens in Württemberg, 1876. Krafft, Das (württemb.) Volksschulgesetz, 1885. Streich, Die Rechtsverhältnisse der (württemb.) Lehrer und Lehrerinnen, 1879. Statistik des (württemb.) Unterrichts- und Erziehungswesens, veröffentlicht vom Ministerium des K.- und Schulwesens, zuletzt 1890. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg II, 1883. Gaupp, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1884. Joos, Die Gesetze und Verordnungen über den Elementarunterricht in Baden, 1879. Statistisches Jahrbuch für das Großherzogtum Baden, seit 1869. Zeller, Verfassung und Verwaltung des Großhzths. Hessen, 2 Bde., 1886.

§ 12. Ueber das Volksschulwesen bestehen in den meisten deutschen Staaten Gesetze, die alle wichtigeren Punkte im Zusammenhange regeln; nur in Preußen und Bayern sind solche Gesetze bisher nicht zu Stande gekommen[28]), so daß hier noch wichtige Fragen dem **jeweiligen Ermessen der Verwaltung überlassen sind.**

In Preußen hat die Verfassung von 1850 in Art. 20—25 einige Normen über das Unterrichtswesen aufgestellt; nach Art. 112 soll es aber bis zur Erlassung des in Art. 26 versprochenen Gesetzes über das ganze Unterrichtswesen bei den geltenden gesetzlichen Bestimmungen sein Bewenden haben. Für die ganze Monarchie gelten nur Gesetze über die Witwen- und Waisenkassen für Elementarlehrer vom 22. Dezember 1869, über die Beaufsichtigung des Unterrichts- und Erziehungswesens vom 11. Dezember 1872, über die Pensionierung der Lehrer vom 6. Juli 1885, über die Zuständigkeit zur Festsetzung der Volksschullasten vom 26. Mai 1887 und über das Schulgeld und die teilweise Bestreitung des Schulaufwands durch den Staat vom 14. Juni

27) In einer Kabinetsordre Friedrichs des Gr. vom 5. September 1779 heißt es: „Auf dem platten Lande ist es genug, wenn die Leute ein bischen lesen und schreiben lernen; wissen sie zu viel, so laufen sie in die Städte und wollen Sekretairs und so was werden.“ Schmid's Encyklopädie, 2. Aufl. I. S. 257 Anm.

28) Ueber die in Preußen gemachten Versuche zur Herstellung eines allgemeinen Unterrichtsgesetzes s. Clausnitzer, Geschichte des preußischen Unterrichtsgesetzes, 2. Aufl. 1891, und Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Unterrichtswesens in Preußen von 1817 bis 1868, Aktenstücke mit Erläuterungen aus dem Ministerium der geistlichen &c. Angelegenheiten, 1869. Weitere Vorlagen wurden dem Landtage 1869, 1877 und 1890 gemacht. (Vgl. F. Schmid, Der neue preußische Gesetzentwurf über die öffentliche Volksschule, 1891.) In Bayern wurde 1867 ein auch im Buchhandel erschienener Entwurf eines Gesetzes über das Volksschulwesen dem Landtage vorgelegt.

1888 und vom 31. März 1889. Daneben steht eine bunte Menge gesetzlicher und anderer Bestimmungen für einzelne Landesteile. Bayern besitzt namentlich ein Gesetz vom 10. Nov. 1861 über die Aufbringung des Bedarfs für die deutschen Schulen, das sich auch mit der Besetzung der Schulstellen und der Belohnung der Lehrer beschäftigt. Das sächsische Hauptgesetz über das Volksschulwesen datiert vom 26. April 1873, das württembergische vom 29. Sept. 1836, das badische vom 8. März 1868 (jetzige Fassung vom 15. Oktober 1888), das hessische vom 16. Juni 1874; alle diese Gesetze haben durch spätere Gesetze Veränderungen und Ergänzungen erfahren.

§ 13. In allen deutschen Staaten sind die Eltern und die Personen, die statt ihrer Kinder zu erziehen haben, verpflichtet, dieselben während gewisser Lebensjahre entweder in die öffentliche Volksschule zu schicken, oder ihnen in anderen Lehranstalten oder zu Hause in gleichem Umfange Unterricht erteilen zu lassen. Die Schulpflicht beginnt im allgemeinen mit dem vollendeten 6. und dauert bis zum vollendeten 14. Lebensjahre. In Bayern und Württemberg dauert die Schulpflicht jedoch nur sieben Jahre, indem sie schon nach vollendetem 13. Lebensjahre endigt [29]), und nach einer in einigen Teilen Preußens noch anwendbaren Bestimmung des Allg. L.Rs. endigt sie, wenn das Kind die einem vernünftigen Menschen seines Standes notwendigen Kenntnisse erworben hat. Nach den meisten Gesetzgebungen können Kinder, welche nach Ablauf der normalen Schulzeit das Ziel der Volksschule nicht erreicht haben, noch ein oder zwei Jahre in derselben festgehalten werden. Der Eintritt in ein Gewerbe als Lehrling ist durch Entlassung aus der Volksschule bedingt, die Beschäftigung von schulpflichtigen Kindern in Fabriken ist gestattet, wenn sie in der Volksschule oder in einer von der Aufsichtsbehörde genehmigten Schule [30]) und nach einem von ihr gebilligten Lehrplan einen regelmäßigen Unterricht von mindestens drei Stunden täglich genießen (Gew.O. § 107, 108, 135). Die Erfüllung der Schulpflicht kann bezüglich der nicht eine öffentliche Schule besuchenden Kinder durch Heranziehung derselben zu den öffentlichen Schulprüfungen kontrolliert werden. Wenn Kinder, welche der Volksschule angehören, dieselbe versäumen, so wird der Vater oder sein Stellvertreter polizeilich oder gerichtlich an Geld oder mit Haft bestraft, und zugleich kann der Schulbesuch mit Gewalt erzwungen werden. Die Bestimmungen über den Schulzwang gelten zwar zunächst nur für die Angehörigen jedes Staats, aber auf Grund eines unter den deutschen Staaten abgeschlossenen Kartells werden sie auch auf Fremde in dem Umfange angewendet, in welchem sie in deren Heimat gelten [31]).

§ 14. Die deutschen Volksschulen bezwecken religiös-sittliche Bildung und Unterweisung in den für das Leben allgemein (auch in den unteren Klassen) nötigen Kenntnissen und Fertigkeiten. Sie unterrichten demgemäß in Religion, im Lesen, Schreiben, Rechnen und Singen, ferner, soweit es die Verhältnisse gestatten, in Geographie, Geschichte, Naturkunde und Zeichnen, endlich die Knaben im Turnen und die Mädchen in weiblichen Handarbeiten [32]).

29) Bis 1856 dauerte die Schulpflicht in Bayern nur sechs Jahre.

30) Der Unterricht findet bald in besonderen von den Fabrikbesitzern unterhaltenen Schulen statt, bald in besonderen Klassen der öffentlichen Volksschule, bald (unter entsprechender Gestaltung des Lehrplans) in der allgemeinen Volksschule.

31) Für Preußen berechnete sich 1886 die Zahl der schulpflichtigen Kinder auf 5 163 017. Hiervon besuchten die öffentliche Volksschule, andere Lehranstalten, Privatschulen &c. 5 137 527, wegen körperlicher oder geistiger Mängel besuchten keine Schule 13 519, wegen Ueberfüllung der Schulen konnten nicht aufgenommen werden 8826 und rechtswidrig fehlten in den Schulen 3145. In der Tabelle auf S. 1058 sind den 4 838 247 Volksschülern (darunter 2 422 044 Knaben) die 8763 Schüler von Privatschulen (darunter 3693 Knaben) und die 19 760 Schüler von Seminarschulen (darunter 12 445 Knaben) zugerechnet, nicht aber die 134 937 Schüler (darunter 53 024 Knaben) der Mittel- und höheren Mädchenschulen (Schulen, welche zum Lehrstoff der Volksschule Französisch, Geschichte, Naturwissenschaften und Zeichnen fügen und mindestens 5 Klassen haben). Von den Volksschülern hatten 4 706 300 die Schule am Wohnort oder doch einen Schulweg von weniger als 3 km, 131 947 hatten einen weitern Weg. Auf 100 ländliche Gemeinden und bezw. Gutsbezirke entfielen im Durchschnitt 56 Schulen, nur in Westphalen und in den Regierungsbezirken Düsseldorf, Aachen und Köln über 100 Schulen.

32) Die Entwicklung des Unterrichts in den beiden zuletzt genannten Fächern gehört der neuesten Zeit an. Während in Sachsen im Jahr 1874 Turnen an 7% der Schulen und weibliche

Der Unterricht wird, abgesehen von einigen sächsischen und lothringischen Gemeinden, auch in nicht-deutschen Landesteilen in deutscher Sprache erteilt. Schulen dieser Art[33]) sind in allen deutschen Staaten entweder von den politischen Gemeinden oder von besonderen Verbänden zu unterhalten; in beiden Fällen gewährt der Staat jedoch Zuschüsse, teils nach gesetzlichen Bestimmungen, teils wenn der Schulbezirk den Aufwand allein nicht bestreiten kann, nach freiem Ermessen[34]).

Preußen besitzt besondere Schulgemeinden (Schulsocietäten) im Gebiete des Allg. L.R.'s (mit Ausnahme von Ost- und Westpreußen) und in den Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein. Sie bestehen nach dem Allg. L.R. aus allen wirtschaftlich selbständigen Personen, welche in dem Schulbezirke ihren Wohnsitz haben und, sofern für die einzelnen Konfessionen besondere Societäten bestehen, der betreffenden Konfession angehören. Die Bildung und Aenderung der Bezirke steht den Bezirksregierungen zu. Schulsteuerpflichtig sind „nach Verhältnis ihrer Besitzungen und Nahrungen" die Angehörigen der Societät. Die Besitzer von Gutsbezirken, die zu keiner politischen Gemeinde gehören, sind nicht steuerpflichtig, haben aber die Societät, wenn sie zur Aufbringung des Lehrergehalts unvermögend ist, nach Notdurft zu unterstützen, und ihr für Bau und Reparatur von Schulgebäuden die auf dem Gute hinreichend vorhandenen Baumaterialien unentgeltlich zu liefern. Die politischen Gemeinden sind berechtigt, die Schullasten der Societät abzunehmen und in Gemeindelasten zu verwandeln. Organ der Korporationsrechte besitzenden Schulsocietät ist der Schulvorstand, der aus dem Gutsherrn, dem Prediger und zwei bis vier Mitgliedern der Societät besteht, welche ernannt oder gewählt werden. In Städten ist der Magistrat oder die Schuldeputation Schulvorstand. — In Sachsen ist die Schulgemeinde die Gesamtheit der der gleichen Konfession angehörigen Bewohner eines Bezirks mit Einschluß derjenigen Angehörigen anderer Konfessionen, welche eine eigene Volksschule nicht unterhalten. Die Schulbezirke fallen meist mit den Gemeindemarkungen zusammen, erstrecken sich aber unter Umständen auf mehrere Markungen oder Teile von solchen und auf selbständige Gutsbezirke. Die Schulgemeinden sind Korporationen und werden in den größeren Städten durch einen Ausschuß der städtischen Kollegien, unter Hinzutritt von Geistlichen und Lehrern, sonst aber durch einen Vorstand vertreten, der aus dem Pfarrer, dem Lehrer und einer Anzahl von Mitgliedern der Vertretungen der beteiligten politischen Gemeinden besteht. Die Schullasten werden in den größeren Städten durch Zuschläge zu den Gemeindesteuern der Schulgemeindeangehörigen gedeckt, in den übrigen Schulbezirken zur einen Hälfte auf den Grundbesitz, zur andern auf die über 14 Jahre alten Schulgemeindeglieder umgelegt. In kombinierten Schulbezirken wird die von jedem Bestandteil beizutragende Quote von der Aufsichtsbehörde festgestellt. — In ganz Süd- und Westdeutschland ist die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen prinzipiell Sache der politischen Gemeinden. Wenn mehrere Gemeinden oder Teile von solchen zur Unterhaltung einer Schule zusammengelegt sind, werden die Kosten auf die Gemeinden nach der direkten Staatssteuer, nach der Einwohnerzahl oder nach der Zahl der beteiligten Familien verteilt. Die poli-

---

Handarbeiten an 8% gelehrt wurden, wurde 1884 in dem zuerst genannten Fach an 35% und in dem zuletzt genannten an 88% der Schulen Unterricht erteilt. Für den Religionsunterricht konfessioneller Minderheiten müssen im allgemeinen die betreffenden Schulgemeinden sorgen, bei sehr geringer Kinderzahl werden die Schüler benachbarter Schulen zu diesem Zweck vereinigt. In Sachsen müssen Kinder von Dissidenten am Religionsunterricht einer anerkannten Religionsgesellschaft nach Wahl der Eltern teilnehmen.

33) Eine Verpflichtung der Gemeinden zur Herstellung von Kleinkinderschulen (Kindergärten) und erweiterten (gehobenen Volksschulen (Mittelschulen) besteht im allgemeinen nicht (s. jedoch sächsisches Gesetz v. 26. April 1873 § 13). Die ersteren kommen auch thatsächlich nur ganz ausnahmsweise als Gemeinde-, der Regel nach als Privatunternehmungen vor.

34) Die starke Bevölkerungsvermehrung, der zufolge z. B. in Sachsen die Zahl der Schulkinder von 1874 bis 1890 um fast 33% gestiegen ist, hat ein rasches Wachsen der Schullasten zur Folge gehabt, und infolge dessen hat sich die Meinung verbreitet, daß die Schullasten den Gemeinden vom Staat abzunehmen seien. (S. dagegen oben § 4.) Demgemäß hat in Preußen der Staat durch Gesetz vom 21. Juli 1885 die Lehrerpensionen bis zum Betrag von 600 M. übernommen und durch Gesetze vom 14. Juni 1888 und 31. März 1889 der Staatskasse zur Deckung des Einkommens eines alleinstehenden sowie des ersten ordentlichen Lehrers 500 M., eines andern ordentlichen Lehrers 300 M., einer ordentlichen Lehrerin 150 M., einer Hilfskraft 100 M. an Beiträgen auferlegt. Ferner gibt er Dienstalterszulagen und Beiträge zu den Lehrerpensionen und deckt die von den Lehrerwitwen- und Waisenkassen mittelst ihrer ordentlichen Einnahmen nicht zu bestreitenden Ausgaben. Aehnliche Einrichtungen bestehen in den übrigen Staaten schon länger. In Bayern erhalten die Kreise einen großen Teil der von ihnen den Gemeinden zu zahlenden Zuschüsse aus der Staatskasse. In Sachsen wird der dritte Teil der in jeder Steuergemeinde aufkommenden Grundsteuer der betreffenden Schulgemeinde überwiesen. In Württemberg gibt die Staatskasse den Lehrern Alterszulagen. In Baden haben die Gemeinden und in Elsaß-Lothringen die Gemeinden und Bezirke sich zur Deckung des Schulbedarfs nur in gewissem Umfang zu besteuern, während der Rest vom Staat zu bestreiten ist. Zu den gesetzlichen Staatsleistungen kommen überall freiwillige.

tischen Gemeinden decken den Schulaufwand wie die übrigen Gemeindeausgaben; doch dürfen im rechtsrheinischen Bayern zu den Ausgaben für konfessionelle Schulen Mitglieder anderer Konfessionen nicht beigezogen werden. In Bayern und Elsaß-Lothringen liegen den Kreisen und bezw. Bezirken gewisse Lasten ob.

Ein Teil des Schulaufwands wird regelmäßig durch Schulgeld gedeckt. Nachdem es aber in Schleswig-Holstein und Nassau schon 1814 und 1817 abgeschafft war, haben jetzt preußische Gesetze von 1888 und 1889 bestimmt, daß es von den im Schulbezirk einheimischen Kindern nur noch erhoben werden darf, soweit die auf Grund dieser Gesetze aus der Staatskasse zur Lehrerbesoldung zu leistenden Beiträge nicht die früheren Schulgeldleistungen der einheimischen Kinder erreichen. Infolge dessen spielt es in Preußen nur noch eine bescheidene Rolle. In Sachsen dürfen die Gemeinden das Schulgeld in keinem Falle abschaffen, in Württemberg nur, wenn der Schulbedarf ohne Umlage gedeckt werden kann. Arme Kinder sind vom Schulgeld befreit; in Sachsen ist dasselbe zur Hälfte, in Bayern ganz von dem zur Unterstützung der Kinder verpflichteten Armenverband zu entrichten. Das Schulgeld kam früher überall dem Lehrer zu und wurde demgemäß auch von ihm eingehoben. Jetzt erfolgt die Einziehung regelmäßig durch die Gemeinde, und es gehört nur in Bayern noch häufig, in Elsaß-Lothringen immer dem Lehrer, in den übrigen Staaten der Gemeinde. In Baden erhält aber der Lehrer als Gehaltszulage einen Betrag, welcher periodisch nach der durchschnittlichen Schülerzahl der letzten Zeit festgesetzt wird. Die Höhe des Schulgelds wird in Ermanglung einer gesetzlichen Bestimmung in Preußen durch die Bezirksregierung, in Sachsen durch die Gemeinde bestimmt; in Bayern beträgt es gewöhnlich vierteljährlich 24 Kreuzer; in Württemberg liegt es in den meisten Gemeinden je nach ihrer Größe zwischen 48 Kreuzer und 2 fl. jährlich; in Baden werden je nach der Größe der Gemeinde 3,20 bis 8 Mark jährlich erhoben[35]).

Für Preußen gibt über die Arten des Schulaufwands und seine Deckung folgende Tabelle Aufschluß, deren Zahlen Tausende von Mark bedeuten:

Jahr	Kosten		Einnahmen								
			im Staat			in den Städten			auf dem Land		
	persönliche	sächliche	Schulgeld	Leistungen der Pflichtigen	aus Staatsfonds	Schulgeld	Leistungen der Pflichtigen	aus Staatsfonds	Schulgeld	Leistungen der Pflichtigen	aus Staatsfonds
1871	40 733	15 915	10 499	43 254	2 895	5409	18 500	737	5090	24 754	2 158
1878	71 584	29 433	12 976	75 630	12 411	7257	34 366	2276	5719	41 264	10 136
1886	82 360	45 063	15 856	97 269	14 298	9621	48 766	2691	6235	48 503	11 608

Im Jahre 1886 waren in den Leistungen der Pflichtigen 7 323 641 M. (in den Städten 883 480 und auf dem Land 6 440 161) Vermögensrenten enthalten.

In Bayern belief sich 1886 das Schulgeld auf 1 793 571 M., der persönliche Volksschulaufwand auf 8 139 977 M., der sächliche auf 5 752 624 M. In Sachsen betrug 1889 der Aufwand auf die öffentlichen Volksschulen 18 154 456 M., wobei die Kosten für Neubauten mit 3 429 146 M. nicht inbegriffen sind; von den Gesamtkosten entfielen auf persönliche Ausgaben 13 848 286 M. und auf sächliche Ausgaben 4 306 170 M. und es wurden 9 544 831 M. durch Gemeindeumlagen, 5 077 582 M. durch Schulgeld, 1 540 348 M. vom Staat, der Rest durch sonstige Einnahmen gedeckt.

§ 15. In konfessionell nicht oder wenig gemischten Schulbezirken, oder Gemeinden be-

35) Die Angaben beziehen sich zugleich auf die Mittel- und höheren Mädchenschulen (s. Anm. 31), welche 1878 5 424 600 und 1886 10 807 227 M. kosteten. Zu den sächlichen Kosten gehört die Beschaffung und Unterhaltung der Lehr- und Wohngebäude, Ländereien, Lehr- und Lernmittel, sowie die Heizung der Gebäude, die persönlichen Kosten umfassen die Besoldungen, Pensionen und Umzugskosten der Lehrer und die Leistungen an ihre Hinterbliebenen. Der Schulgeldertrag ist durch das im Text erwähnte Gesetz von 1888 auf 2 388 377 M. erniedrigt worden und muß sich durch das Gesetz von 1889 noch weiter ermäßigt haben. Die beiden Gesetze haben den Staatsaufwand für die Volksschulen um 26 Millionen Mark jährlich erhöht.

handeln die Schulen überall die Religion des herrschenden Bekenntnisses als Hauptlehrgegenstand, werden mit Lehrern nur dieses Bekenntnisses besetzt und sind also konfessionelle Schulen. Für gemischte Bezirke gilt dagegen in einzelnen Staaten der Grundsatz der konfessionellen, in andern der der Simultanschulen, und in wieder anderen sind beide Einrichtungen zulässig. Wo besondre Schulbezirke bestehen, werden, wenn das Prinzip der Simultanschulen angenommen ist, die Bezirke so weit möglich so gebildet, daß sie nur Angehörige einer Konfession umfassen, und die Angehörigen derselben politischen Gemeinde daher je nach der Konfession verschiedenen Schulbezirken zugeteilt.

Was zunächst Preußen betrifft, so können hier im Gebiete des Allg. L.R.'s die Schulen sowohl konfessionell als simultan organisiert werden. Die Entscheidung über die Verwandlung konfessioneller Schulsocietäten in gemischte und umgekehrt steht der Staatsregierung zu[36]. Dagegen sind in den Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein nur konfessionelle Schulen und in Nassau[37]) nur gemischte Schulen zulässig[38]). In Bayern sind die Schulen in der Regel konfessionell; über die Umwandlung konfessioneller Schulen in gemischte und umgekehrt entscheidet die Staatsregierung auf einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluß der Gemeinde (Kgl. Verordnung v. 26. Aug. 1883)[39]). In Sachsen und Württemberg sind nur konfessionelle Schulen zulässig, während Baden nur Simultanschulen hat und in Hessen die Simultanschulen die gesetzliche Regel bilden, die nur insofern beschränkt ist, als die vorhandenen konfessionellen Schulen nur durch Beschluß der politischen Gemeinde und der Vorstände der beteiligten Konfessionsgemeinden in gemischte verwandelt werden können.

§ 16. Der Inhalt und Umfang der Schulunterhaltungspflicht der Gemeinden oder Schulverbände ist durch Vorschriften näher bestimmt, welche die Qualifikation und Belohnung der Lehrer (s. hierüber den folgenden §), das Verhältnis der Zahl der Kinder zu der der Lehrer, die Beschaffenheit der Schulgebäude und das Schulinventar betreffen. Die Zahl der von einem Lehrer zu unterrichtenden Kinder soll in Preußen in einklassigen Schulen 80, in mehrklassigen 70 nicht übersteigen, in Bayern 100, in Sachsen 60 (wenn aber der Unterricht in getrennten Klassen erteilt wird 120, in mittleren Volksschulen 50, in höheren 40), in Württemberg 90 (wenn aber der Unterricht in getrennten Abteilungen erteilt wird beim Vorhandensein einer Lehrerstelle 120, beim Vorhandensein mehrerer 130), in Baden 100[40]).

36) Gneist, Die konfessionelle Schule, 1869. Derselbe, Die Simultanschule, 1880. Bierling, Die konfessionelle Schule in Preußen, 1885. Geschichtliche Darstellung des Verfahrens der preuß. Unterrichtsverwaltung bei Errichtung der Volksschulen in Gegenden mit konfessionell gemischter Bevölkerung, unter Benützung der Akten des Ministeriums, Centralbl. f. d. ges. Unterrichtsverwaltung 1878 (auch gesondert erschienen).

37) Firnhaber, Die nassauische Simultan volksschule, 2 Bde. 1881 u. 1883.

38) 1886 waren in Preußen vorhanden

	Schulen	Klassen	mit Lehrern	mit Kindern
evangelische	23 122	48 689	41 539	2 993 852
katholische	10 061	22 672	19 632	1 613 497
sonst christliche	12	33	31	870
jüdische	318	421	407	13 270
gemischte	503	3 282	3 141	216 758

Das Gewicht der Zahl der gemischten Schulen wird noch dadurch herabgemindert, daß nicht wenige gemischte Schulen nur begründet worden sind, damit den Kindern der Minorität der auf andere Weise nicht zu erreichende Religionsunterricht erteilt werden könne. In diesen Fällen ist der um ihretwillen gewonnene Lehrer zunächst als Religionslehrer, sonst wesentlich als technischer Lehrer beschäftigt; an andern Schulen sind zwar die unteren Klassen paritätisch, die oberen aber konfessionell. Von den 503 gemischten Schulen befanden sich 232 mit 155 777 Kindern in Städten, 271 mit 60 981 Kindern auf dem Land. Da die Zahl der sämtlichen Schulkinder auf dem Land 3 334 341 betrug, wurden nur 1,8% derselben in gemischten Schulen unterrichtet. Von je 100 evangelischen Kindern befanden sich in Schulen ihres Bekenntnisses 95,3, von je 100 katholischen 91,5. Daß die katholischen Kinder häufiger als die evangelischen in Schulen untergebracht waren, die nicht ihrem Bekenntnis angehörten, beruht auf dem zerstreuteren Wohnen der Katholiken.

39) Bayern besaß im Jahr 1885

5034	oder	70,6%	katholische	Schulen
1875	„	26,3%	protestantische	Schulen
129	„	1,8%	simultane	Schulen
93	„	1,3%	jüdische	Schulen
7131	„	100%	überhaupt	Schulen

Fast $^{2}/_{3}$ der Simultanschulen befanden sich in der Pfalz.

40) Der thatsächliche Zustand entspricht diesen Bestimmungen zum Teil nur unvollkommen. Von den 4 838 247 Kindern, welche in Preußen 1886 die öffentlichen Volksschulen besuchten, befanden sich nämlich 2 233 373 in stärker gefüllten Klassen und von den 2 604 874 in normalen Klassen unterrichteten waren 414 456 in Halbtagsschulen und 305 048 in Schulen mit drei Klassen und zwei Lehrern unterrichtet, d. h. für 719 504 Kinder war die Ueberfüllung der Klasse durch eine Verkürzung der Schulzeit verhütet. Es entfiel ein

§ 17. Die Anstellung als ständiger Lehrer an einer Volksschule ist durch die Ablegung von zwei staatlichen Prüfungen bedingt. Während die Vorbereitung auf die zweite mehr praktische während der provisorischen Versehung von Schuldiensten erfolgt, unterhalten zur Vorbereitung auf die erste die Staaten Präparandenschulen und Seminare; zur Prüfung werden aber, abgesehen von Bayern und Hessen, auch Kandidaten zugelassen, welche sich in anderer Weise vorbereitet haben. Die in der Regel konfessionell und als Internate organisierten Seminare haben zwei bis drei Jahreskurse. Die ähnlich eingerichteten Präparandenschulen unterrichten konkurrierend mit Privatlehrern und mit den Mittelschulen die Lehramtskandidaten von der Entlassung aus der Volksschule bis zum Eintritt in das Seminar [41]). Die Lehrerinnen haben in Preußen nur eine Prüfung abzulegen.

Die Lehrerernennung kommt einer Staatsbehörde zu. In einigen Ländern haben jedoch die Gemeinden eine Vorschlagsrecht (in Preußen in vielen, in Hessen in allen Städten, in Sachsen in den Gemeinden mit mindestens 10 Lehrern, in der bayrischen Pfalz in allen Gemeinden). Ein ähnliches Vorschlagsrecht steht im größten Teil Deutschlands den Eigentümern gewisser Güter zu; es hängt mit der Entwicklung des Schuldienstes aus dem niederen Kirchendienst zusammen, ist regelmäßig mit gewissen Verpflichtungen hinsichtlich der Unterhaltung des Schulgebäudes und des Lehrers verbunden und wird als Schulpatronat bezeichnet. Es ist auf dem linken Rheinufer, in Baden, Sachsen, Westpreußen und Posen aufgehoben.

Die Disziplin über die Lehrer wird von den ihnen vorgesetzten Behörden gehandhabt; die Strafe der Dienstentlassung kann nur nach vorherigem förmlichen Verfahren verhängt werden (in Preußen durch das Plenum der Bezirksregierung).

Ueber ihre Bezüge bestehen in Preußen keine gesetzlichen Normen. Mit jeder Schulstelle sind herkömmlich bestimmte Einnahmen, auch Naturalleistungen (Wohnungs-, Güter-, Holzgenuß) verbunden, welche nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde geändert werden können. Ueber Erhöhungen, welche die Aufsichtsbehörden verlangen, entscheidet im Streitfall bei Landschulen der Kreisausschuß, bei Stadtschulen der Bezirksausschuß. Ueber die obligatorischen Staatsbeiträge zu den Gehalten s. Anmerkung 34. Aelteren Lehrern an Landschulen werden vom Staat widerrufliche Dienstalterszulagen gewährt, Lehrer in besonders ungünstiger Lage erhalten persönliche Zulagen, und unverschuldet in Not geratenen Lehrern werden außerordentliche Unterstützungen bewilligt [42]). In allen übrigen Staaten bestimmen

Lehrer 1858 bei 2 719 072 Schülern und 33 432 Lehrern auf 81,3 Schüler, 1871 bei 3 900 655 Schülern und 52 059 Lehrern auf 75 Schüler, 1882 bei 4 339 729 Schülern und 59 917 Lehrern auf 72,4 Schüler und 1886 bei 4 838 247 Schülern und 64 750 Lehrern auf 74,7 Schüler.

In Bayern scheint die Wirklichkeit den Vorschriften besser zu entsprechen, da nach Mayr, Statistik des Unterrichts (1872), S. CXXV im J. 1852 bei 570 712 Schülern und 8867 Lehrern auf 64,3 Schüler ein Lehrer traf, 1863 bei 596 537 Schülern und 9447 Lehrern auf 63,1 Schüler und 1872 bei 632 599 Schülern und 10 321 Lehrern auf 61,3 Schüler. 1886 trafen bei 12 531 Lehrern und 855 463 Schülern 68 Schüler auf einen Lehrer. In Sachsen trafen 1889 auf einen Lehrer 72,5 Schüler; in Schulen, welche stärker als das Gesetz gestattet, besucht waren, befanden sich 83 578 von 576 641 Schülern. In Württemberg kamen 1890 4573 Lehrer auf 323 535 Schüler und also auf einen Lehrer 70 Schüler.

41) Preußen besaß 1888 34 Präparandenschulen und 117 Seminare. Von den letzteren waren 9 für Lehrerinnen, die übrigen für Lehrer bestimmt; eines für Lehrerinnen war paritätisch, alle übrigen evangelisch oder katholisch; die 116 Staatsseminare (daneben ein bischöfliches) waren von 5476 männlichen und 298 weiblichen Internen und von 3031 männlichen und 288 weiblichen Externen besucht. Bayern unterhielt 1888 19 Seminare, sämtlich Internate und von 1281 männlichen und weiblichen Schülern besucht. Die von 1896 Zöglingen besuchten 44 Präparandenschulen waren Externate. Sachsen hatte 1889 17 sechsklassige Seminare, welche die Schüler nach Absolvierung der Volksschule aufnehmen und Internate sind. Eines ist katholisch, die andern sind evangelisch. Außerdem bestand ein vierklassiges Lehrerinnenseminar für Interne und ein fünfklassiges für Externe, beide evangelisch. Württemberg hat vier staatliche und zwei private evangelische und zwei staatliche katholische Lehrerseminare, ferner ein staatliches evangelisches Lehrerinnenseminar. In Baden und Hessen sind die Seminare paritätisch. Auf einen Seminarzögling kommen Einwohner in Preußen 3114, Bayern 4235, Sachsen 2866, Württemberg 4088.

42) 1886 waren von den 64 750 Stellen für

Gesetze den Mindestgehalt der Lehrer (in Bayern Kongrua genannt) und zwar in Abstufungen entweder nach Ortsklassen (gebildet nach der Seelenzahl der politischen Gemeinde des Schulorts) wie in Bayern, Sachsen und Baden, oder nach der Zahl der Einwohner des Schulorts und der an der betreffenden Schule angestellten Lehrer, wie in Württemberg, oder nach Ortsklassen und Dienstjahren wie in Hessen, oder endlich lediglich nach Maßgabe der zurückgelegten Dienstzeit wie in Elsaß-Lothringen. Die sächsischen Lehrer an Schulen, welche von mehr als 40 Kindern besucht werden, und die bayrischen, württembergischen und badischen Lehrer erhalten steigende Dienstalterszulagen. In den Mittelstaaten ist die Verwendung von geringer bezahlten unständigen Lehrern (Schulverweser, Schulgehilfen, Unterlehrer, Hilfslehrer) gesetzlich begrenzt.

Dienstunfähig gewordene definitiv angestellte Lehrer und Lehrerinnen haben Anspruch auf Pension. Das dafür in Preußen maßgebende Gesetz vom 6. Juni 1885 schließt sich eng an die Beamtenpensionsgesetze vom 27. März 1872 und 31. März 1882 an (nach zehnjähriger Dienstzeit $^{15}/_{60}$ der bisherigen Bezüge, für jedes weitere Dienstjahr $^{1}/_{60}$ mehr, Höchstbetrag der Pension $^{45}/_{60}$ des bisherigen Einkommens). Der Berechnung der Pension wird das gesamte Einkommen der zuletzt bekleideten Stelle einschließlich der Bezüge eines damit dauernd verbundenen kirchlichen Amts, des Werts aller Naturalbezüge und der staatlichen Dienstalterszulage zu Grund gelegt. Soweit die Pension nicht aus der Staatskasse bezahlt wird (s. Anm. 34) ist sie aus dem Einkommen der Schulstelle bis zur Höhe von $^{1}/_{4}$ desselben zu entnehmen; den Rest müssen die Schulunterhaltungspflichtigen aufbringen. In Sachsen und Elsaß-Lothringen setzt die Pensionierung ebenfalls zehnjährige, in Württemberg neunjährige, in Baden und Hessen fünfjährige, in Bayern keine bestimmte Dienstzeit voraus. Die Höhe der Pension steigt mit den Dienstjahren, Bayern ausgenommen. Das Minimum beträgt in Sachsen $^{1}/_{3}$, in Württemberg, Baden und Hessen 40%, die jährliche Steigerung, welche in Sachsen erst vom 18., in Baden und Hessen vom 10. Dienstjahr ab beginnt, beträgt in Hessen $1^{1}/_{2}$ %, in Württemberg $1^{3}/_{4}$ %, in Baden 2%, in Sachsen erst $^{2}/_{3}$, dann 1, $1^{1}/_{2}$ endlich $2^{1}/_{2}$ % des früheren Diensteinkommens (in Baden des für die verschiedenen Besoldungsklassen in festen Beträgen normierten, nach 40 Dienstjahren zu erreichenden Ruhegehaltsmaximums). Der Höchstbetrag der Pension ist in Sachsen auf 80, in Hessen auf 100% des Diensteinkommens bestimmt. Die badischen Lehrerinnen erhalten nach vierzigjähriger Dienstzeit das volle Einkommen als Pension, die württembergischen 50—60%. Die Pension wird gezahlt in Bayern, Württemberg und Sachsen von Pensionskassen der Lehrer, zu welchen diese Beiträge zahlen, in Baden und Hessen aus hierzu bereit gestellten Fonds, zu welchen die hessischen Gemeinden noch jährlich beizutragen haben. Ueberall gewährt der Staat Zuschüsse. In Elsaß-Lothringen ist das Reichsbeamtengesetz maßgebend [43]).

vollbeschäftigt Lehrer 13517 mit einem kirchlichen Amt verbunden. Das Einkommen aus dem Kirchendienst ist bei den in der folgenden Anmerkung gemachten Angaben mitberücksichtigt.

43) Im J. 1821 hatten von 18140 preußischen Landschullehrern 9250 ein Einkommen von 80 Thlr. und darunter, nur 7051 hatten mehr als 100 Thlr. und von diesen nur 987 mehr als 200 Thlr.; einer bezog durchschnittlich 259 M. und von den 3745 Stadtschullehrern einer durchschnittlich 638 M. Seit 1852 wurde ernsthaft an der Erhöhung der Lehrergehälter gearbeitet. 1871 bezogen aber von 47097 Lehrern noch 11373 weniger als 600 und weitere 11856 weniger als 750 M. Es wurde daher seitdem ein so starker Druck auf die Gemeinden geübt und in so reichem Maß vom Staat nachgeholfen, daß das durchschnittliche Stelleneinkommen, das 1871 in den Städten 1089 M., auf dem Land 705 M. und im ganzen 792 M. betragen hatte, bis 1878 in den Städten auf 1441 M., auf dem Land auf 995 M. und im ganzen auf 1122 M. gehoben war. Seitdem ist aber das durchschnittliche Einkommen wieder zurückgegangen. Denn es betrug 1886 im Staat 1067 M., in den Städten 1279 und auf dem Land 954 M. Es war am höchsten im Stadtkreis Berlin und in der Rheinprovinz mit 1675 und 1174 M., am niedrigsten in Westpreußen mit 852 M. Nicht ganz 19% der Lehrer bezogen ein Einkommen bis 750 M., beinahe 22% bis 900 M., 20% bis 1050 M., beinahe 13% bis 1200 M., 8% bis 1350 M. und nur der Rest mehr. Der Wert der freien Dienstwohnung und Feuerung oder der dafür gewährten Entschädi-

An Witwen- und Waisenpension werden in Preußen mindestens 250 M. jährlich aus der in jedem Regierungsbezirk bestehenden Witwen- und Waisenkasse der Elementarlehrer gewährt. Lehrerinnen sind von der Mitgliedschaft ausgeschlossen. In die Witwen- und Waisenkasse fließen Beiträge der Schulverbände (nicht auch der Lehrer) und subsidiäre Zuschüsse aus der Staatskasse. In den übrigen Staaten bestehen ähnliche Einrichtungen.

§ 18. Die Verwendung von Lehrerinnen findet nur in engen Grenzen statt. In Preußen und Bayern fehlen gesetzliche Bestimmungen. In Sachsen (Ges. v. 26. April 1873) können Lehrerinnen an Mädchenschulen und an den unteren und mittleren Klassen gemischter Schulen wie Lehrer angestellt werden. In Württemberg (Ges. v. 6. Nov. 1888) werden sie nur unständig an Mädchen- und an unteren Knaben- und gemischten Klassen angestellt. In beiden Staaten verlieren sie durch Verheiratung ihre Stellen. In Baden, wo das Gesetz von 1868 sie noch ganz ignorierte und ein Gesetz von 1880 ihnen höchstens 6% der Stellen zusprach, hat eine Verordnung von 1885 sie noch weiter begünstigt [44]).

Im Gegensatz zu allen andern deutschen Staaten läßt Bayern die Mitglieder weiblicher geistlicher Orden als Lehrerinnen an öffentlichen Schulen zu. Sie werden vom Orden ausgebildet, haben aber dieselben Prüfungen abzulegen, wie weltliche Lehrerinnen. Die Begründung neuer Ordensniederlassungen ist durch landesherrliche Genehmigung, die Uebernahme neuer Schulen durch Beschluß der betreffenden Gemeinde, die Ausweisung aus einer Schule außerdem durch Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedingt. Die Ernennung und Versetzung der Lehrerinnen erfolgt durch die Ordensoberin mit Zustimmung der Kreisregierung. Die Bestimmungen über Minimalgehalte, Pensionen 2c. haben für geistliche Lehrerinnen keine Geltung [45]).

§ 19. Das natürliche Recht der Kirchen, den Religionsunterricht zu leiten und zu beaufsichtigen ist in allen deutschen Staaten anerkannt. Aber der Anspruch der katholischen Kirche, diese Aufsicht und Leitung ausschließlich zu üben [46]) und demgemäß z. B. über die Lehrbücher, die Zahl der Unterrichtsstunden und das zu verwendende Lehrpersonal zu entscheiden, wird verworfen. Mit Rücksicht darauf, daß die Volksschule vom Staat und den Gemeinden unterhalten wird, daher in erster Linie den weltlichen Interessen zu dienen und der Bekämpfung der Staatsgesetze und Andersgläubiger sich zu enthalten hat, übt der Staat eine Oberaufsicht auch über den Religionsunterricht. Demgemäß wird dieser Unterricht meist durch den Schullehrer erteilt, der vom Staat in der Religion geprüft wird, wobei aber den kirchlichen Organen eine angemessene Beteiligung gestattet

gung ist nirgends eingerechnet. Unter Lehrern sind männliche und weibliche verstanden. Die Ruhegehalte beliefen sich 1878 durchschnittlich auf dem Lande auf 436, in den Städten auf 789 und im Staate auf 544 M. jährlich. 1886 hatten sie sich im Staat auf 681, in den Städten auf 986, auf dem Land auf 571 M. durchschnittlich gehoben. — In Bayern betrugen 1886 die Bezüge (einschließlich des Einkommens aus dem Meßnerdienst) der 12 570 ordentlichen Lehrer (einschließlich der weiblichen und geistlichen) 14 366 890 M., so daß auf den Kopf 1147 M. trafen. In Sachsen bezogen 1889 die 7813 Lehrer und Lehrerinnen 12 185 170 M., so daß auf den Kopf 1560 M. entfielen.

44) Für die Ausdehnung der Verwendung von Lehrerinnen werden die mit ihnen gemachten günstigen Erfahrungen, der Lehrermangel und die Notwendigkeit, dem weiblichen Geschlechte neue Wirkungskreise zu eröffnen, angeführt. Dagegen wird geltend gemacht, daß durch die Verwendung von Lehrerinnen wegen ihrer Unbrauchbarkeit für Schulen mit nur einer Lehrkraft den männlichen Lehrern die angenehmeren und zur Heranbildung tüchtiger Lehrer besonders geeigneten Stellen in den größeren Orten weggenommen werden, und daß Lehrerinnen früher invalid werden und dem kirchlichen Einfluß zugänglicher sind als Lehrer. An den öffentlichen Volksschulen wirkten in Preußen 1886 neben 57 902 Lehrern 6848 Lehrerinnen, in Bayern 1886 neben 10 915 Lehrern 1616 Lehrerinnen, in Sachsen 1889 neben 7689 Lehrern 210 Lehrerinnen.

45) Vgl. Thudichum, Deutsches Kirchenrecht I. S. 345. Im J. 1886 waren neben 768 weltlichen Lehrerinnen 848 geistliche angestellt, welche über 50 000 Kinder unterrichteten.

46) Nach der päpstlichen Encyklika vom 8. Dez. 1864 Ziff. 44 u. 45 sind Irrlehren die Sätze: Civilis auctoritas potest se immiscere rebus, quae ad religionem pertinent. Totum scholarum publicarum regimen, in quibus juventus christianae alicujus reipublicae instituitur, potest ac debet attribui auctoritati civili.

wird; die Kirchenbehörden dürfen in der Regel den Lehrern über die Erteilung des Religionsunterrichts nur durch Vermittlung der Staatsbehörden Weisungen geben; die Lehrmittel sind entweder vor der Einführung den Staatsbehörden zur Genehmigung vorzulegen oder können nachträglich beanstandet werden [47]).

Für die Beschränkung der Leitung des Religionsunterrichts erhalten die Kirchen eine gewisse Entschädigung dadurch, daß ihre Organe an der Verwaltung der Schule überhaupt beteiligt werden. Bis in die neuere Zeit war die Lokalaufsicht den Ortsgeistlichen und die Verwaltung in zweiter Instanz den Superintendenten (Dekanen, Erzpriestern) für viele Angelegenheiten ganz überlassen. Ihre Rechte beruhten zwar auf Staatsgesetz, waren hierdurch aber den Geistlichen als solchen eingeräumt, ohne daß über sie den oberen Schulbehörden eine Disziplinargewalt zukam. Hierdurch wurde die Leitung der Schulen eine zwiespältige, und bei dem Gegensatz in welchem die katholische Kirche zum Staat steht, entstanden für diesen ernste Gefahren. Daher ist in neuerer Zeit in den meisten Staaten die Verbindung zwischen den geistlichen Aemtern und der Schulaufsicht gelockert und wenigstens die zweite Instanz häufiger mit reinen Staatsbeamten besetzt worden.

Bei der Schulverwaltung wird in den beiden unteren Instanzen zwischen inneren (d. h. technischen, eine fachmännische Bildung erfordernden) und äußeren (sonstigen) Angelegenheiten unterschieden. Die innere Verwaltung führt in unterster Instanz der Lokalschulinspektor, als welcher in Bezug auf konfessionelle Schulen auch jetzt noch regelmäßig der Ortsgeistliche der betreffenden Konfession fungiert, aber in widerruflicher Weise. Die äußere Schulverwaltung wird daneben von einer Ortsschulbehörde besorgt, als welche da, wo besondere Schulgemeinden bestehen, deren Vertretung thätig ist, während im Falle der Schulverwaltung durch die politische Gemeinde die Funktion vom Gemeinderat oder durch ein Kollegium geübt wird, welches die Gemeindebehörden (manchmal unter Mitwirkung der Eltern und Lehrer) bestellen; der Ortsschulinspektor ist in beiden Fällen geborenes Mitglied. In Baden und Hessen kommt der Ortsschulbehörde auch die technische Schulverwaltung zu. Auch die technische Verwaltung zweiter Instanz führt im größten Teil Deutschlands ein Geistlicher und zwar in derselben widerruflichen Weise, in welcher der Ortsgeistliche die Lokalschulinspektion führt [48]). In Sachsen, Baden, Elsaß-Lothringen und Hessen ist der Bezirks-(Kreis-)Schulinspektor aber ein den Dienst als Hauptamt besorgender, für alle Schulen ohne Unterschied der Konfession zuständiger Staatsbeamter. Für die äußere Schulverwaltung besitzen Preußen, Elsaß-Lothringen und Baden eine Kreis-(Bezirks-) Instanz überhaupt nicht, während dafür in Bayern, Sachsen und Württemberg das Bezirks-(Ober-)Amt teils allein, teils in Gemeinschaft mit dem Schulinspektor und in Hessen eine aus dem Kreisbeamten, Schulinspektor und weiteren Mitgliedern gebildete Kommission zuständig ist. Provinzialbehörden für das Volksschulwesen bestehen in Preußen, Bayern und Elsaß-Lothringen. Bei ihrer Bildung sind die Kirchen im wesentlichen unbeteiligt, indem in Preußen für die technische Verwaltung die Provinzialschulkollegien (Oberpräsident und Berufsbeamte) und im übrigen die Bezirksregierungen zuständig sind, während in Bayern die in technischen Fragen von einem Kreisscholarchat (Ehrenbeamte) und einem

47) Besonders eingehend ist die Angelegenheit in Preußen durch eine Verfügung des Ministers Falk vom 18. Februar 1876 geordnet (Ministerialblatt f. die ges. innere Verwaltung S. 68). In Bayern (Verfassungsurkunde Beil. II § 38) und Baden (Gesetz v. 9. Okt. 1860 § 12 und Gesetz v. 8. März 1868 § 27) ist der Geistliche ordentlicher Religionslehrer.

48) Die in Preußen nach dem Gesetz vom 11. März 1872 zuerst in großer Zahl angestellten weltlichen Lokal- und Kreisschulinspektoren sind später größtenteils wieder durch die Ortsgeistlichen, Superintendenten und Erzpriester ersetzt worden. Im Jahr 1889 gab es noch 240 im Hauptamt verwaltete Kreisschulinspektionen neben 946 im Nebenamt verwalteten. Unter den Inhabern der letzteren Stellen befanden sich ungefähr 30 von großen Städten für die Lokalschulaufsicht angestellte Beamte. Wenn die Lokalschulaufsicht dem Ortsgeistlichen nicht überlassen werden kann, wird sie gewöhnlich dem Kreisschulinspektor übertragen.

Kreisschulinspektor beratene Kreisregierung und in Elsaß-Lothringen der Bezirkspräsident und ein Bezirksunterrichtsrat (in dem auch einige Geistliche sitzen) die Geschäfte führen. Die oberste Leitung liegt in jedem Staat in der Hand eines Ministers, dem in Württemberg und Baden besondere Zentralbehörden unmittelbar untergeordnet sind, und zwar in Baden eine zugleich für die höheren Schulen zuständige rein weltliche Behörde, in Württemberg für die katholischen Schulen der zur Führung der Staatsaufsicht über die katholische Kirche gebildete katholische Kirchenrat (nur aus Katholiken bestehend), für die evangelischen Schulen das zur Führung des evangelischen Kirchenregiments berufene Konsistorium.

§ 20. Die Fortbildungsschule. Aus der Zeit, wo der ganze Jugendunterricht in einer sonntäglichen Unterweisung der Kinder durch den Pfarrer und den Küster bestand, haben sich in allen Teilen Deutschlands Sonntagsschulen erhalten, worunter jetzt Unterrichtseinrichtungen der Gemeinden verstanden werden, welche die Wiederholung des Lehrstoffs der Volksschule (gewöhnlich unter Ausschluß der Religionslehre) mit der aus dieser entlassenen und nicht in anderer Weise unterrichteten Jugend an den Sonntagen bezwecken. Da am Sonntag, wenn weder die Lehrer zu stark in Anspruch genommen, noch Knaben und Mädchen gemeinsam[49]) unterrichtet werden sollen, den Schülern nicht mehr als eine Unterrichtsstunde erteilt werden kann, wird der Unterricht in neuerer Zeit häufig ganz oder zum Teil auf Werktage und zwar gewöhnlich auf den Abend verlegt[50]). Die Schulen werden dann Fortbildungsschulen, oder, wenn sie nur während der Wintermonate bestehen, Winterabendschulen genannt. Die Zahl der wöchentlichen Unterrichtsstunden beträgt gewöhnlich zwei bis vier und erreicht nur ganz ausnahmsweise das in Sachsen gesetzlich festgestellte Maximum von sechs. In Süd- und Mitteldeutschland sind die Gemeinden zur Unterhaltung von Sonntags- oder Fortbildungsschulen und die jungen Leute zu ihrem Besuch gesetzlich verpflichtet, und zwar ist die Schulpflicht in Bayern, Württemberg und Baden beiden Geschlechtern, in Sachsen und Hessen nur den Knaben auferlegt und dauert in Württemberg vier, in Bayern, Sachsen und Hessen drei Jahre, in Baden für Knaben zwei Jahre und für Mädchen ein Jahr. Wo solche landesgesetzliche Bestimmungen fehlen, findet der § 120 der Reichs-Gew.-O. Anwendung, nach welchem für gewerbliche Arbeiter unter achtzehn Jahren die Verpflichtung zum Besuch einer Fortbildungsschule durch Ortsstatut begründet werden kann[51]). Wo Sonntags- oder Fortbildungsschulen bestehen, sind die Eltern, Dienst- und Lehrherrn verpflichtet, ihren Kindern und Arbeitern die zum Besuch nötige Zeit zu gewähren, und wo Schulzwang besteht, sind wegen Schulversäumnissen sowohl die Eltern oder Arbeitgeber als die Schüler mit Geld- und Freiheitsstrafen bedroht.

Für den Zwang zum Besuch der bezeichneten Anstalten können dieselben Gründe angeführt werden, wie für den Werktagsschulzwang (s. oben § 2). Da aber Zwang um so härter empfunden wird, je älter die Gezwungenen sind, da ferner die meist zur Zusammenfassung aller pflichtigen Jahrgänge in derselben Klasse genötigte Sonntags- oder Fortbildungsschule den älteren Schülern nur wenig bieten kann, wodurch dieselben leicht

49) In Baden bildet in kleinen Gemeinden der gemeinsame Unterricht für Knaben und Mädchen die Regel gemäß Verordnung v. 24. März 1876 § 7.

50) Diese Zeit kommt aber für Mädchen aus naheliegenden Gründen nicht in Betracht.

51) Der bescheidene Wert dieser Bestimmung ergibt sich aus einer in Baden gemachten Erfahrung. Nachdem dort durch das Elementarunterrichtsgesetz von 1868 den Gemeinden die bis dahin vorhandene Pflicht zur Unterhaltung einer Fortbildungsschule und der Jugend die Pflicht zum Besuch einer solchen abgenommen worden war, hatten im J. 1871 von den 1586 Gemeinden des Landes nur noch 323 eine Fortbildungsschule. Der Staat sah sich deshalb im J. 1874 veranlaßt, die aufgehobenen Pflichten wieder einzuführen. In Preußen gilt nur der angeführte § der Gew.O., womit zusammenhängt, daß die Fortbildungsschulen nicht wie in den andern Staaten dem Unterrichtsminister, sondern dem Minister für Gewerbe und Handel unterstellt sind. In dessen Auftrag ist soeben erschienen Lüders, Die Entwicklung der Fortbildungs- und gewerblichen Fachschulen in Preußen von 1883 bis 1890.

zu Störungen des Unterrichts verführt werden, und da endlich für Mädchen der Schulbesuch von geringerer Wichtigkeit und oft mit ihren häuslichen Pflichten schwer vereinbar ist, muß bei der Bemessung der Dauer des Schulzwangs überhaupt und namentlich für Mädchen große Mäßigung geübt werden. Es muß daher die in Sachsen geltende Bestimmung, nach welcher Kinder, welche die Volksschule bis zum vollendeten fünfzehnten Lebensjahre besuchen, von der weiteren Schulpflicht frei sind, gebilligt werden, und es kann die Entbindung aller derjenigen von der erweiterten Schulpflicht, welche aus der Volksschule mehr als die Durchschnittskenntnisse mitbringen, nur wegen der Schwierigkeit der Durchführung einer solchen Bestimmung nicht verlangt werden. Für Schulen, die an Werktagen unterrichten, wird ein staatlicher Zwang zum Besuch sich nur ganz ausnahmsweise rechtfertigen lassen und in der Regel nur von ortsstatutarischem Zwang die Rede sein dürfen. Denn sie stellen Anforderungen an die Zeit und Kraft der Schüler, die von den Lehrlingen mancher Gewerbe nicht erfüllt werden können, in Gemeinden mit weitzerstreuten Häusern oder schlechten Wegen ist der Schulbesuch in den Abendstunden vielen physisch unmöglich, und die Dorfschullehrer besitzen häufig die zu intensiverem Unterricht erforderliche Fähigkeit und die Gemeinden die zur Bestreitung der Kosten (Lehrerhonorar) erforderlichen Mittel nicht [52]). Freilich muß auf der andern Seite beachtet werden, daß die Gemeinden oft auch da, wo die Voraussetzungen für eine obligatorische Fortbildungsschule gegeben sind, dieselbe nicht einrichten, oder eine überkommene in schwierigen Zeiten aufheben.

Auf Schulgeld verzichten bei den Sonntags- und Fortbildungsschulen selbst solche Gemeinden häufig, welche für die Volksschulen solches erheben [53]).

Neben den bisher besprochenen Fortbildungsschulen sind in den letzten Dezennien in allen deutschen Staaten noch andere entstanden, welche zum Unterricht in den Fächern der Volksschule solchen in der Berufsbildung der Schüler fügen und ihre Wirksamkeit auf höhere Altersklassen ausdehnen. Sie zerfallen in landwirtschaftliche, kaufmännische (handelswissenschaftliche) und gewerbliche (Gewerbeschulen). Die beiden zuletzt genannten Arten kommen nur in Städten, die zuerst genannte Art nur in Landgemeinden vor, weshalb manchmal synonym mit der angegebenen Einteilung die in städtische und ländliche Fortbildungsschulen gebraucht wird.

Die landwirtschaftlichen kranken daran, daß in Landgemeinden nur selten tüchtige Lehrer für landwirtschaftlichen Unterricht zu finden sind [54]). Die gewerblichen und kaufmännischen Fortbildungsschulen ziehen die Lehrer von höheren Schulen heran und sind dadurch in der Lage, neben den Fächern der Volksschule nicht nur Zeichnen, Modellieren, Buchführung und neuere Sprachen in den Lehrplan aufzunehmen, sondern ihren Unterricht auch auf Geometrie, Physik, Chemie, Geographie, Volkswirtschaftslehre, Wechselrecht und andre Fächer zu erstrecken. Alle Fächer werden aber nicht systematisch, sondern nur nach Maßgabe der Anwendung, die sie in den Berufen der Schüler finden, vorgetragen.

Der Besuch einer der Berufsbildung dienenden Fortbildungsschule befreit da, wo die gewöhnliche Fortbidungsschule obligatorisch ist, vom Besuch derselben. Andrerseits kann die Schulpflicht, welche nach § 120 der Gew.O. eingeführt werden kann, auch für die gewerblichen und kaufmännischen Fortbildungsschulen begründet werden, und in Bayern und Württemberg dürfen die Gemeinden statt der Sonntagsschule eine die Berufsbildung befördernde Fortbildungsschule mit Zwangscharakter einrichten.

---

52) Man kann gegen den Zwang auch die befriedigenden Ergebnisse der Prüfungen anführen, welche mit den Rekruten über ihre Schulkenntnisse angestellt zu werden pflegen. Nach denselben kommen analphabete Rekruten in Süddeutschland und Sachsen nur noch ganz ausnahmsweise vor, und in Preußen machen sie nur noch ungefähr 2% der Gesamtzahl aus. Genaueres über Preußen s. bei Hildebrand-Conrad J. VI S. 156.

53) In Baden ist die Erhebung von Schulgeld für den Besuch der Fortbildungsschule sogar vom Staat verboten. Joos a. a. O. S. 232.

54) Die Volksschullehrer können nur ausnahmsweise die Befähigung besitzen.

2. Die allgemeinen höheren Schulen für das männliche Geschlecht.

Vgl. einen Teil der auf S. 1061 u. 1065 angeführten Litteratur und Wiese, Das höhere Schulwesen in Preußen, historisch-statistische Darstellung I, 1864, II, 1869, III, 1874. Wiese-Kübler, Verordnungen und Gesetze für die höheren Schulen in Preußen, 3. Aufl. 1886 u. 1888. Philipp, Das höhere Schulwesen im Kgr. Sachsen, 1889. Joos, Die Mittelschulen im Großherzogtum Baden, 1882. Statistisches Jahrbuch für die höheren Schulen Deutschlands (N. F. von Mushacke's Schulkalender), seit 1880. Statistische Mittheilungen über das höhere Unterrichtswesen in Preußen, Beilage zum Centralbl. der ges. Unterrichts-Verwaltung, 6. Heft, 1890. Verhandlungen über die Fragen des höheren Unterrichts, Berlin, Dezember 1890, im Auftrag des Unterrichtsministers, 1891. Paulsen, Geschichte des gelehrten Unterrichts auf den deutschen Schulen und Universitäten vom Ausgang des Mittelalters bis zur Gegenwart, 1885. Rethwitsch, Der Staatsminister v. Zedlitz und Preußens höheres Unterrichtswesen unter Friedrich dem Großen, 2. Aufl. 1886. Schrader, Die Verfassung der höheren Schulen, 3. Aufl. 1889. Varrentrapp, J. Schulze und das höhere Unterrichtswesen seiner Zeit, 1889.

§ 21. Die ersten höheren Schulen, die zugleich die ersten Schulen überhaupt waren, entstanden in den Klöstern und an den Bischofssitzen zur Erziehung des Klerus. „Die Ausübung der gottesdienstlichen Funktionen setzte die Kenntnis der Kirchensprache und einige Uebung im Gesang voraus; lesen, schreiben und singen waren daher notwendig die ersten Unterrichtsgegenstände und werden in den Kapitularien Karls des Großen den Klosterschulen vorgeschrieben. Da dem Klerus außer den gottesdienstlichen Uebungen das regimen animarum in immer weiterem Maße als Berufsaufgabe zufiel, so wurden ihm die hierfür notwendigen Kräfte des Lehrers und Leiters immer notwendiger. Die Rhetorik und Dialektik traten sonach in den Vorbildungskursus des Klerus ein. Dieselbe Aufgabe machte aber auch die Sachwissenschaften erforderlich und so kommen zu den drei artes sermocinales (Grammatik, Rhetorik, Dialektik) die artes reales: Arithmetik, Geometrie, Astronomie und die hier eingeordnete Musik. Auf diesen septem artes liberales[55]) wird dann, als auf der Grundlage, die höchste Wissenschaft, die sacra theologia, aufgebaut." (Paulsen.)

Seit dem 13. Jahrhundert wird der Unterricht allgemeiner. Die neugegründeten Lehrorden der Dominikaner, Franziskaner und Augustiner verbanden mit ihren Niederlassungen in fast allen Städten Schulen, die immer mehr Externe zuließen. Das Laterankonzil von 1215 machte allen Kollegiatkirchen die Unterhaltung von Schulen zur Pflicht, und endlich entstanden in allen größeren Städten bei den Pfarrkirchen Schulen. Die zuletzt erwähnten Anstalten werden gewöhnlich Stadt- oder Ratsschulen genannt, weil sie hinsichtlich der äußeren Verhältnisse unter dem Stadtregiment standen; der Magistrat beschaffte das Lokal, stellte das Schulgeld fest und ernannte (oder präsentierte) und besoldete den jährlich gewählten Rektor, während die Annahme und Bezahlung der weiteren Lehrer Sache des Rektors war[56]).

Mit der Reformation[57]) ging in den protestantischen Ländern das Schulwesen von der Kirche auf den Staat über und wurde neu geregelt. Die Landesherrn gründeten mit dem eingezogenen Vermögen von Klöstern und Stiftern Landesschulen[58]), und die

55) Die Siebenteilung steht in Beziehung zu den Sprüchen Salomos 9,1: Die Weisheit bauete ihr Haus und hieb sieben Säulen. Die drei zuerst genannten Wissenschaften werden auch als trivium, die vier andern als quadrivium bezeichnet. Von diesen aus dem 9. Jahrhundert stammenden Worten hat sich das erste in den Bezeichnungen Trivialschulen für niedere Schulen und trivial für gewöhnlich erhalten.

56) Daß die Klöster und Stifter sich vielfach der Errichtung städtischer Schulen widersetzten, beruht nicht auf einem Gegensatz der letzteren gegen die Kirche, sondern nur auf dem Interesse der ersteren am Schulgeld. Die städtischen Schulen, die nur mit Genehmigung der kirchlichen Behörden errichtet werden konnten, unterschieden sich im allgemeinen nur durch ein beschränkteres Lehrprogramm und das Fehlen des Internats von den Kloster- und Domschulen.

57) Zur Kennzeichnung der Entwicklung des Schulwesens unmittelbar vor der Reformation mag die Angabe dienen, daß im Jahr 1485 in Nürnberg für die ungefähr 20000 Einwohner vier Schulen bestanden, an welchen 4 Schulmeister mit 12 Gehilfen etwa 250 zahlende und etwa 150 arme Schüler unterrichteten.

58) Die ersten sind die drei von Herzog Moritz von Sachsen 1543 begründeten Fürstenschulen in

Städte vermehrten ihre Anstalten, die der staatlichen Aufsicht unterstellt wurden. Als die erste staatliche Schulordnung ist der von Melanchthon ausgearbeitete „Unterricht der Visitatoren im Churfürstentum Sachsen" von 1528 anzusehen, an welchen sich die schon bei den deutschen Schulen erwähnten Bugenhagen'schen Ordnungen für eine Anzahl norddeutscher Schulen eng anschlossen. Bemerkenswert ist ferner die Reorganisation der Straßburger Schule durch Joh. Sturm im Jahre 1538, die große württembergische Kirchen- und Schulordnung von 1559 und die dieser fast wörtlich nachgebildete chursächsische Ordnung von 1580. Im heutigen Preußen, wo im einzelnen ähnlich wie in den übrigen Territorien reformiert wurde, kam eine Schulordnung in dieser Periode noch nicht zu stande. Im allgemeinen besaß im protestantischen Deutschland jede Stadt eine lateinische Schule, welche gleichzeitig niedere Gelehrten- und allgemeine Bürgerschule war, aber nur die Anstalten einiger größerer Städte lassen sich mit den heutigen Gymnasien vergleichen. In den ausschließlich für künftige Gelehrte bestimmten Landes-, Fürsten- oder Klosterschulen, die meist in den Räumen ehemaliger Klöster untergebracht und als Internate [59]) organisiert waren, fehlte die unterste Stufe — die Schüler traten erst zwischen dem 11. und 14. Lebensjahre ein —, wofür sie nicht selten durch philosophischen und theologischen Unterricht den Universitäten Konkurrenz machten [60]).

Die neue Organisation des Unterrichts entsprach einer Veränderung seines Inhalts. Der Anregung Italiens folgend hatte sich das Interesse der Litteratur und Kunst des klassischen Altertums zugewendet, das Lateinische, das im Mittelalter durch den täglichen Gebrauch fast zu einer neuen Sprache geworden war, wurde wieder in seinen alten Formen studiert, und die bis dahin nur Einzelnen bekannte griechische Sprache und Litteratur in den Lehrplan aufgenommen und eifrig getrieben. Erwerbung des Wissens, das die Alten besessen hatten, und Erlernung der Rede- und Dichtkunst, wie diese sie geübt hatten, war das Unterrichtsziel des etwa vom Jahre 1500 datierenden Humanismus [61]).

In den katholischen Territorien wurde das Unterrichtswesen in der gleichen Epoche in ganz ähnlicher Weise reformiert und zwar hauptsächlich durch die im Jahr 1540 vom Papst bestätigte Gesellschaft Jesu, welche nicht nur eine Menge eigener Kollegien zur Erziehung von Novizen und Fremden errichtete, sondern auch die Mehrzahl der bischöflichen Klerikalseminare [62]) übernahm und sich in den Besitz vieler bisher städtischer oder

Pforta, Meißen und Grimma, die in vielen andern Territorien zum Vorbild gedient haben. Die württembergischen Klosterschulen unterschieden sich von ihnen wesentlich dadurch, daß sie nur künftige Theologen aufnahmen, während die sächsischen Schulen von Anfang an auch für Juristen und Mediziner bestimmt waren.

59) Man wollte hierdurch die Ausbildung für den kirchlichen, Schul- und Staatsdienst in derselben Art erleichtern, wie es bisher die Klöster und Stifter gethan hatten. Die Einrichtung war um so nötiger, als durch die Aufhebung der Kanonikate, der Bischofswürde ꝛc. die Aussicht auf große Einkünfte und glänzende Stellungen weggefallen war, und reiche Leute infolge dessen ihre Söhne nur noch selten studieren ließen.

60) Im Jahr 1604 bestanden in Württemberg auf 160 Quadratmeilen 47 Lateinschulen mit 75 Lehrern und 2400 Schülern. Das Stuttgarter Pädagogium hatte gleichzeitig in 6 Klassen 300 Schüler und 7 Lehrer. Die 4 Klosterschulen unterrichteten im Jahr 1570 220 Schüler.

61) Während nach der Gründung der Universitäten, die zuerst als studium generale bezeichnet wurden, alle andern Schulen studium particulare oder schola particularis genannt wurden, beschränkte man diese letzteren Benennungen allmählich auf die Lateinschulen, die auch scholae triviales oder Stadt- oder Ratsschulen genannt wurden und — zum Unterschied von den allmählich aufkommenden deutschen Schulen — große Stadt- oder Ratsschulen. Für die Landesschulen bürgerten seit der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts die Humanisten die Benennung gymnasium ein, neben welcher zur Hervorhebung der Internatseinrichtung der Name paedagogium angewendet wird. Anstalten, die sich den Universitäten näherten, hießen gymnasium illustre oder academicum oder archigymnasium.

62) Das Tridentinische Konzil beschloß im Jahr 1563, daß in jeder Diöcese bei der Domkirche eine Anstalt bestehen soll, welche eine Anzahl Knaben vom 12. Jahr an in Grammatik, Gesang, Festrechnung und andern Wissenschaften, in der heiligen Schrift, den Kirchenschriftstellern, im Predigen, Beichthören und den heiligen Gebräuchen unterweist. Die Kosten sollen durch den Diöcesanklerus bestritten, der Unterricht von den Mitgliedern der Stifte oder durch taugliche Vertreter erteilt werden.

landständischer Anstalten zu setzen wußte. Der Orden schöpfte aus der Ueberzeugung, daß er der berufene Erretter der alten Kirche sei, eine hohe Begeisterung, eignete sich in der Erkenntnis, daß dieses Ziel nur durch Ueberlegenheit des Wissens zu erreichen sei, die sprachlich-litterarische Bildung des Humanismus vollkommen an und gelangte hierdurch zur Schaffung eines dem protestantischen ebenbürtigen Schulwesens.

Die Meinung der Humanisten, daß die antike Kultur die denkbar höchste Leistung des menschlichen Geistes sei, und die Erziehung deshalb auf die Imitation der Alten gerichtet werden müsse, kam im 17. Jahrhundert durch das Zusammenwirken verschiedener Umstände allmählich in Abgang. Die lutherischen Theologen wollten die Jugend wohl in der allgemeinen Gelehrtensprache und in der Sprache des neuen Testaments unterrichtet sehen, konnten sich aber an dem heidnischen Inhalt der alten Litteratur nicht erfreuen, und der auf Erwerbung der Seligkeit durch Frömmigkeit und werkthätige Liebe gerichtete Pietismus verhielt sich gegen die klassischen Studien mindestens gleichgültig. Das Erstarken der westlichen Völker führte zur Forderung der Ausbildung der Nationalsprache und der Unterweisung der Jugend in derselben [63]), zugleich aber auch zu einem starken Interesse für die französische Sprache und Litteratur, die Entwicklung der Naturwissenschaften durch Kopernikus, Galilei, Kepler, Descartes u. a. erzeugte das Gefühl der Ebenbürtigkeit der Gegenwart mit dem Altertum, und endlich drang von Frankreich her der Rationalismus und in seinem Gefolge die Aufklärung ein, deren Apostel allen Wert auf sachliche Kenntnisse und praktische Nützlichkeit legten, von Geschichte nichts wissen wollten und den alten Sprachen keinen größeren Wert beimaßen als einer beliebigen neuen. Die praktische Verwirklichung dieser Gedanken fand zuerst in den im Laufe des 17. und zu Anfang des 18. Jahrhunderts in vielen Territorien zunächst für den Adel errichteten Ritterakademien statt [64]), die ihre Zöglinge auf den Hof- und Staatsdienst vorzubereiten unternahmen. Besonders im Norden von Deutschland gewann großes Ansehen und Einfluß das 1700 von Francke in Halle gegründete Pädagogium, in dem zwar die lateinische Sprache gründlich getrieben wurde, Griechisch aber nicht obligatorisch war, wodurch für Deutsch, Französisch, Mathematik, Geschichte, Geographie und mannigfaltige praktische Unterweisungen (die „galanten Disziplinen") die Zeit gewonnen wurde. Im Anschluß an diese und andere Vorbilder wurden im 18. Jahrhundert an allen Landesanstalten besondere Mathematiklehrer angestellt [65]), die Klosterschulen zum Teil in die Residenzen verlegt [66]) und, meist unter Beschränkung der griechischen Lektüre auf das neue Te-

63) M. Opitz sagt in seinem 1618 erschienenen Aristarchus sive de contemptu linguae teutonicae: Während wir mit maßloser Begier fremde Sprachen erlernen, bringen wir die unsrige in Verachtung. Eher sollten wir streben, gleich wie wir von Franzosen und Italienern Geist und Eleganz erborgen, auch unsere Sprache nach ihrem Vorbild zu glätten und auszubilden; aber wir schämen uns unseres Vaterlandes und trachten danach, daß wir nichts weniger als die deutsche Sprache zu verstehen scheinen. Vgl. auch Scherer's deutsche Litteraturgeschichte S. 315 ff.

64) Die bedeutendsten sind die in Tübingen (1589), Kassel (1599, neu konstituiert 1618), Lüneburg (1655), Wien (1682), Wolfenbüttel (1687), Brandenburg (1704), Berlin (1705), Liegnitz (1708), Ettal in Bayern (1711), Hildburghausen (1714). Sie wollten den Adel zur Erfüllung der vielen Aufgaben geschickt machen, die er im modernen Staat übernommen hatte, und auf die ihn die hauptsächlich für Theologen berechneten alten Anstalten nicht vorbereiten konnten. Sie beschränkten deshalb den klassischen Unterricht nicht nur durch Lektionen in neueren Sprachen, Geschichte, Geographie, Genealogie, Heraldik, Mathematik, Astronomie 2c., sondern unterwiesen die Zöglinge auch im Reiten, Fechten, Tanzen, Ballspiel und ähnlichen Künsten. Als im vorigen Jahrhundert der Adel seine Vorrechte verlor und die Landesschulen ihren Lehrplan erweiterten, wurden die Ritterakademieen teils aufgelöst, teils in Landesschulen verwandelt.

65) Die älteren Schulordnungen des 16. Jahrhunderts erwähnen mathematischen Unterricht überhaupt nicht, oder nur im Vorübergehen und mit frommen Wünschen. Die kurpfälzische Schulordnung von 1615 weist ihm wöchentlich eine Stunde zu, die hessische von 1618 zwei, aber er erstreckt sich nur auf das gemeine Rechnen und etwas Astronomie.

66) Die Schüler sollten weltmännische Gewandtheit lernen. Um das hierzu gehörende Selbstvertrauen zu entwickeln, gab man auch die bisherige demütigende Disziplin auf.

stament, bald diese bald jene praktisch nützlichen Fächer in den Lehrplan aufgenommen. Das Lateinische behielt zwar überall seine beherrschende Stellung, aber Lehrer und Schüler hatten den Glauben an den Wert des klassischen Unterrichts verloren und trieben ihn ohne Freude. Ueberdies waren die Lehrer schlecht, da das theologische Examen zugleich als Lehrerprüfung galt, was zur Folge hatte, daß das in geringem Ansehen stehende Lehramt als Durchgangsstufe zum Pfarramt diente und nur von solchen länger bekleidet wurde, welche zum Pfarramt nicht gelangen konnten[67]).

§ 22. Eine ebenso überraschende als tiefgreifende Veränderung erfuhren die Schulen seit dem letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts. In dem Augenblick, wo das Griechische nur noch für die Theologen und das Lateinische für die Juristen für wichtig galt, die lateinische Sprache auf den Universitäten durch die deutsche ersetzt wurde, und die moderne Kultur der antiken auf den mannigfaltigsten Gebieten den Rang abgelaufen hatte, kehrten die Schulen zur Pflege des Altertums zurück und verschafften derselben, indem sie ihr neue Seiten abgewannen, ein nie dagewesenes Ansehen. Während der alte Humanismus die klassischen Sprachen und Litteraturen gelehrt hatte, damit man lerne, in Sprache, Sinn und Form der Alten zu philosophieren, zu reden und zu dichten, wurde nunmehr als Zweck des Unterrichts in der alten Litteratur bezeichnet: sie zu genießen und durch Bildung des Urteils und Geschmacks an dem in seiner Art Vollkommensten sich zu selbständiger Produktion in Wissenschaft und Kunst geschickt zu machen. Der Inhalt der alten Litteratur sollte den Hauptgegenstand des Unterrichts bilden, zugleich aber das bisher nur als Mittel zum Zweck betriebene Studium der Grammatik mit Rücksicht auf seine formal bildende Kraft als Selbstzweck verfolgt werden. Der der lateinischen Sprache im Lehrplan immer tief untergeordnet gewesene griechische Unterricht erhielt wegen der Abhängigkeit der römischen Kultur von der griechischen den gleichen Rang eingeräumt, und wurde statt des bisher hauptsächlich gelesenen Neuen Testaments auf die alten Klassiker gerichtet.

Der Umschwung kann zum Teil durch die Uebertreibungen des so lange herrschend gewesenen Rationalismus erklärt werden, die auf allen Lebensgebieten zu einer Reaktion zu Gunsten des Gewordenen und Gewachsenen führten und ferner mußten die großen staatlichen Umwälzungen, welche das Ende des vorigen Jahrhunderts brachte, auch zu einer Veränderung des Unterrichtswesens führen. Der tiefste Grund des Umschlags wird aber darin zu finden sein, daß die fragliche Zeit, die die letzten Konsequenzen der Reformation zog und sich vom Christentum emanzipierte, doch nicht auf ein Ideal verzichten wollte und ein besseres als das Altertum nicht finden konnte. Die Philologie trat inhaltlich und an äußerem Ansehen an die Stelle der Theologie.

Der Neuhumanismus, als dessen bedeutendste Vertreter J. M. Gesner, J. A. Ernesti, Ch. G. Heyne, und namentlich F. A. Wolf[68]) zu nennen sind, wurde noch im 18. Jahrhundert in einer Reihe von Landesschulen durch die Lehrer und in einigen Territorien durch Schulordnungen eingeführt, gelangte aber erst im laufenden Jahrhundert allgemein zur Herrschaft. In Preußen wurde die Reform namentlich durch Bestimmungen von 1812 und 1816 durchgeführt, welche Latein, Griechisch und Mathematik als Hauptfächer bezeichnen, im Griechischen Verständnis der attischen Prosa, des Homer und des leichteren Dialogs des Sophokles und Euripides ohne Vorbereitung als Ziel feststellen, der Mathematik fast dieselbe Stundenzahl gewähren wie dem Griechischen und daneben Deutsch, Geschichte, Geographie, Naturwissenschaften und Religion berücksichtigen.

---

67) An den kleinen Lateinschulen lehrte bis ins 19. Jahrhundert hinein vielfach der Abhub verunglückter Studenten.

68) Gesner war von 1734—1763, Heyne von 1763—1812 Professor in Göttingen, Ernesti war von 1742—1781 Professor in Leipzig, während Wolf von 1783—1807 in Halle und bis 1824 in Berlin wirkte. Ueber den letztgenannten s. namentlich J. F. J. Arnoldt, F. A. Wolf in seinem Verhältnis zum Schulwesen, 1861.

Aehnliche Bestimmungen wurden 1808 und 1830 in Bayern, 1812 in Sachsen, 1807 und 1809 in Württemberg getroffen. Doch begab man sich in den mittel- und süddeutschen Staaten mit einer gewissen Vorsicht in das neue Fahrwasser, indem im Griechischen, in der Mathematik, in den Naturwissenschaften und in Geschichte und Geographie schon in den Verordnungen, namentlich aber in der Praxis, die Ziele niedriger gesteckt wurden als in Preußen. Man glaubte, um in den alten Sprachen ein wirkliches Können zu erreichen, sich in den übrigen Fächern mit einem erheblich geringeren Wissen, als im Norden erstrebt wurde, begnügen zu müssen. Hierdurch sind die in Preußen schon in den zwanziger Jahren laut gewordenen und seitdem nicht mehr verstummten Klagen über Ueberbürdung der Schüler in Süddeutschland vermieden worden [69]).

Die fragliche Periode brachte auch wichtige Fortschritte in der äußeren Ordnung des Schulwesens. Nachdem schon im Laufe des 18. Jahrhunderts in vielen Territorien Bestimmungen über Maturitätsprüfungen ergangen waren, wurden solche mit größerem Nachdruck in Preußen 1788 und 1812 erlassen, und die Abnahme der Prüfung bestimmten Anstalten vorbehalten, die seitdem amtlich Gymnasien genannt und unter speziellere Aufsicht genommen wurden, während die kleineren meist eingingen oder sich in Realschulen verwandelten [70]). Die Erstehung der Prüfung bedingte jedoch zunächst noch nicht die Zulassung zur Universität, sondern nur den Genuß von Stipendien und anderen Benefizien. Erst in den zwanziger Jahren wurde durch Verordnungen verschiedener Ministerien und 1834 durch ein allgemeines Reglement die Zulassung zu Staatsdienstprüfungen und der Anspruch auf Immatrikulation vom Besitz eines Reifezeugnisses abhängig gemacht. Die meisten übrigen Staaten erließen etwa um die gleiche Zeit ähnliche Bestimmungen, während Bayern und Oesterreich im Anschluß an die Jesuitentradition schon zu Ende des 18. Jahrhunderts die Abiturientenprüfung obligatorisch gemacht hatten. Wie der Inhalt des Unterrichts durch die Maturitätsprüfung, so wurde die Lehrerbildung durch die Einführung besonderer Lehrerprüfungen geregelt. Während die Lehrer bisher die theologische Prüfung abzulegen gehabt hatten und nur häufig noch ein Examen pro loco bestehen, oder ein Zeugnis eines Universitätslehrers beibringen mußten, wurde in Preußen 1810 und in verbesserter Gestalt 1831, in Bayern 1830, in Sachsen 1843, in Württemberg 1853 und ebenso auch in allen andern Staaten eine eigene Lehrerprüfung eingeführt und dadurch ein besonderer Lehrerstand geschaffen. Endlich fällt in diese Epoche die Emanzipation der Schule von der Kirche. In Bayern fand diese Veränderung schon nach der 1773 erfolgten Aufhebung des Jesuitenordens statt. In Preußen ging 1787 die oberste Aufsicht über die Schulen vom geistlichen Departement auf ein Oberschulkollegium über, 1808 wurde im Ministerium des Innern eine besondere Abteilung für Kultus und Unterricht eingerichtet, aus der 1817 ein besonderes Ministerium wurde, und 1825 mußten die Konsistorien die unmittelbare Aufsicht über die Schulen an Provinzialschulkollegien abtreten. In den übrigen Staaten verlief diese Entwicklung in gleicher Weise.

Die neueste Phase des deutschen Gymnasialwesens datiert etwa vom Jahr 1840. Seit dieser Zeit nimmt das Ansehen des eben zur Herrschaft gelangten klassischen Unterrichts wieder ab. Das Interesse wendet sich teils den Naturwissenschaften, teils dem wieder erstarkenden kirchlichen Leben, teils den politischen Fragen und wirtschaftlichen Sorgen zu, und der schon von G. Hermann abgelehnte Glaube, daß man durch die Erforschung der altertümlichen Menschheit zur Anschauung der Idee des Menschen gelangen und daß die Altertumswissenschaft die Stelle von Philosophie und Religion vertreten könne, wird seltener.

69) Die Hauptvertreter dieser Richtung waren Gottfried Hermann (1772—1848) und Friedrich Thiersch (1784—1860), von denen der erstere in Leipzig, der letztere in München wirkte. Vgl. H. Köchly, G. Hermann (1874) und H. Thiersch, F. Thiersch's Leben (1866).

70) Nur in Württemberg und Bayern hat sich eine erhebliche Zahl erhalten.

Die veränderte Stimmung tritt am deutlichsten in der 1849 von F. Exner und H. Bonitz durchgeführten Reform der österreichischen Gymnasien[71]) zu Tag, durch die die alten Sprachen ihrer Bedeutung als Hauptunterrichtsgegenstände entkleidet, und namentlich der Mathematik, den Naturwissenschaften und der Geschichte und Geographie größerer Raum gewährt wurde. Ein weiterer Erfolg der neuen Richtung ist der preußische Lehrplan vom 31. März 1882. Derselbe stellt nicht nur den in der Reaktionszeit der fünfziger Jahre beseitigten naturwissenschaftlichen Unterricht wieder her, sondern gibt auch der Mathematik und dem Französischen größere Stundenzahlen, während der Unterricht in Lateinisch und Griechisch entsprechend beschränkt wird. Ferner wird das griechische Skriptum in der Maturitätsprüfung gestrichen, und das lateinische Skriptum soll nur noch zur Förderung der Lektüre betrieben werden, nicht mehr die Lektüre zur Förderung der Schreibfertigkeit. Daß den klassischen Studien noch weitere Beschränkungen bevorstehen, kann aus den Klagen gefolgert werden, die einerseits über ungenügende mathematische und zeichnerische Vorbildung der Studierenden der Naturwissenschaften und der Medizin, andererseits über Ueberbürdung der Schüler in den letzten Jahren so vielfach erhoben worden sind. Wenn die Verbindung humanistischen und realistischen Unterrichts, wie sie jetzt stattfindet, die Schüler überanstrengt, und wenn für einen Teil der Schüler eine weitere Erhöhung des Lehrziels in Mathematik, neueren Sprachen und Zeichnen notwendig ist, kann Abhilfe nur entweder durch allgemeine Beschränkung des klassischen Unterrichts, oder dadurch erreicht werden, daß in den obersten Klassen den Schülern zwischen einem überwiegend klassischen Unterricht und einem mehr mathematischen und neusprachlichen die Wahl gelassen wird[72]).

§ 23. Die Realschule wird gewöhnlich auf Semler in Halle zurückgeführt, der dort im Jahre 1706 eine „mathematische und mechanische Realschule" einrichtete. Da diese Anstalt aber keinen einheitlichen Unterricht erteilte, sondern nur eine Ergänzung sowohl der deutschen als der lateinischen Schule sein wollte, wird die Neuerung richtiger von J. J. Hecker datiert, der 1747 in Berlin eine „ökonomisch-mathematische Realschule" ins Leben rief[73]), die in Religion, Deutsch, Latein, Französisch, Schreiben, Rechnen, Zeichnen, Geschichte, Geographie, Geometrie, Mechanik und Architektur unterrichtete. Bisher stand den Kaufleuten, Technikern, Landwirten, niederen Beamten u. dgl. von höheren Schulen nur die lateinische zur Verfügung, die für sie in keiner Weise paßte, und es lag also ein dringendes Bedürfnis nach Anstalten vor, die eine für diese Kreise geeignete allgemeine Bildung vermittelten. Diesem Bedürfnis entsprach die Hecker'sche Schule und sie fand daher großen Zulauf. Trotzdem kamen weitere allgemeine Bildungsanstalten für die bezeichneten Kreise im vorigen Jahrhundert nur in geringer Anzahl zu stande. Nur in Bayern wurde nach Aufhebung des Jesuitenordens die Realschule als Mittelstufe zwischen der Elementar- und Gelehrtenschule in das System der öffentlichen Schulen aufgenommen. Seit dem Anfange des laufenden Jahrhunderts gelangten aber die Realschulen infolge der Entwicklung der Naturwissenschaften, der Industrie und des Verkehrs und Dank dem warmen Interesse, das ihnen die städtischen Behörden entgegenbrachten, in den meisten Staaten zu rascher Blüte[74]). Namentlich der Umstand, daß sie den Gymnasien einen Teil

---

71) Vgl. unten § 32.

72) Vgl. die unten § 41 erwähnten französischen Classes de mathématiques élémentaires und de m. spéciales.

73) In einem unausgeführt gebliebenen Organisationsplan Franke's von 1698 findet sich auch ein besonderes Pädagogium für diejenigen Kinder, „welche nur im Schreiben, Rechnen, Lateinisch, Französisch und in der Oekonomie angeführt und die studia nicht kontinuieren, sondern zur Aufwartung fürnehmer Herren, zur Schreiberei, zur Kaufmannschaft, Verwaltung der Landgüter und nützlichen Künsten gebraucht werden sollen." Da Hecker, ehe er nach Berlin kam, Lehrer in Francke's Waisenhaus in Halle war, hat er die Anregung zur Gründung seiner Anstalt möglicherweise von Francke empfangen.

74) Der Realschuldirektor Spilleke in Berlin betonte zuerst (1822), daß es sich nicht um Fachschulen, sondern um allgemeine Bildungsanstalten für den höheren Bürgerstand handle. S. ferner oben Text zu Anm. 70. In Württemberg wur-

der nicht auf die Universitäten abzielenden Schüler abnahmen, erwarb ihnen auch Sympathie bei den staatlichen Schulbehörden, so daß die preußische Regierung 1832 den Absolventen der höheren Klassen die Berechtigung zum einjährigen Militärdienste und die Zulassung zu verschiedenen Staatsdiensten gewährte.

Von dieser Zeit an gerieten die Anstalten aber auf eine verhängnisvolle Bahn. Die Verordnung von 1832 setzte zwar Latein nur im allgemeinen als Unterrichtsgegenstand voraus und gestattete die Erwerbung des Maturitätszeugnisses auch ohne Kenntnis dieser Sprache, in welchem Falle es nur nicht zum Eintritt in den Staatsdienst berechtigte. Zu Anfang der vierziger Jahre wurden aber Kenntnisse im Latein zu einer Bedingung des Reifezeugnisses gemacht, und die Unterrichts- und Prüfungsordnung von 1859 erhob diese Sprache zu einem Hauptlehrgegenstand [75]. Die lateinlosen Realschulen wurden als Realschulen zweiter Ordnung bezeichnet und ihren Schülern erheblich geringere Berechtigungen bezüglich des Staatsdienstes gewährt, als denen der Realschulen erster Ordnung und der Gymnasien. Die meisten andern Staaten verfuhren in gleicher Weise.

Aber „die der Unterrichtsordnung von 1859 zu Grunde liegende Ueberzeugung, daß Realschulen ohne Latein nur als unvollständige, einer niederen Ordnung angehörende Lehranstalten zu betrachten seien, hat durch die weitere Entwicklung nicht Bestätigung gefunden; vielmehr haben Realschulen, welche die sprachliche Bildung ihrer Schüler ausschließlich auf moderne Kultursprachen begründen, eine steigende Anerkennung als Schulen allgemeiner Bildung sich erworben“ [76]. In immer weiteren Kreisen bricht sich die Ueberzeugung Bahn, daß der Bau-, Forst-, Post-, Militärdienst und manche andere Berufe, von deren Kandidaten dermalen Kenntnis der lateinischen Sprache verlangt wird, diese nicht brauchen, und es kann angenommen werden, daß in nicht ferner Zeit für die Kandidaten aller Berufe, welche nicht der Gymnasialbildung bedürfen, eine rein realistische als die richtige erachtet werden wird. Andererseits waren die gemischten Anstalten nicht im Stande, ihre oberen Klassen zu füllen. Sie mußten wegen des Umfangs ihres Lehrstoffs ihre Kursusdauer auf neun Jahre erstrecken, und so viel Zeit können ihnen ihre meisten Schüler nicht widmen. Um dem Uebel abzuhelfen, verlangten sie für ihre Abiturienten die Zulassung zur Universität, indem sie behaupteten, daß ihr Unterricht ebenso gut wie der der Gymnasien auf wissenschaftliche Studien vorbereite. Aber da der humanistische Bildungsgang sich in der Hauptsache bewährt hat, auf die durch die griechische Lektüre erreichbare geistige Befreiung der studierenden Jugend nicht ohne Not verzichtet werden kann und die Eröffnung von konkurrierenden Bildungswegen die wissenschaftlich Gebildeten in zwei Lager spalten würde, wurde diese Forderung in der Hauptsache abgelehnt. Die gemischten Anstalten sind somit eine unnötige Zwischenart, deren bereits eingeleitete Umwandlung in rein reale wohl demnächst Fortschritte machen wird [77].

---

den seit 1829, im Großherzogtum Hessen seit 1834 Realschulen errichtet, in Kurhessen seit 1837 als Anbau an die Volksschulen, in Hannover seit 1846 im Anschluß an die Gymnasien.

75) Während die in die erste Linie gestellte Mathematik 47 Wochenstunden zugewiesen erhielt, wurden für Latein 44 angesetzt. Als Gründe erwähnt die Verordnung die Wichtigkeit, welche die lateinische Sprache für die Kenntnis des Zusammenhangs der neueren europäischen Kultur mit dem Altertum habe, ihren Wert für grammatisches Studium überhaupt und insbesondere das der neueren Sprachen, endlich ihre Nützlichkeit nicht nur für die logische, sondern auch für die ethische Erziehung: je weniger die Schüler den Nutzen des lateinischen Unterrichts einsähen, desto mehr würden sie durch ihn gewöhnt, aus Pflichtgefühl zu arbeiten. Mit dem letzten Grund kann man offenbar jeden Lehrplan rechtfertigen.

76) Preuß. Minist. Verfgg. v. 31. März 1882.

77) In Bayern und Baden sind in den letzten Jahren einige, in Elsaß-Lothringen 1883 alle Realgymnasien aufgehoben worden. In Preußen hat eine im Dezember 1890 vom Kaiser zusammenberufene Sachverständigenkommission beschlossen: Es sind grundsätzlich in Zukunft nur zwei Arten von höheren Schulen beizubehalten, nämlich Gymnasien mit den beiden alten Sprachen und lateinlose Schulen (Oberrealschule und höhere Bürgerschule). Vgl. Verhandlungen über Fragen des höheren Unterrichts, herausgegeben im Auftrag des Ministers der Unterrichtsangelegenheiten, 1891.

§ 24. Ueber die höheren Schulen besitzen nur das Königreich Sachsen und Elsaß-Lothringen systematische Gesetze (vom 22. Aug. 1876 und vom 1. Nov. 1878), während das geschriebene Recht der anderen Staaten nur aus Verordnungen und Statuten besteht. Der Begriff der höheren Schule begrenzt sich gegen die Volks- und Fortbildungsschule durch einen über das allgemeine Bedürfnis hinausgehenden Unterricht, gegen die Fachschule durch das Absehen von den Bedürfnissen eines bestimmten Berufs, gegen die Universität durch die propädeutische Natur und den geringeren Inhalt des Unterrichts. Die höheren Schulen übernehmen nicht die ganze Erziehung ihrer Schüler, d. h. sie besitzen nur ausnahmsweis Pensionate [78]). Sie zerfallen in Gymnasien (humanistische Gymnasien), Realgymnasien und Realschulen. Die Gymnasien unterrichten in Lateinisch, Griechisch, Mathematik, Deutsch, Französisch, Geschichte, Geographie, Naturwissenschaften und Religion, wozu meist noch Turnen, Gesang und Schreiben (Stenographie) kommt [79]). In den Realschulen fehlen die alten Sprachen und bilden Mathematik, Naturwissenschaften, Zeichnen und neuere Sprachen die Hauptunterrichtsgegenstände [80]). Die Realgymnasien stehen in der Mitte zwischen Gymnasien und Realschulen und unterscheiden sich von den ersteren dadurch, daß sie von den alten Sprachen nur die Lateinische und nur in beschränkterem Umfang lehren, dafür aber englischen Unterricht erteilen und Mathematik, Naturwissenschaften, Französisch und Zeichnen mehr pflegen [81]). Wie die Realgymnasien den Uebergang von den Gymnasien zu den Realschulen bilden, so können die letzteren als Zwischenstufe zwischen den Gymnasien und Realgymnasien einerseits und den Fachschulen andrerseits betrachtet werden. Die Gymnasien und Realgymnasien haben grundsätzlich neun Jahreskurse [82]), in deren unterste die Schüler nach Vollendung des 9. Lebensjahrs und nach Aneignung des in den drei untersten Klassen der Volksschulen behandelten Lehrstoffs eintreten. Es kommen aber bei beiden Arten Anstalten mit einer geringeren Zahl von Klassen vor, die den unteren Kursen der vollständigen Anstalten entsprechen, und die Vorbereitung der

---

78) Die wichtigsten Pensionate sind die sächsischen Landes- und Fürstenschulen in Grimma und Meißen, die preußische Landesschule in Schulpforte und die württembergischen niederen Seminare in Blaubeuren, Schönthal, Maulbronn und Urach. Die Konvikte für künftige katholische Geistliche sind meist selbständige Anstalten, deren Zöglinge das am Ort bestehende Gymnasium besuchen.

79) In Preußen beträgt nach Ministerial-Vfgg v. 31. März 1882 die Zahl der Wochenstunden in den 9 Klassen des Gymnasiums für Latein 77, Griechisch 40, Mathematik 34, Geschichte und Geographie 28, Deutsch 21, Französisch 21, Religion 19, Naturwissenschaften 18, Zeichnen 6, Schreiben 4. Bayern und Württemberg haben ihre Lehrpläne. Anfang 1891 unter Beschränkung des altsprachlichen und Erweiterung des realistischen Unterrichts geändert. Danach kommen in Bayern auf Religion 18, Deutsch 27, Latein 66, Griechisch 36, Französisch 10, Mathematik 33, Naturlehre 5, Geschichte 16, Geographie 9, Schreiben 4, Zeichnen 4 und Turnen 18 Stunden. In Württemberg treffen in den 9 oberen Klassen auf Latein 81, Griechisch 40, Mathematik 33, Geschichte und Geographie 24, Deutsch 22, Französisch 18, Religion 18, Naturwissenschaften 14, Zeichnen 7, Schreiben 4, Singen 4 und Philosophie 2. In der weiteren (untersten, in den anderen Staaten nicht existierenden) Klasse ist der Lateinunterricht aufgehoben worden. Während sich die Zahl der wöchentlichen Stunden in Preußen in der untersten Klasse auf 28, in allen folgenden auf 30 beläuft, werden in Bayern in den beiden untersten wöchentlich 25, in der dritten 26, in der vierten 27 und in den folgenden 28 Stunden wöchentlich erteilt.

80) In Preußen sind nach der in der vor. Anm. angeführten Verfügung in den neunklassigen Anstalten für Französisch 56, Mathematik 49, Naturwissenschaften 36, Deutsch 30, Geschichte und Geographie 30, Englisch 26, Zeichnen 24, Religion 19 und Schreiben 6 Stunden wöchentlich bestimmt.

81) Nach der in Anm. 79 angeführten preußischen Verfügung beträgt die wöchentliche Stundenzahl für Latein 54, Mathematik 47, Französisch 34, Naturwissenschaften 30, Geschichte und Geographie 30, Deutsch 27, Englisch 20, Religion 19, Zeichnen 18 und Schreiben 4.

82) Die bayrischen Realgymnasien bedingen die Aufnahme durch die Absolvierung der drei untersten Klassen eines humanistischen Gymnasiums, und ihre sechs Klassen entsprechen daher den sechs oberen Klassen eines humanistischen Gymnasiums. Die württembergischen höheren Schulen haben ordentlicher Weise zehn Klassen und nehmen die Schüler schon nach Vollendung des 8. Lebensjahrs auf. In Bayern und Württemberg heißt die unterste Klasse 1. Klasse, die oberste 9. und bezw. 10., in den übrigen Staaten heißt die unterste Klasse Sexta, die folgenden Quinta, Quarta, Untertertia, Obertertia, Untersekunda 2c., die oberste Oberprima.

Schüler für die oberen Klassen der größeren Anstalten oder auch zum Uebertritt in das Leben bezwecken. Unvollständige Gymnasien werden als Progymnasien, Lateinschulen, Lyzeen oder Pädagogien bezeichnet, unvollständige Realgymnasien als Realprogymnasien, Reallyzeen oder Reallateinschulen. Die Realschulen kommen mit verschiedener Klassenzahl vor, die neunklassigen werden in Preußen als Oberrealschulen bezeichnet. Bürgerschulen werden sechsklassige Realschulen mit einem etwas modifizierten Lehrplan genannt, die lediglich die Vorbereitung der Schüler für das praktische Leben, nicht auch zum Eintritt in die höheren Klassen einer Realschule bezwecken[83]). In den meisten Staaten (in Bayern nicht) sind mit den höheren Schulen Vorschulen verbunden, welche den für die höheren Schulen bestimmten Kindern statt der Volksschule den Elementarunterricht geben. Der Inhalt des Unterrichts der höheren Schulen wird im allgemeinen durch die staatliche Zentralbehörde (Normallehrplan), im einzelnen durch die Lokalbehörden und das Lehrerkollegium jeder Anstalt festgestellt. Die Erreichung des Unterrichtsziels der vollständigen Anstalten wird bei den Schülern durch eine Maturitätsprüfung festgestellt. Die Maturitätsprüfung des Gymnasiums gibt das Recht zum Universitätsstudium jeder Art, zur Aufnahme auf den technischen und sonstigen Hochschulen und zur Ablegung der Staatsprüfungen, welche Hochschulstudien voraussetzen. Das Reifezeugnis des Realgymnasiums hat dieselbe Wirkung hinsichtlich der technischen und ähnlichen Hochschulen, während es die Universität nur zum Studium der Mathematik, der Naturwissenschaften und der neueren Sprachen erschließt[84]). Gemäß Vereinbarungen aller deutschen Staaten von 1874 und 1889 gewähren die Abgangszeugnisse der Gymnasien und Realgymnasien in jedem Staat dieselben Rechte wie die Zeugnisse seiner eigenen Anstalten; die Reifezeugnisse der Realgymnasien begründen jedoch auswärts keine höheren Rechte als der Staat der Ausstellung damit verbindet. Das Abgangszeugnis der Oberrealschule eröffnet in Preußen die außer den Universitäten bestehenden Hochschulen und den technischen Staatsdienst mit Ausnahme des höheren Baudienstes. Der erfolgreiche Besuch der viertletzten Klasse einer vollständigen oder der entsprechenden Klasse einer unvollständigen höheren Schule gewährt die Berechtigung zum Dienst als Einjährigfreiwilliger im Heere[85]).

Die öffentlichen höheren Schulen[86]) werden teils von den Staaten, teils von Gemeinden oder Stiftungen unterhalten; häufig findet ein Zusammenwirken der genannten Subjekte statt, das sich nach Vereinbarungen oder Herkommen richtet. Die Gemeinden bedürfen zur Errichtung höherer Schulen staatlicher Genehmigung, welche insbesondere von der dauernden Sicherstellung der Unterhaltsmittel abhängig gemacht wird. Eine Verpflichtung derselben zur Herstellung oder Unterhaltung höherer Schulen besteht nirgends, und der Staat übernimmt die Schullast immer mehr. Ein Teil des Aufwands wird überall durch Schulgeld gedeckt, von dem arme Schüler befreit werden[87]). Die meisten Anstalten haben insofern einen konfessionellen Charakter, als nur Lehrer einer bestimmten Konfession angestellt werden und bei der Verwaltung der be-

83) Zwischen ihnen und den zuweilen an die Volksschulen angehängten höheren Kursen (s. g. Mittelschulen) besteht kein prinzipieller Unterschied. In Bayern kann nach Absolvierung einer Realschule (sechsklassig) auf eine Industrieschule (zweiklassig) und von dieser auf das Polytechnikum übergegangen werden.

84) Die Abiturienten der Realgymnasien besitzen den beschränkten Zutritt zur Universität in Bayern seit 1864, in Preußen seit 1870. In Württemberg sind sie auch zum Studium der Staatswissenschaften berechtigt.

85) R.Ges. v. 9. Nov. 1867 § 11 und Wehrordnung vom 22. November 1888. Ueber die an die Absolvierung einer der genannten Anstalten oder einer bestimmten Klasse derselben weiter sich knüpfenden Berechtigungen s. das statist. Jahrb. der höheren Schulen Deutschlands, die Württembergische Statistik des Unterrichtswesens (1890) und Wiese-Kübler, I. S. 450 ff.

86) Ueber Privatanstalten s. unten § 30.

87) Das Schulgeld beträgt an den Gymnasien in Preußen jetzt selten unter 72 M., meist 100 M. jährlich. Die Zahl der Freischüler ist meist auf 10% beschränkt. An den bayrischen Gymnasien beträgt das Schulgeld in den 5 unteren Klassen 22 M., in den 4 oberen 32 M., an den sächsischen in allen Klassen 120 M. jährlich.

treffenden Kirche gewisse Rechte eingeräumt sind [88]; die Aufnahme als Schüler ist dagegen durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Konfession im allgemeinen nicht bedingt [89]. Eine weitere Berücksichtigung der kirchlichen Interessen findet durch die Erteilung von Religionsunterricht, durch die Ernennung der Religionslehrer im Einvernehmen mit den Kirchen und dadurch statt, daß den Kirchen die Leitung und Beaufsichtigung des Religionsunterrichts in ähnlicher Weise wie bei den Volksschulen gestattet wird (vgl. oben § 19).

Während die Ernennung der **Lehrer** an den vom Staat unterhaltenen Schulen immer dem Staat zusteht, erfolgt sie an den übrigen häufig durch den Erhalter mit staatlicher Genehmigung. Sie ist durch akademische Studien und die Erstehung einer Staatsprüfung bedingt [90]. Die Rechtsverhältnisse der Lehrer sind, auch was die an Gemeinde- oder Stiftungsanstalten Angestellten betrifft, in derselben Weise wie die der staatlichen Verwaltungsbeamten geordnet [91].

Die oberste **Leitung** liegt in der Hand des Unterrichtsministers, dem in Bayern und Württemberg besondere Zentralbehörden für die Verwaltung der höheren Schulen untergeordnet sind [92]. An diese Instanzen reihen sich in Preußen die von den Oberpräsidenten geleiteten Provinzialschulkollegien und in Bayern die Kreisregierungen an. Bei gemeindlichen und Stiftungsanstalten folgt sodann für die äußeren Schulangelegenheiten die Gemeinde- oder Stiftungsverwaltung, oder eine ad hoc gebildete Lokalbehörde. Die unmittelbare Leitung jeder Anstalt kommt dem Direktor zu, der in gewissen Fällen die Entscheidung des Lehrerkollegiums einzuholen hat [93].

Die auf der folgenden Seite abgedruckte Tabelle beruht auf dem Statistischen Jahrbuch der höheren Schulen Deutschlands, XI. Nicht berücksichtigt sind in derselben Anstalten mit weniger als 6 Jahreskursen, welche namentlich in Bayern und Württemberg häufig sind; Bayern hat 41 fünfklassige, 3 dreiklassige und 2 zweiklassige Lateinschulen und 15 vierklassige Realschulen, Württemberg 2 fünfklassige, 1 vierklassige, 4 dreiklassige, 34 zweiklassige und 25 einklassige Latein=

88) Wegen Preußen s. Wiese, Das höhere Schulwesen I S. 37, II S. 19, III S. 17, ferner Scheibert, Die Konfessionalität der höheren Schulen (1869) und Gneist, Die konfessionelle Schule (1869). Die Generalsuperintendenten und die Bischöfe können sich von der religiösen und sittlichen Tendenz der Schulen durch Visitationen unterrichten und deshalb Anträge bei den Aufsichtsbehörden stellen.

89) Wegen Preußen s. Allg. L.R. T. II Tit. 12 § 10.

90) In Preußen haben nach der Prüfungsordnung vom 5. Februar 1887 die Kandidaten des höheren Schulamts nach dreijährigem Studium eine Prüfung bei einer Universität abzulegen, die sich auf Philosophie, Pädagogik, Deutsch, Religionslehre und ferner auf die von dem Kandidaten zum Gegenstand speziellen Studiums gemachten Fächer erstreckt. Je nach dem Ausfall der Prüfung wird die Erlaubnis zum Lehren der Prüfungsfächer an unteren, mittleren oder oberen Klassen erteilt und dem entsprechend ein Lehrerzeugnis, welches zum Lehren an unteren und mittleren Klassen, oder ein Oberlehrerzeugnis, welches zum Lehren an allen Klassen ermächtigt. Um sich die nötige pädagogische Uebung anzueignen, haben die Lehrer vor der Anstellung ein Jahr Probedienste zu thun. Zur wirksameren Gestaltung des Probejahrs sind mit 11 Gymnasien pädagogische Seminare verbunden. Ueber das Ergebnis des Probejahrs stellt das Provinzialschulkollegium ein Zeugnis aus. Seit 1889 besteht unter den deutschen Staaten mit Ausnahme von Bayern und Württemberg eine Vereinbarung, nach welcher die in einem der beteiligten Staaten ausgestellten Zeugnisse in jedem die Rechte gewähren, welche die hier ausgestellten Zeugnisse begründen.

91) In Preußen erhalten die ordentlichen Lehrer der Gymnasien und Realgymnasien zwischen 1800 und 4500 M. Gehalt, wozu Wohnungsgeld kommt; die Lehrer der Progymnasien und Realschulen sind geringer besoldet. In Bayern beträgt der Mindestgehalt eines Studienlehrers (Lehrers an einer der fünf untersten Klassen eines Gymnasiums) und Realschullehrers 2280 M., der eines Gymnasialprofessors (Lehrers an einer der vier obersten Klassen) 3360 M.; die Gehalte steigen durch Quinquennalzulagen in den ersten 10 Jahren um je 360 M., nachher um je 180 M.

92) In Bayern der oberste Schulrat, der nach Verordnung vom 22. Nov. 1872 aus Professoren der Universitäten und höheren Schulen besteht, die das Amt als Nebenamt bekleiden; in Württemberg die Ministerialabteilung für Gelehrten- und Realschulen, deren Mitglieder das Amt meist als Hauptamt führen. In Baden ist dem Unterrichtsminister der Oberschulrat unterstellt, der zugleich die Volksschulen leitet.

93) Im Jahr 1888 kosteten die höheren Lehranstalten Preußens 29148500 M., wovon durch eigene Einnahmen 53%, durch den Staat 23% gedeckt wurden. Die Fachschulen, deren Kosten 892700 M. betrugen (davon 19% durch eigene Einnahmen, 68% durch den Staat gedeckt), sind hierbei nicht eingerechnet. Vgl. Preußische Statistik, herausgeg. vom k. preuß. statist. Bureau, Heft 101 (1889) S. 98.

Staaten	Einwohner	Gymnasien	Progymnasien	Realgymnasien	Realprogymnasien	Oberrealschulen	Realschulen	Höhere Bürgerschulen	Zahl der Einwohner auf 1 Gymnasium und Progymnasium	Realgymnasium und Realprogymnasium	Oberrealschule, Realschule u. höhere Bürgerschule
Ostpreußen	1 959 475	16	2	5	2	—	—	1	108 860	279 927	1 959 475
Westpreußen	1 408 229	13	6	4	4	—	—	2	74 117	176 029	704 114
Brandenburg	3 657 698	38	4	15	11	2	2	10	87 088	140 681	261 264
Pommern	1 505 575	19	2	4	6	—	—	—	71 694	150 557	—
Posen	1 715 618	15	3	4	—	—	—	—	95 312	441 404	—
Schlesien	4 112 219	39	3	8	3	2	1	7	97 910	373 838	411 221
Sachsen	2 428 367	29	2	5	9	2	1	1	78 334	173 455	607 092
Schleswig-Holst.	1 150 306	11	3	3	10	1	2	—	82 165	88 462	383 435
Hannover	2 172 702	23	5	12	12	—	1	4	77 596	90 529	434 540
Westphalen	2 204 580	21	3	11	6	—	1	3	91 857	129 681	551 145
Hessen-Nassau	1 592 454	15	1	4	16	2	12	2	99 528	79 623	99 528
Rheinprovinz	4 344 527	32	17	13	12	3	6	4	88 664	173 781	334 194
Hohenzollern	66 720	1	—	—	—	—	—	1	66 720	—	66 720
Preußen	28 318 470	272	51	88	91	12	26	35	87 673	158 203	387 924
Bayern	5 420 199	36	—	4	—	—	33	—	150 561	1 355 050	164 248
Sachsen	3 182 003	17	—	10	—	—	26	—	187 177	318 200	122 385
Württemberg	1 995 185	13	4	2	4	3	10	—	117 364	332 530	153 479
Baden	1 601 255	14	2	2	2	—	6	9	100 078	400 314	106 750
Hessen	956 611	7	2	4	—	—	14	2	106 290	239 153	59 788
Mecklenburg	673 523	10	—	6	3	—	3	1	67 352	74 836	168 381
Sachsen-Weimar	313 946	3	—	2	—	—	3	1	103 648	156 973	78 486
Oldenburg	341 525	5	—	—	—	1	2	1	68 305	—	85 381
Braunschweig	372 452	6	1	1	1	1	2	2	53 207	186 226	74 490
Sachsen-Meiningen	214 884	2	—	2	—	—	1	1	107 441	107 441	107 441
Sachsen-Altenburg	161 460	2	—	—	1	—	1	—	80 730	161 460	161 460
Sachsen-Koburg-G.	198 829	2	1	1	—	—	2	1	66 276	198 829	66 276
Anhalt	248 166	4	—	2	2	—	—	1	62 041	62 041	248 166
Schwarzburg	157 442	3	—	—	2	—	3	—	52 481	78 721	52 481
Waldeck	56 575	1	—	—	1	—	—	—	56 575	56 575	—
Reuß	166 502	3	1	—	1	—	1	—	41 625	166 502	166 502
Lippe	160 416	3	—	—	2	—	—	—	53 472	80 208	—
Hansestädte	751 906	5	1	4	2	—	10	9	125 318	125 318	39 574
Elsaß-Lothringen	1 564 355	17	5	—	—	1	12	—	71 107	—	120 335
	46 855 704	425	68	128	112	18	155	63	95 042	195 232	198 541

schulen, 2 fünfklassige, 2 vierklassige, 2 dreiklassige, 20 zweiklassige und 36 einklassige Realschulen, endlich 2 Reallateinschulen. Die Tabelle zeigt, außer dem Umfange der Thätigkeit der einzelnen Staaten auf dem Gebiete des höheren Unterrichts, in welchem Maße die humanistischen Anstalten über die realistischen überwiegen, namentlich in Preußen. Es trafen dort auch im Winter 1888/9 auf 81 650 Schüler von Gymnasien und Progymnasien nur 34 484 Schüler von Realgymnasien und Realprogymnasien und 18 719 Schüler von Oberreal-, Real- und höheren Bürgerschulen. Die herrschenden Klassen haben, wie immer, zunächst die eigenen Bedürfnisse befriedigt. Der Mangel an realistischen Schulen führt zu übermäßigem Besuch der humanistischen und zur Abziehung der Jugend von den wirtschaftlichen Berufen, und diese Uebelstände werden dadurch noch gesteigert, daß das Reifezeugnis des humanistischen Gymnasiums den Zutritt zu allen Arten des Staatsdienstes eröffnet, während mit den Abgangszeugnissen realistischer Anstalten nur wenige solche Berechtigungen verbunden sind; in Preußen ist den Abiturienten der Oberrealschulen nicht einmal der Staatsbaudienst zugänglich. In der gleichen Richtung wirkt die Thatsache, daß die Schüler von mindestens siebenklassigen Schulen die Berechtigung, im Heer als Einjährigfreiwillige zu dienen, durch die Versetzung in die 7. Klasse (Untersekunda) erwerben (also ersitzen), während die Schüler der für den realistischen Unterricht besonders häufigen sechsklassigen Anstalten sie nur durch die Erstehung einer Abgangsprüfung erlangen. In welchem Maß diese Verhältnisse den humanistischen Anstalten Schüler zuführen, die sie nicht zur Erreichung ihres Lehrziels aufsuchen, erhellt daraus, daß im Winter 1888/89 in den preußischen Gymnasien und Progymnasien in Tertia 20 965 Schüler saßen, dagegen in Sekunda nur 15 096 und in Prima 8670. Die vorzeitig abgehenden Schüler nehmen von den Anstalten eine halbe und für wirtschaftliche Berufe wenig nützliche Bildung mit und werden häufig durch den Verkehr mit Mitschülern, welche zu höheren Berufen bestimmt sind, zur Ergreifung praktischer Berufe unlustig gemacht. Die Beseitigung dieser

Uebelstände wird nicht durch Aenderung der Vorschriften über die Berechtigung zum einjährigen Dienst zu erreichen sein. Denn die Bestimmung, daß die Berechtigung nur durch Erstehung eines Examens zu erwerben ist, würde zu einer unerträglichen Menge von Prüfungen führen, und die Bestimmung, daß die Gymnasiasten nicht wie die Abiturienten höherer Bürgerschulen nach sechsjährigem erfolgreichem Schulbesuch, sondern erst mit dem Maturitätszeugnis die Berechtigung erlangen, würde ungerecht sein und die Folge haben, daß den Gymnasien ein Teil des Schülerballasts, welchen sie jetzt bis in die Untersekunda mitschleppen, auch noch in den höheren Klassen verbliebe. Zu helfen ist nur durch die Zulassung der Abiturienten realistischer Anstalten zu weiteren Sparten des Staatsdienstes und durch starke Vermehrung der Real- oder höheren Bürgerschulen mit geringem Schulgeld und mit Lehrern von gleichem Rang und Gehalt wie die der Gymnasien. Da kleinere Städte meist die Mittel nicht besitzen werden, um neben ihrem Gymnasium eine besondere Realschule zu unterhalten, sollte ihnen die Herstellung verbundener Anstalten gestattet werden, welche in den (drei) unteren Klassen alle Schüler nach einem rein realistischen Lehrplan unterrichten, während dann eine Gabelung eintritt. So verwerflich solche Schulen als Regel sein mögen, so empfehlenswert dürften sie in dem bezeichneten Falle sein [94].

3. Die allgemeinen höheren Mädchenschulen.

Protokolle über die im August 1873 im k. preußischen Unterrichtsministerium gepflogenen das mittlere und höhere Mädchenschulwesen betreffenden Verhandlungen, Centralblatt für die ges. Unterrichtsverwaltung in Preußen, Jahrg. 1873 S. 569 ff. Schmidt, Statistisches Jahrbuch der deutschen höheren Töchterschulen, 6. Aufl. 1887.

§ 25. Die ersten allgemeinen höheren Mädchenschulen wurden in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts gegründet. Das Bedürfnis nach ihnen entstand, seit neben dem Adel, der seine Töchter durch Hauslehrer und Gouvernanten erziehen ließ, der Bürgerstand heranwuchs und wirtschaftlich und geistig erstarkte. Sie waren zunächst Privatunternehmungen. Erst etwa seit den zwanziger Jahren des laufenden Jahrhunderts begannen die Stadtgemeinden den Privatinstituten Konkurrenz zu machen. Staatsanstalten kommen auch jetzt noch nicht vor.

Die öffentlichen Anstalten sind teils an die Volksschulen angeschlossen, teils selbständig. Die ersten sind mehr für die Mittelklassen bestimmt, während die anderen ihr Absehen auf die höheren Stände richten und die Schülerinnen schon in dem Alter, in welchem sie volksschulpflichtig werden, oder bald darauf, aufnehmen. Der Lehrplan ist mit dem der Realschulen verwandt, legt aber das Hauptgewicht auf die deutsche und bei der für die höheren Stände bestimmten Gattung auch auf die französische Sprache, gewährt der Mathematik nur geringen Raum und berücksichtigt in angemessenem Umfang die Anleitung zu weiblichen Handarbeiten. In einigen Ländern hat in neuester Zeit der Staat sich der höheren Mädchenschulen dadurch angenommen, daß er ihnen Zuschüsse gewährt und ihren Lehrern die gleichen Rechte wie den an seinen Anstalten angestellten Lehrern sichert; hierdurch werden den höheren Mädchenschulen tüchtige Lehrer in demselben Umfange zugeführt, wie sie sonst nur den Schulen für das männliche Geschlecht zur Verfügung stehen.

In Baden hat eine landesherrliche Verordnung vom 29. Juni 1877 das Ministerium ermächtigt, gemeindlichen höheren Mädchenschulen, welche einen gewissen Lehrplan beobachten, eine bestimmte Zahl von wissenschaftlich gebildeten Lehrern und von sonstigen geprüften Lehrkräften besitzen, die Anstellung der männlichen Lehrer der Oberschulbehörde überlassen und das Schulgeld nicht über eine gewisse Grenze erhöhen, Unterstützungen zu gewähren, und ihren männlichen Lehrern dieselben Rechte eingeräumt, welche den Volksschullehrern und bezw. den Lehrern an höheren staatlichen Schulen zustehen. — In Württemberg bestimmt ein Ges. v. 30. Dez. 1877: Wenn eine höhere Mädchenschule von einer Gemeinde auf ihre Rechnung unterhalten und die Anstellung ihrer Lehrer vom Staat vorgenommen oder bestätigt wird, so finden auf diese Lehrer je nach der Kategorie, der sie nach der erstandenen Dienstprüfung angehören, die gesetzlichen Bestimmungen über die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten oder über die der Volksschullehrer Anwendung. Unter gewissen Voraussetzungen gelten diese Bestimmungen auch für Privatanstalten. Die Aufsicht über die höheren Mädchenschulen führt eine dem Ministerium unterstehende besondere Behörde [95].

---

94) Vgl. Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik vom 7. Okt. 1884.

95) Nach dem Statistischen Jahrbuch für die höheren Schulen Deutschlands (XI) bestanden 1890 höhere Mädchenschulen in Preußen 411, Bayern 20, Sachsen 31, Württemberg 11, Baden

4. Die Universitäten.

Meiners, Geschichte der Entstehung und Entwicklung der hohen Schulen, 4 Bde., 1802 bis 1804. Derselbe, Verfassung und Verwaltung deutscher Universitäten, 2 Bde., 1800 u. 1802. v. Raumer, Geschichte der Pädagogik, 4. Bd., 1854. Zarncke, Die deutschen Universitäten im Mittelalter, 1857. Muther, Zur Geschichte der Rechtswissenschaft und der Universitäten in Deutschland, 1876. Paulsen in v. Sybel's Historischer Zeitschrift XLV S. 251 ff. u. 385 ff. Derselbe, Geschichte des Gelehrten Unterrichts, 1885. Denifle, Die Universitäten des Mittelalters bis 1400, 1. Bd., 1885. Kaufmann, Die Geschichte der deutschen Universitäten 1. Bd., 1888. Stein, Die innere Verwaltung (Das Bildungswesen) 2. T. 1883 und 3. T., 1. H. 1884. Marquardsen in Bluntschli's Staatswörterbuch X 677 ff. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik III, 112 ff. Rösler, Verwaltungsrecht II § 302—325. G. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht I § 90 u. 91. Löning, Deutsches Verwaltungsrecht § 197. Conrad, Das Universitätsstudium in Deutschland, 1884. Laspeyres, Die deutschen Universitäten, Deutsche Revue VIII. Jahrg., 1883. Preußische Statistik, herausgeg. vom k. statistischen Büreau, Heft 102, 1890. Heft LII der Beiträge zur Statistik des Kgrs. Bayern, 1887. Zweiter Bericht über die Unterrichtsanstalten in Sachsen veröffentlicht im Auftrag der Ministerien, 1890. Riecke, Statistik der Universität Tübingen, 1877. Ascherson, Deutscher Universitätskalender, II. T.

§ 26. Die deutschen Universitäten entstanden, weil die Dom- und Stiftsschulen ihre Aufgabe, den Klerus die Wissenschaften zu lehren, nicht mehr zu lösen vermochten. Seit der Gründung jener Schulen hatte sich eine weitschichtige Theologie und Philosophie entwickelt, das Recht war zur Wissenschaft geworden und die Medizin erhob denselben Anspruch. Nachdem seit dem 13. Jahrhundert die höher Strebenden nach Italien und Frankreich gezogen waren, um sich an den Hochschulen in Bologna, Salerno und Paris zu unterrichten, wurden seit dem 14. Jahrhundert in Deutschland ähnliche Anstalten ins Leben gerufen.

Die erste deutsche Universität wurde 1348 in **Prag** am Sitze des kaiserlichen Hofes errichtet, worauf **Wien** 1365, **Heidelberg** 1386, **Köln** 1388, **Erfurt** 1392, **Leipzig** 1409 und **Rostock** 1419 folgten. Eine zweite Gründungsepoche fügte seit der Mitte des 15. Jahrhunderts zu den 7 älteren Anstalten 8 neue: **Greifswald** 1456, **Freiburg** 1457, **Basel** 1460, **Ingolstadt** 1472, **Tübingen** und **Mainz** 1477, **Wittenberg** 1502 und **Frankfurt a. O.** 1506. Während die Gründungen von den Landesherren ausgingen, erteilte der Papst die Erlaubnis zu lehren, die akademischen Grade zu verleihen und Kirchengut zur Dotation zu verwenden [96]). Wie in den fremden Staaten wurden auch in Deutschland im Anschluß an die Universitäten Kollegien und Bursen errichtet, d. h. Pensionate, in welchen die Studierenden unentgeltlich oder gegen geringe Bezahlung unter Aufsicht von Lehrern wohnten und aßen und oft auch besonderen Unterricht erhielten, und welche eine Zeit lang ebenso die Mehrzahl der Studenten aufnahmen, wie dies in England noch heute der Fall ist. Die Einrichtung hing damit zusammen, daß die Schüler großenteils in sehr jugendlichem Alter die Universität bezogen. Da sie infolge dessen eine geringe Vorbildung mitbrachten, mußten die Universitäten lange Zeit auch den Unterricht erteilen, der jetzt vom Obergymnasium gegeben wird; — er lag der Artisten- oder philosophischen Fakultät [97]) ob, deren Frequenz infolge dessen weitaus die stärkste war.

Wichtige Fortschritte brachte das 16. Jahrhundert. Der **Humanismus** fügte die griechische Sprache und Litteratur in den Lehrkreis ein und ergänzte die bisher allein üb-

14, Hessen 13, Elsaß-Lothringen 17, in den übrigen deutschen Staaten 86. Die Angaben sind unvollständig, denn Bayern besaß nach seiner amtlichen Statistik für 1884/85 in jenem Jahr 27 öffentliche und 90 private höhere Töchterschulen.

96) Gewöhnlich wurde eine Anzahl Pfründen, meist an einer Stiftskirche der Stadt, manchmal aber auch an auswärtigen Kirchen, an die älteren Lehrer der Universität verliehen, was natürlich die kirchliche Qualifikation derselben zur Voraussetzung hatte. Man kann die mittelalterlichen Universitäten geradezu als freier konstruierte Kollegiatstifte ansehen, welche von den beiden Aufgaben solcher Institute, Gottesdienst und Unterricht, vorzugsweise die letztere zu lösen hatten. Neben kirchlichem Vermögen wurde den Universitäten aber häufig auch weltliches zugewendet.

97) Die Universitätsangehörigen wurden zuerst nach Nationen eingeteilt. Nachdem aber gegen Ende des 13. Jahrhunderts in Paris die Einteilung nach Wissenszweigen, und zwar in die vier noch heute bestehenden Fakultäten, aufgekommen war, gewann diese in Deutschland bald die Oberhand.

liche Ueberlieferung des überkommenen Wissens durch selbständige Forschung, indem er den Text und Inhalt der alten Schriftsteller der Prüfung unterwarf. Die Reformation beförderte diese Richtung, indem sie die dem Denken angelegten Glaubensfesseln lockerte, und steckte den philosophischen und theologischen Fakultäten höhere Ziele, da sie die Predigt zur Hauptaufgabe der Geistlichen machte und für dieselben daher eine gründlichere Bildung als bisher verlangte. Doch konnten diese Fortschritte naturgemäß nur von den protestantischen Universitäten gemacht werden; die katholischen, welche den Jesuiten übergeben wurden, blieben bis zur Aufhebung dieses Ordens (1773) hinter den ersteren zurück [98].

Im dreißigjährigen Krieg verödeten die Universitäten [99], die Studenten verwilderten und die Professoren versanken in Armut, Trägheit und Verachtung.

Die Wiedererhebung ging von der 1694 gegründeten Universität Halle aus, wo der Jurist Thomasius die ersten deutschen Vorlesungen hielt und der Philosoph Chr. Wolf deutsche Kompendien schrieb. Das Theologenregiment wurde durch das fürstliche ersetzt, der humanistische Unterricht durch naturwissenschaftliche, geschichtliche und modern-philosophische Vorlesungen in den Hintergrund gedrängt und die Vernunft zur einzigen Richterin in allen Fragen erhoben. Halle war die erste moderne Universität und diente durch das ganze achtzehnte Jahrhundert — seit der Mitte desselben in Verbindung mit dem 1737 [100]) gegründeten Göttingen [101]) — allen übrigen als Vorbild.

Die politischen Umwälzungen zu Anfang des laufenden Jahrhunderts führten zur Aufhebung vieler alter Universitäten (Wittenberg, Duisburg, Helmstädt, Rinteln, Altdorf, Köln, Paderborn, Bamberg, Dillingen), zur Verlegung einiger in andre Städte (von Frankfurt a. O. nach Breslau 1811, von Ingolstadt nach Landshut 1802 und nach München 1826) und zur Gründung zweier neuer (Berlin 1810 und Bonn 1818).

§ 27. Die Verhältnisse der Universitäten sind teils durch die von ihnen festgestellten Statuten, teils durch staatliche Verordnungen und nur in einzelnen Punkten durch Gesetze geregelt. Die Universitäten sind Korporationen von Lehrern und Studierenden zur Pflege der Wissenschaft und zur Mitteilung und bezw. Erwerbung der für die höheren Berufe erforderlichen Bildung. Die Lehrer sind ordentliche und außerordentliche Professoren, Privatdozenten und sonstige Lehrer. Die ordentlichen Professoren sind Staatsbeamte [102]), welche vom Staatsoberhaupt nach Einholung von Vorschlägen der Universität ernannt werden, und deren Amtspflicht in der Erteilung von wissenschaftlichem Unterricht und in der Teilnahme an der Universitätsverwaltung besteht. Die außerordentlichen Professoren unterscheiden sich von den ordentlichen entweder nur durch geringere Rechte bei der Universitätsverwaltung und durch geringeren Rang und Gehalt, oder sie sind nur titulierte Privatdozenten. Die Privatdozenten sind Lehrer, welche auf Grund eines in

98) Vgl. die von Paulsen, Gesch. des gel. Unterrichts S. 288, angeführte Stelle aus den Statuten des genannten Ordens: „Auch in den Dingen, welche keine Gefahr für den Glauben enthalten, soll niemand eine Ansicht ohne eine genugsame Autorität und ohne Erlaubnis der Oberen einführen; vielmehr sollen alle den approbierten Lehrern und den auf katholischen Akademien rezipierten Ansichten folgen. Solche, die zu Neuerungen geneigt oder zu freien Geistes sind, sollen vom Lehramt fern gehalten werden."

99) Nach Marquardsen a. a. O. fielen in Heidelberg die Immatrikulationen, welche 1617 noch 230 betragen hatten, 1621 auf 44 und 1626 auf 1.

100) 1743 folgte die Gründung von Erlangen.

101) Der Kurator v. Münchhausen wendete hier zuerst das System von Berufungen aus ganz Deutschland in großem Maßstab an.

102) Doch können sie in den meisten Staaten nicht wie andere Beamte gegen ihren Willen im Interesse des Dienstes in ein anderes Amt oder in den Ruhestand versetzt werden. In einigen Staaten bestehen über die Höhe der Gehalte Bestimmungen, die aber nur soweit gelten, als nichts anderes vereinbart wird. In Preußen betrugen 1888 die Gehalte der ordentlichen Professoren in der evangelisch-theologischen Fakultät zwischen 2000 und 10 200 M., in der katholisch-theologischen zwischen 1500 und 5400, in der juristischen zwischen 3500 und 12 600, in der medizinischen zwischen 3000 und 8400 und in der philosophischen Fakultät zwischen 1500 und 12 000 M. Die Gehalte der außerordentlichen Professoren lagen zwischen 660 und 4800 M.

bestimmter Weise erbrachten Befähigungsnachweises[103]) von der Universität mit Genehmigung der Staatsregierung in widerruflicher Weise zur Erteilung von Unterricht zugelassen sind, und einigen Sätzen des Staatsbeamtenrechts unterstehen[104]). Die sonstigen Lehrer sind Staatsbeamte, deren Amtspflicht in der Erteilung von Unterricht in Künsten (Musik, Reiten, Fechten 2c.) und Sprachen (Lektoren) besteht. Zum Eintritt in eine Universität als Studierende sind unbescholtene Inländer berechtigt, welche ein Gymnasium absolviert haben[105]); doch werden auch Ausländer und andere Inländer zugelassen.

Die Leitung und Beaufsichtigung der Universitäten kommt dem Unterrichtsministerium zu, dem meist ein am Universitätsort wohnender Kurator oder Kanzler zur unmittelbaren Aufsichtsführung unterstellt ist. Die Universitätsverwaltung erfolgt durch den Rektor[106]), Senat, die Fakultäten, die ständigen Ausschüsse und die Universitätsbeamten. Der Rektor wird durch die ordentlichen oder alle Professoren aus der Zahl der ersteren auf ein Jahr gewählt und vom Staatsoberhaupt bestätigt[107]). Der Senat ist entweder ein in ähnlicher Weise aus ordentlichen Professoren gebildetes Kollegium[108]), oder er besteht aus der Gesamtheit der ordentlichen Professoren; Vorsitzender ist der Rektor. Die Fakultäten sind Kollegien, welche aus den ordentlichen Professoren eines bestimmten Wissenszweigs gebildet sind[109]) und zwar besitzen die deutschen Universitäten eine theologische, juristische, medizinische und philosophische Fakultät[110]). Vorsitzender jeder Fakultät ist ein Dekan, welches Amt von den Fakultätsmitgliedern je für ein Jahr im Turnus bekleidet wird. Die ständigen Ausschüsse[111]) werden gewöhnlich vom Senat bestellt, die Beamten[112]) auf Vorschlag der Universität von der Staatsregierung ernannt.

Die genannten Organe ordnen den Unterricht, beaufsichtigen die Studierenden und verwalten das Vermögen der Universität und die derselben von der Staatskasse gewährten Zuschüsse.

Der Unterricht wird in Vorlesungen und praktischen Anleitungen von der Dauer eines Semesters[113]) erteilt. Soweit dies nach der Natur der Fächer erforderlich ist, werden den Lehrern Institute (Sammlungen, Krankenhäuser, Laboratorien 2c.) mit dem nötigen Personal zur Verfügung gestellt. Während die Privatdozenten keine Pflicht zur Erteilung von Unterricht haben und solchen nur über diejenige Wissenschaft erteilen dürfen, für welche sie zugelassen sind, sind die Professoren verpflichtet die Vorlesungen und praktischen Anleitungen anzubieten, welche zur Ausbildung in dem von ihnen vertretenen Fach für die Studierenden notwendig sind, und berechtigt Unterricht in allen Fächern ihrer Fakultät zu erteilen. Die sonstigen Lehrer haben die Pflichten der Professoren und die Rechte der Privatdozenten. Angekündigte Vorlesungen oder Anleitungen müssen gehalten werden, wenn sich

103) Besitz der Doktorwürde, Vorlage einer wissenschaftlichen Druckschrift und Ablegung einer Prüfung vor der Fakultät. Die Privatdozenten sind die einzigen Personen, für welche die Doktorwürde noch obligatorisch ist.

104) Sie können wegen Verletzung ihrer Amtspflichten oder wegen unangemessenen Privatlebens disziplinär bestraft werden, brauchen zur Unterbrechung ihrer Thätigkeit Urlaub 2c.

105) Ueber die Zulassung der Abiturienten der Realgymnasien s. oben § 23 und 24.

106) An einigen Universitäten heißt der erste Vorstand Prorektor, weil der Rektortitel vom Staatsoberhaupt geführt wird.

107) Zuweilen kommt der Universität nur der Vorschlag und dem Staatsoberhaupt die Ernennung zu. Wiederwahl ist selten.

108) Zuweilen sind die Dekane als solche Mitglieder z. B. in Straßburg.

109) Als Fakultäten im weiteren Sinn werden die sämtlichen Lehrer und Studierenden einer Fakultät im engeren Sinn bezeichnet.

110) Außerdem besitzt die Universität München eine staatswirtschaftliche, die Universität Tübingen eine staatswissenschaftliche und eine naturwissenschaftliche und die Universität Straßburg eine mathematisch-naturwissenschaftliche Fakultät. Die Universitäten Bonn, Breslau und Tübingen besitzen zwei theologische Fakultäten. Münster (amtlich Akademie genannt) besitzt nur eine theologische und eine philosophische Fakultät.

111) Z. B. für die Oberleitung der Universitätsbibliothek, für die finanziellen Angelegenheiten, für die Handhabung der Disziplin über die Studierenden.

112) Richter oder Amtmann, Aktuar, Kassier, Quästor, Pedelle 2c.

113) Nach Abzug der Ferien umfaßt das Wintersemester fünfthalb, das Sommersemester vierthalb Monate.

mindestens drei Teilnehmer melden. Die Studierenden sind berechtigt Vorlesungen und Anleitungen nach ihrem Belieben zu hören [114]. Doch sind sie verpflichtet in jedem Semester mindestens eine Vorlesung zu belegen, und ferner besteht ein indirekter Zwang dadurch, daß die Zulassung zu den meisten Staatsprüfungen durch den Nachweis eines Universitätsstudiums von gewisser Dauer und der Belegung gewisser Vorlesungen und anderer Kurse bedingt ist [115]. Eine Kontrolle des Besuchs des Unterrichts findet nicht statt. Das Belegen einer Vorlesung verpflichtet zur Entrichtung des dafür festgesetzten Honorars an den Lehrer [116].

Prüfungen haben die Studierenden nicht als solche abzulegen, sondern nur wenn sie die Doktorwürde erlangen, oder in einen öffentlichen Dienst (als Beamter, Geistlicher, Arzt 2c.) eintreten wollen. Während die Prüfungen im ersteren Fall von den Fakultäten abgenommen werden, sind im letzteren Fall bald die Fakultäten bald andere Kollegien zuständig, zu welchen jedoch meist Universitätslehrer beigezogen werden.

Die Studierenden sind verpflichtet ein den Zwecken der Korporation und ihrer Mitglieder entsprechendes äußeres Verhalten zu beobachten. Die Verletzung dieser Pflicht wird mit Verweis, Geld-, Freiheitsstrafe, oder Wegweisung von der Universität bestraft.

Bedürftigen und würdigen Studierenden werden Stipendien gewährt.

§ 28. Ueber die Besetzung und Frequenz der deutschen Universitäten im Winter 1890/91 gibt folgende Tabelle Aufschluß:

Universität	Ordentliche Professoren	Außerordentliche Professoren [117]	Privatdozenten	Andere Lehrer	Studierende: Gesamtzahl	Evang. Theologen	Kathol. Theologen	Juristen	Mediziner	Philosophen
Berlin	81	96	140	18	5 789	757	—	1630	1659	1743
Bonn	60	31	29	5	1 219	119	149	271	281	399
Breslau	59	39	31	7	1 246	165	168	233	303	377
Erlangen	40	6	10	5	1 054	285		212	389	168
Freiburg	41	24	30	6	931	—	203	120	311	297
Gießen	37	10	14	3	549	94	—	94	109	252
Göttingen	68	26	21	7	890	226	—	185	214	265
Greifswald	44	17	14	7	773	250	—	69	371	83
Halle	52	32	34	11	1 585	692	—	128	269	496
Heidelberg	40	42	28	10	970	77	—	236	299	358
Jena	35	35	16	4	604	100	—	95	214	195
Kiel	41	14	29	5	489	91	—	50	237	111
Königsberg	45	24	21	8	682	178	—	135	235	134
Leipzig	68	62	60	4	3 427	565	—	1090	913	859
Marburg	45	12	21	7	855	169	—	140	242	304
München	70	24	71	5	3 382	—	158	1273	1057	894
Münster	23	10	4	7	385	—	227	—	—	158
Rostock	31	4	7	1	371	56	—	55	136	124
Straßburg	65	18	30	7	947	121		203	329	294
Tübingen [118]	50	16	15	8	1 250	328	167	298	236	221
Würzburg	38	13	23	3	1 544	—	148	306	907	183
Summe	1033	555	648	138	28 942	4273	1220	6823	8711	7915

114) Die von einigen Fakultäten aufgestellten Studienpläne haben nur die Bedeutung sachverständiger Ratschläge.

115) Das Reichsgerichtsverfassungsgesetz vom 27. Jan. 1877 bestimmt in § 2: „Die Fähigkeit zum Richteramt wird durch die Ablegung zweier Prüfungen erlangt. Der ersten Prüfung muß ein dreijähriges Studium der Rechtswissenschaft auf einer Universität vorangehen." Nach § 4 einer Verordnung des Bundesrats vom 2. Juni 1883 ist der Meldung zur ärztlichen Approbationsprüfung u. a. beizufügen „der Nachweis eines medizinischen Studiums von mindestens 9 Halbjahren auf Universitäten des deutschen Reichs und der Nachweis, daß der Kandidat mindestens je zwei Halbjahre hindurch an der chirurgischen, medizinischen und geburtshilflichen Klinik als Praktikant teilgenommen, mindestens zwei Kreißende in Gegenwart des Lehrers oder Assistenzarztes selbständig entbunden, ein Halbjahr als Praktikant die Klinik für Augenkrankheiten besucht, am praktischen Unterricht in der Impftechnik teilgenommen und die zur Ausübung der Impfung erforderlichen technischen Fertigkeiten erworben hat."

116) Das Honorar beträgt pro Semester 3–5

Ueber die Einnahmen und Ausgaben der preußischen Universitäten im Etatsjahr 1888/89 gibt die folgende Tabelle Aufschluß. Zur Beleuchtung der Zahlen mag vorausgeschickt werden, daß nach Dieterici (Geschichtliche Nachrichten über die Universitäten, 1836) Preußen im Jahr 1697 für seine 4 damaligen Universitäten (Duisburg, Halle, Königsberg, Frankfurt a. O.) 20 200 Thlr. aufwendete, und 1797, nachdem Erlangen dazugekommen war, 60 354 Thlr.; noch 1868 kosteten die Universitäten nur 3 886 633 M. statt der jetzigen 9 251 127 M.

	Ausgaben und Einnahmen	Berlin	Bonn	Breslau	Göttingen	Greifswald	Halle	Kiel	Königsberg	Marburg
Einnahmen	aus Staatsfonds	1966909	842458	801501	340892	216385	596265	543714	778208	536163
	aus Stiftungs- und bestimmten Zwecken gewidmeten Fonds	150	501	1150	593363	1697	292840	1152	3848	49736
	Kapitalzinsen, Grundstückseinkünfte	4740	16689	28250	17234	328955	4669	15787	17846	45220
	eigner Erwerb	250675	161816	23609	86786	89814	282651	163549	98838	47067
Ausgaben	Verwaltung	63903	35102	24554	33053	32350	48947	29620	30158	29968
	Besoldungen d. Lehrer	653700	380860	372800	413745	257900	330800	235440	289820	256100
	Institute und Sammlungen	1204676	472246	344860	428275	286024	645002	367440	453855	291654
	Stipendien u. dgl.	1270	10421	5603	41455	19403	26998	1737	31271	17532
	Baukosten, Abgaben und Lasten	90300	44765	32970	40380	1900	51280	32550	31250	30033
	Amts- u. ökonomische Bedürfnisse, Remunerationen	73985	21118	26047	29887	6802	20754	21511	19426	17703
	Wohnungsgeld	134640	56952	47676	51480	32472	52644	35904	42960	35196
Summe der Ausgaben und bezw. Einnahmen		2222474	1021464	854510	1038275	636851	1176425	724202	898740	678186

5. Die Fachschulen.

§ 29. Fachschulen sind die Schulen, welche die Vorbereitung für einen bestimmten Beruf bezwecken. Es gehören hierher z. B. Frauenarbeits-, Kadetten, Landwirtschafts-, Gewerbe-, Handels-, Bergmanns, Navigations, Kunst-, Polytechnische, Theologenschulen. Da ihre Organisation durch die besonderen Verhältnisse jedes Berufs bedingt ist, kann sie nur in Verbindung mit diesen dargestellt werden. Ueber die landwirtschaftlichen Lehranstalten s. Hdb. Band II, Abh. XIV, über die gewerblichen ebenda Abh. XXI.

6. Der Privatunterricht[119].

§ 30. Privatunterricht kann entweder in einzelnen Fällen durch Privat- oder Hauslehrer gegeben werden, oder in Lehranstalten (Privatschulen), d. h. dauernden Einrichtungen zur Erteilung von Unterricht an unbestimmte Mehrheiten wechselnder Personen.

Der Unterricht der ersteren Art ist im allgemeinen freigegeben. Doch bedürfen in Preußen Privatlehrer einer besonderen von der Ortsschulbehörde je für ein Jahr zu erteilenden jederzeit widerruflichen Genehmigung (Instr. vom 31. Dez. 1839)[120], und ferner ist überall die gewerbsmäßige Erteilung von Tanz-, Turn- und Schwimmunterricht unzuverlässigen Personen zu untersagen (Gew O. § 35), und der Privatunterricht, der den der Volksschule vertreten soll, Beschränkungen unterworfen, indem entweder die Lehrer ihre Befähigung (Sachsen, Württemberg, Elsaß-Lothringen), oder die Eltern der Kinder die Gleich-

M. für eine wöchentliche Stunde. Es wird bedürftigen und würdigen Studenten an einem Teil der Universitäten gestundet, an den übrigen erlassen.

117) Die Honorarprofessoren sind zu den außerordentlichen gezogen.

118) Von den Studierenden der staatswissenschaftlichen Fakultät sind die Regiminalisten zu den Juristen, die Kameralisten und Forstleute zu den Philosophen gezogen.

119) Litteratur s. oben S. 1065.

120) Nur Lehrer an öffentlichen Anstalten und Geistliche brauchen keine solche Erlaubnis; Studierende der Universitäten, höheren Schulen und Lehrerseminare müssen nach Einholung der Erlaubnis ihres Rektors der Ortsschulbehörde nur Anzeige machen.

wertigkeit des Unterrichts mit dem der öffentlichen Schulen nachweisen müssen (Bayern, Baden).

Die Errichtung einer privaten Lehranstalt bedarf in den meisten Staaten (wenn es sich um Schulen handelt, deren Benützung vom Besuch der öffentlichen Volksschule entbinden soll, überall) einer widerruflichen staatlichen Genehmigung, welche nur Personen erteilt wird, die ihre wissenschaftliche und sittliche Tüchtigkeit nachweisen, und in Preußen nur, wenn ein Bedürfnis besteht. Der Unternehmer darf nur solche Lehrer verwenden, welche an gleichartigen öffentlichen Anstalten angestellt werden können, und unterliegt auch bezüglich des Schullokals, der Schulordnung und des Lehrplans den für gleichartige öffentliche Anstalten bestehenden Bestimmungen, deren Beobachtung durch die Inspektoren der öffentlichen Schulen überwacht wird.

Weitergehenden Beschränkungen unterliegt in den meisten Staaten die Unterhaltung von Lehranstalten durch Kirchen und kirchliche Korporationen: in Baden und Hessen dürfen sie keine Knabenkonvikte zur Heranbildung von Geistlichen unterhalten; in Sachsen und Baden kann ihnen die Ermächtigung zur Unterhaltung von Lehr- oder Erziehungsanstalten nur durch Gesetz erteilt werden; in Baden dürfen Mitglieder religiöser Orden oder Kongregationen an Lehr- und Erziehungsanstalten nur mit spezieller jederzeit widerruflicher Erlaubnis beschäftigt werden, und in Preußen dürfen sich die Orden nur dem Unterricht und der Erziehung der weiblichen Jugend in höheren Mädchenschulen und gleichartigen Erziehungsanstalten widmen [121]). Vermöge dieser Bestimmungen bestehen in Deutschland nur einige wenige Niederlassungen männlicher Lehrorden, Schulen weiblicher Lehrorden in erheblicherer Zahl nur in Bayern (68 mit 4 020 Internen und ungefähr ebensovielen Externen im Jahr 1885) und neuerdings wieder in Preußen.

In Preußen gab es 1886 Privatschulen für Elementarunterricht 248 mit 333 vollbeschäftigten Lehrkräften (darunter 204 weiblichen) und 8763 Kindern (davon 5070 Mädchen). Privatmittelschulen gab es 961 mit 68 373 Kindern (darunter 55 748 Mädchen) und 3126 vollbeschäftigten Lehrkräften (darunter 2422 weiblichen). In Bayern bestanden 1884/85 56 Privatelementarschulen (darunter 32 mit geistlichen Lehrkräften und zwar mit 4 männlichen und 57 weiblichen Lehrern und mit 330 männlichen und 1479 weiblichen Schülern). Sachsen hatte 1884 79 Schulen mit 539 Lehrkräften, Baden (1886) 10 Schulen mit 16 Lehrkräften und 744 Kindern, Hessen 1883/84 21 Schulen mit 95 Lehrkräften und 4759 Kindern (3522 Mädchen), Elsaß-Lothringen (1884) 106 Schulen mit 187 Lehrkräften (darunter 129 weiblichen) und 6589 Schülern.

III. Oesterreich.

v. Helfert, Die östreichische Volksschule, 1. u. 3. Bd. 1860 u. 1861. Beer und Hochegger, Die Fortschritte des Unterrichtswesens I (1867) S. 260 ff. Bericht über österreichisches Unterrichtswesen aus Anlaß der Wiener Weltausstellung 1873 erstattet von Ficker und Egger-Möllwald, T. I 1873, T. II 1878. Ficker und Wolf in Schmid's Encyklopädie des ges. Unterrichtswesens Bd. V. Burckhard, Volksschulgesetze, 2 Teile, 1888. Marenzeller, Normalien für die Gymnasien und Realschulen, 2 Abteilungen, 1884 und 1889. Schweickhardt, Sammlung der für die österreichischen Universitäten gültigen Gesetze und Verordnungen, 2. Aufl. 2 Bde., 1885. Oesterreichische Statistik Bd. XXV (1891).

§ 31. Die österreichische Volksschule datiert von der Kaiserin Maria Theresia, welche Schulbehörden organisierte, das erste Lehrerseminar gründete, eine Anzahl Lateinschulen in deutsche verwandelte und durch die vom Abt Felbiger verfaßte Schulordnung vom 6. Dez. 1774 die Unterhaltung einer Schule in jeder Gemeinde vorschrieb, die Lehrer einer Prüfung unterwarf und die allgemeine Schulpflicht aussprach. Nachdem durch diese Maßregeln und die von den beiden nächsten Kaisern befolgte Unterrichtspolitik ein für die damalige Zeit sehr befriedigender Zustand des Unterrichtswesens erreicht war, folgte eine lange Zeit des Stillstands. Franz I. sah die französische Revolution als eine Wirkung zu hoch ent-

121) Preußen Ges. v. 29. April 1887, Sachsen 8. März 1863 § 109, v. 2. April 1872 und v. Ges. v. 26. April 1873 § 15, Baden Ges. v. 19. Febr. 1874, Hessen Ges. v. 23. April 1875.

wickelter Bildung an und maß deshalb seinen Unterthanen den Unterricht mit Vorsicht zu. Eine am 11. August 1805 erlassene Schulordnung gab dem Volksschulwesen neue Formen, aber man unterließ, für den Inhalt des Mechanismus zu sorgen. Durch Jahrzehnte that die Regierung nichts, was die Einrichtungen hätte beleben und heben können, und die kümmerliche örtliche und individuelle Initiative wurde von ihr nicht ermutigt, sondern niedergehalten. Der Schulbesuch war obligatorisch, wurde aber nicht kontrolliert, die Lehrer waren ebenso schlecht bezahlt wie unterrichtet, die Schulaufsicht stand der Geistlichkeit zu, die mit diesen Zuständen zufrieden war. Erst das Jahr 1848 brachte bessere Tage. Wenn auch die Staatsregierung zunächst in den alten Bahnen weiter wandelte, so entfalteten nun doch die Gemeinden eine rege Thätigkeit. Die der Zensur entledigte Presse nahm sich der Volksbildung an, und die beginnende Rivalität der Nationalitäten kam den Schulen zu gut. Im Jahre 1868 befreite endlich der Staat sich und die Schule von den Fesseln des 1855 geschlossenen Konkordats und eröffnete durch eine neue Gesetzgebung der Volksbildung eine neue Aera. Wenn die beabsichtigte Aufhebung der Abhängigkeit der Schule von der Kirche thatsächlich nicht erreicht worden ist, so ist wenigstens deren Alleinherrschaft beendigt und dem Staat die ganze Gewalt über die Schule zugesprochen worden.

Die Hauptbestimmungen über die Volksschule sind jetzt enthalten in Reichsgesetzen vom 25. Mai 1868, grundsätzliche Bestimmungen über das Verhältnis der Kirche zur Schule (jeden Grades) betreffend, und vom 14. Mai 1869, die Grundsätze des Unterrichtswesens bezüglich der Volksschulen betreffend. Zu dem letzteren Gesetz gehören eine Novelle vom 2. Mai 1883 und Gesetze der einzelnen Länder über Errichtung, Besuch und Erhaltung der Volksschulen und über die Rechtsverhältnisse der Lehrer. Diese Gesetze und die dazu ergangenen Ausführungsbestimmungen stellen folgende Hauptsätze auf:

1. Die Leitung der Volksschulen steht ausschließlich dem Staat zu und wird durch das Unterrichtsministerium und drei diesem untergeordnete kollegiale Instanzen geübt, nämlich einen Landesschulrat für jedes Land, einen Bezirksschulrat für jeden Bezirk und einen Ortsschulrat für jede Schulgemeinde. Der Landesschulrat, welcher auch den höheren Lehranstalten vorgesetzt ist, besteht nach dem Reichsgesetz unter dem Vorsitz des Statthalters aus Mitgliedern der politischen Landesstelle, Abgeordneten des Landesausschusses, Sachverständigen und Geistlichen. Die näheren Bestimmungen über die Mitglieder treffen die Landesgesetze, welche auch die Zusammensetzung der Bezirks- und Ortsschulräte feststellen.

Nach Gesetz vom 12. Oktober 1870 für Nieder-Oesterreich besteht der Ortsschulrat aus mindestens fünf Mitgliedern, welche von der Gemeindevertretung für je drei Jahre gewählt werden, aus dem Leiter der Schule, dem Schulpatron (wo ein solcher noch vorhanden) und, bei Verhandlungen über den Religionsunterricht, dem Religionslehrer. Die Mitglieder wählen aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und einen Ortsschulaufseher. Der Ortsschulrat muß mindestens einmal im Monat zusammentreten. Ein Bezirksschulrat besteht für jeden politischen Bezirk aus dem Bezirkshauptmann als Vorsitzendem, den Direktoren der etwa im Bezirk vorhandenen Lehrerbildungsanstalten, Mittel- und Bürgerschulen, zwei von den Lehrern gewählten Vertretern, je einem Vertreter des Religionsunterrichts der im Bezirk vorhandenen Glaubensgenossenschaften, endlich weiteren von einer Versammlung der Gemeindevorstände gewählten Mitgliedern, welche die Mehrheit des Bezirksschulrats bilden müssen. In Städten mit eigenen Gemeindestatuten werden die zu wählenden Mitglieder von der Gemeindevertretung gewählt, und Vorsitzender ist der Bürgermeister. Neben dem Bezirksschulrat steht ein vom Minister auf Vorschlag des Bezirks- und Landesschulrats auf drei Jahre aus Fachmännern ernannter Schulinspektor, der durch die Ernennung Mitglied des Bezirksschulrats wird. (Das Amt wird häufig Volksschuloberlehrern oder Bürgerschuldirektoren übertragen, welche dann in ihrem Hauptamt durch einen Unterlehrer vertreten werden.) Vollzugsorgan des Bezirksschulrats, der sich mindestens einmal monatlich zu versammeln hat, ist der Vorsitzende. In den übrigen Ländern gelten ähnliche Bestimmungen.

2. Eine Volksschule muß überall unterhalten werden, wo sich im Umkreis einer Stunde dauernd mehr als 40 schulpflichtige Kinder befinden; wo aber eine Privatschule mit Oeffentlichkeitsrecht (s. unten Ziff. 8) besteht, kann das Ministerium die Träger der Schullast von der

Pflicht eine neue Schule zu errichten entbinden. Außerdem soll in jedem Bezirk mindestens eine dreiklassige Bürgerschule bestehen, welche namentlich den Bedürfnissen künftiger Gewerbetreibender und Landwirte zu dienen und auf den Eintritt in Lehrerseminare und andre Fachschulen vorzubereiten hat. Die Schullast[122]) ist in den verschiedenen Ländern verschieden verteilt. Nieder-Oesterreich, Böhmen, Mähren, Steiermark, Schlesien, Istrien, Kärnten, Krain, Ober-Oesterreich und Salzburg unterscheiden zwischen sachlichem Bedarf (Schulhaus, Inventar, Lehrerwohnung, Heizung) und den Lehrerbezügen. Den sachlichen Bedarf haben die Gemeinden zu decken, den persönlichen haben in den vier zuerst genannten Ländern die Bezirke zu bestreiten, soweit dafür gewisse Zuschläge zu den direkten Steuern (meist 10%) ausreichen, in Schlesien die Gemeinden, soweit sie leistungsfähig sind, während für den Rest das Land aufzukommen hat. In Istrien, Kärnten, Krain, Ober-Oesterreich und Salzburg liegt der ganze persönliche Bedarf dem Land ob. In Tirol, Voralberg, Bukowina und Galizien bestreiten beide Arten von Aufwand, soweit in den beiden erstgenannten Ländern die Leistungsfähigkeit und in den beiden zuletzt genannten ein bestimmter Zuschlag zu den direkten Steuern reicht, die Gemeinden, während das Uebrige das Land, in Galizien aber zunächst bis zu einem gewissen Steuerzuschlag der Bezirk, zu übernehmen hat. In Dalmatien ist die ganze Last dem Land auferlegt, welches aber von den Gemeinden nach ihrer vom Gesetz näher bestimmten Leistungsfähigkeit und nach der Zahl ihrer schulpflichtigen Kinder Beiträge erhält. In Görz und Gradiska ist der Bezirk leistungspflichtig; bei der Umlegung der Last auf die Gemeinden hat er ihnen ihre örtlichen Leistungen anzurechnen. Schulgeld wird an Volksschulen nur noch in Böhmen, Mähren, Tirol und Schlesien, an Bürgerschulen in Kärnten erhoben.

3. Die vom Staate, einem Lande oder einer Gemeinde ganz oder teilweise erhaltenen Schulen sind allen Staatsangehörigen ohne Unterschied des Glaubensbekenntnisses zugänglich. Ebenso steht der Dienst an den öffentlichen Schulen allen Staatsbürgern ohne Unterschied der Konfession offen; doch können zu Vorstehern von Volksschulen nur solche Personen ernannt werden, welche die Befähigung zum Religionsunterricht des Glaubensbekenntnisses besitzen, welchem die Mehrzahl der Schüler angehört. Der Religionsunterricht wird der Regel nach vom Geistlichen erteilt; wenn am Orte kein Geistlicher vorhanden ist, welcher diesen Unterricht regelmäßig zu erteilen vermag, kann der Lehrer mit Zustimmung der Kirchenbehörde zur Erteilung des Religionsunterrichts angehalten werden. Die Kirchenbehörden müssen ihre den Religionsunterricht betreffenden Verfügungen dem Bezirksschulrate mitteilen, der ihnen die Verkündigung versagt, wenn sie mit der Schulordnung nicht vereinbar sind.

4. Ueber die Unterrichtssprache und über die Unterweisung in einer zweiten Landessprache entscheidet die Landesschulbehörde nach Maßgabe der Landesgesetzgebung.

5. Die Schulpflicht beginnt im allgemeinen mit dem vollendeten 6. und dauert bis zum vollendeten 14. Lebensjahre. In Krain (mit Ausnahme der größeren Orte), Galizien, Bukowina, Istrien und Dalmatien dauert sie aber nur 6 Jahre, worauf in Krain, Dalmatien und Istrien noch zwei Jahre lang die Wiederholungsschule (meist zweimal wöchentlich je zwei Stunden), in Galizien noch drei Jahre lang die Fortbildungsschule zu besuchen ist. Den Kindern ganzer Schulgemeinden auf dem Land ist Einschränkung des Unterrichts auf einen Teil des Jahres oder auf halbtägigen Unterricht oder auf einzelne Wochentage zu gewähren, wenn die Vertretungen der sämtlichen eingeschulten Gemeinden auf Grund von Gemeindeausschußbeschlüssen darum nachsuchen. Dieselben Erleichterungen sind nach vollendetem sechsjährigem Schulbesuch den Kindern auf dem Land und den Kindern der

122) Vgl. Kral, Streiflichter auf den Haushalt der öffentlichen Volksschule in Oesterreich, Z. f. G.W. XV, (1891) S. 161.

unbemittelten Volksklassen in Städten und Märkten auf Ansuchen ihrer Eltern aus rücksichtswürdigen Gründen zuzugestehen.

6. Die Anstellung als Lehrer ist durch einen Befähigungsnachweis bedingt, der durch die Erstehung von zwei Prüfungen zu liefern ist. Die Anstellung als Unterlehrer erfolgt nach Ablegung der ersten Prüfung. Zur Ausbildung von Lehrern und Lehrerinnen werden vom Staat Bildungsanstalten mit 4 (in Dalmatien 3) Jahreskursen unterhalten, in welchen die Geschlechter, nicht aber die Konfessionen getrennt sind. Die Bezüge der Lehrer bestehen in einem Gehalt, der sich nach der Klasse bemißt, in welche der Dienstort nach seinen Preisverhältnissen eingeteilt ist[123]), und einer Zulage von meist 10% des Gehalts, die nach je 5 Jahren gewährt wird. Die Leiter einer Schule haben meist außerdem freie Wohnung. Nach Vollendung des 10. Dienstjahres haben die Lehrer Anspruch auf Pension, als welche nach Vollendung des 40. Dienstjahres der volle Gehalt einschließlich der Alterszulagen gereicht wird. Aehnlich günstig sind die Pensionsansprüche der Witwen und Waisen geregelt. Die Pensionen bestreitet in jedem Land ein Pensionsfonds, zu welchem die Lehrer, die Gemeinden und das Land beitragen. Lehramtskandidaten und Lehrer sind nach ihrer Einreihung in das stehende Heer oder in die Landwehr zu einer den Volksunterricht am wenigsten störenden Zeit durch acht Wochen militärisch auszubilden und dann zu beurlauben und im Frieden nur noch zu den periodischen Reservewaffenübungen beizuziehen.

7. Die in öffentlichen oder Privatschulen zu gebrauchenden Lehrbücher bedürfen der Genehmigung der Unterrichtsbehörden; Religionsbücher können diese Genehmigung nur erhalten, wenn sie von der bezüglichen konfessionellen Oberbehörde für zulässig erklärt worden sind.

8. Zur Errichtung von Privatschulen ist die Genehmigung des Landesschulrats erforderlich, welche erteilt werden muß, wenn a. Vorsteher und Lehrer sittlich makellos sind und ihre Befähigung nach Maßgabe der für die öffentlichen Schulen geltenden Bestimmungen dargethan, oder Dispens erhalten haben, b. der Lehrplan mindestens den Anforderungen entspricht, welche an eine öffentliche Schule gestellt werden, c. die Einrichtungen keinen Nachteil für die Gesundheit der Kinder befürchten lassen. Die Privatschulen stehen unter staatlicher Aufsicht; jede Aenderung im Lehrplan, Lehrerpersonal und Lokal ist den Aufsichtsbehörden vor der Ausführung anzuzeigen. Sie sind zu schließen, wenn sie die Gesetze nicht beobachten oder moralische Gebrechen offenbar werden. Sie können vom Minister das Recht zur Ausstellung staatsgültiger Zeugnisse erhalten, wenn ihre Organisation und Lehrziel den Einrichtungen und Zielen der öffentlichen Schulen, mit welchen sie konkurrieren, entsprechen (Oeffentlichkeitsrecht).

Eine Statistik des Volksschulwesens im Jahre 1888/89 gibt die Tabelle auf S. 1097.

Zur Ergänzung ist Folgendes zu bemerken. Unter den 425 Bürgerschulen waren 235 für Knaben und 190 für Mädchen. Von den 16 851 allgemeinen Volksschulen waren 1153 für Knaben, 897 für Mädchen und 14 801 gemischt. Von den 17 276 Volks- und Bürgerschulen erteilten 12 683 ganztägigen, 3553 halbtägigen und 1240 teils ganz- und teils halbtägigen Unterricht. Von den Lehrern hatten das Zeugnis der Lehrbefähigung 81,6%, das Reifezeugnis 10,1%, kein Zeugnis 5,3%, von den Lehrerinnen ebenso 75, 16,8 und 8,2%. Von den schulpflichtigen Kindern besuchten neben den 2 938 575 Kindern in Volks- oder Bürgerschulen 51 836 höhere oder Fachschulen oder genoßen Privatunterricht, 22 048 waren wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen ohne Unterricht und 367 769

123) In Ober- und Niederösterreich bestehen drei Ortsklassen, in welchen die Gehalte 800, 700 und 600 fl. betragen. In den übrigen Ländern sind die Gehalte teils etwas, teils erheblich niedriger, beispielsweise betragen sie in Vorarlberg je nach der Bedeutung des Schulorts 600, 400 und 300 fl. Aehnlich sind sie in Tirol, wo noch kein Schulgesetz zu stand gekommen ist. Die Versehung des Meßnerdienstes ist den Lehrern, abgesehen von Tirol und Salzburg, untersagt.

waren dem Unterricht entzogen. Generelle Schulbesuchserleichterungen hatten in 9 Ländern von den 8715 Gemeinden, welche solche ansprechen konnten, 3451 erhalten, was 87 000 Kindern zu gut kam. Individuelle Schulbesuchserleichterungen waren 86 000 Kindern gewährt. An 11 814 öffentlichen Schulen wurde Turnunterricht, an 10 503 Arbeitsunterricht erteilt, 9407 waren mit Schulgärten, 13 795 mit Schulbibliotheken versehen. Von den 965 Privatvolksschulen besaßen 518 Oeffentlichkeitsrecht. Es bestanden 546 Kindergärten, 486 Kinderbewahranstalten, 367 gewerbliche Fortbildungs- (Sonntags-) Kurse (davon 172 im Küstenland, 67 in Böhmen) und 455 landwirtschaftliche Fortbildungskurse (davon 218 im Küstenland, 47 in Oberösterreich, 26 in Böhmen und je 26 in Niederösterreich und in Mähren).

Land	Einwohnerzahl	Oeffentliche Volksschulen									private	
		Unterrichtssprache										
		deutsch	nichtdeutsch	gemischt	allgemeine	Bürgerschulen	Lehrer	Lehrerinnen	Knaben	Mädchen	Knaben	Mädchen
N.-Oesterreich	2 330 621	1536	—	8	1452	92	6039	2730	176790	179373	3282	9069
O.-Oesterreich	759 620	502	–	–	494	8	1553	528	54717	53852	1136	3888
Salzburg	163 570	159	–	—	157	2	454	133	11828	10306	27	2062
Steiermark	1 213 597	547	176	68	785	6	2342	724	82543	78624	1121	6760
Kärnten	348 730	263	—	91	352	2	840	143	25775	25426	64	1121
Krain	481 243	26	253	15	293	1	661	172	25858	23681	639	2085
Küstenland	647 934	3	283	21	347	4	923	405	35325	30534	869	1929
Tirol	805 176	776	713	28	1515	2	2762	1223	62430	57258	428	3573
Vorarlberg	107 373	191			190	1	405	125	8230	7565	112	770
Böhmen	5 560 819	2160	2737	—	4678	219	15174	4587	475261	476427	9989	15802
Mähren	2 153 407	683	1549	22	2187	67	5619	1076	186991	185908	3139	7438
Schlesien	565 475	209	244	25	471	7	1159	194	41044	38849	3107	6411
Galizien	5 958 907	33	3265	88	3378	8	6630	2134	226655	194519	6935	11613
Bukowina	571 671	19	184	79	281	1	631	143	20602	16682	1399	869
Dalmatien	476 101		275	1	271	5	513	104	14396	4218	219	1052
Summe	22 144 244	7107	9723	446	16851	425	45705	14421	1448445	1383222	32466	74442

§ 32. Als im Jahre 1773 der Jesuitenorden aufgehoben wurde, besaß er in Oesterreich 200 Gymnasien, neben welchen 25 Anstalten der Piaristen, mehrere der Benediktiner und einige weltliche bestanden. Die bei dieser Lage einleuchtende Notwendigkeit, schleunig für die Heranziehung eines staatlichen Gymnasiallehrerstandes zu sorgen, wurde zwar erkannt, aber man kam nicht dazu, etwas zu thun. Ein Teil der Jesuitenanstalten ging ein, die meisten wurden mit ehemaligen Jesuiten und mit Lehrern, wie man sie fand, besetzt, oder anderen Orden, namentlich den Piaristen überlassen. In der Folgezeit wurden mehrmals langjährige Beratungen über Reformen gepflogen, die aber ohne nennenswertes Ergebnis blieben, und der traurige Zustand der Gymnasien dauerte daher im laufenden Jahrhundert fort. Nach der jesuitischen Tradition war der Unterricht der nur sechsklassigen und nur 18 wöchentliche Lehrstunden erteilenden Anstalten fast nur auf die Fertigkeit lateinisch zu schreiben und zu sprechen, gerichtet, Griechisch wurde in kaum nennenswertem Umfange getrieben, und der Unterricht in Mathematik, Naturwissenschaften, Geschichte und Philosophie war besonderen Anstalten mit zwei oder drei Jahreskursen vorbehalten, die in viel geringerer Zahl als die Gymnasien vorhanden waren, und bei deren Organisation ebenso wie bei der der Gymnasien die Absicht obwaltete, die Erwerbung einer höheren Bildung auf möglichst enge Kreise zu beschränken[124]. Schlechte Lehrbücher und Methoden, ängstliche

124) Durch Verordnungen von 1819 und 1824 wurde das Maximum der Schülerzahl für Gymnasialklassen auf 80, für einen Kurs der höheren Anstalten auf 250 festgesetzt, Parallelkurse wurden nicht errichtet. Ueber die Auswahl entschieden Willkür und persönliche Verbindungen.

Ueberwachung der Lehrer, ein die selbständige Entwicklung hemmendes Prüfungswesen der Schüler, das war die Signatur der österreichischen Gymnasien bis in die Mitte des jetzigen Jahrhunderts.

Die Umwälzungen des Jahres 1848 führten endlich zu zeitgemäßen Reformen. Der Ministerialreferent Exner und der aus Preußen an die Wiener Universität berufene Professor Bonitz arbeiteten einen Reorganisationsplan aus, für den der Minister Graf Leo Thun 1849 die kaiserliche Sanktion erlangte.

Die getroffenen, noch jetzt bestehenden Einrichtungen lehnen sich im allgemeinen an die deutschen an, weichen aber doch in erheblichen Punkten von denselben ab. So wird der mathematisch-naturwissenschaftliche Unterricht stärker betont[125], außer der Muttersprache der Schüler wird eine weitere Sprache des Staats gelehrt[126], und die Zahl der wöchentlichen Lehrstunden beträgt nur 22—26. Die Anstalten besitzen nur acht Jahreskurse, von denen vier das Unter- und vier das Obergymnasium bilden; ein Untergymnasium, in dessen sämtlichen Klassen obligatorischer Zeichenunterricht erteilt wird, und in dessen dritter und vierter Klasse für die nicht auf das Obergymnasium reflektierenden und deshalb vom Griechischen dispensierten Schüler der Unterricht in einer modernen Kultursprache obligat ist, heißt Realgymnasium. Oeffentliche Gymnasien sind die in der unmittelbaren Verwaltung des Staats stehenden und diejenigen, welchen das Recht zur Ausstellung staatsgültiger Zeugnisse (Oeffentlichkeitsrecht) ausdrücklich verliehen ist[127]; alle anderen sind Privatgymnasien. Zur Errichtung eines Privatgymnasiums ist Erlaubnis des Ministers nötig, welche erteilt wird, wenn der Lehrplan der Staatsgymnasien angenommen wird, die Unterhaltsmittel gesichert sind, und der Vorstand und sämtliche Lehrer Oesterreicher und unbescholten sind und die zur Anstellung an Staatsgymnasien erforderliche Befähigung nachgewiesen haben. Privatanstalten, welche in Lehrgegenständen des Gymnasiums unterrichten, aber nicht den Namen Gymnasium führen wollen, können ohne Erlaubnis von jedem unbescholtenen, die vorgeschriebene Lehrbefähigung besitzenden Oesterreicher errichtet werden. Die anzustellenden Lehrer müssen nur unbescholten sein. Doch unterliegen auch diese Privatanstalten staatlicher Aufsicht und können wegen Staatsgefährlichkeit geschlossen werden.

§ 34. Die erste Realschule wurde 1770 vom Staate in Wien gegründet und 1809 reorganisiert, worauf in Brünn, Brody, Lemberg und Triest vom Staate und in einigen anderen Städten von Privaten ähnliche Anstalten errichtet wurden. Eine 1851 im Anschluß an die Gymnasialreorganisation vorgenommene Reform der Realschulen hatte eine erhebliche Vermehrung derselben im Gefolge. Wegen der Verschiedenheit der Zwecke, die die Schulen nach diesen Vorschriften neben einander verfolgen sollten, bewährten sie sich aber nicht, und es wurde daher 1868 zu einer Umgestaltung geschritten.

Nach den hiernach jetzt geltenden auf Landesgesetzen beruhenden Bestimmungen bestehen die zur Gewährung allgemeiner Bildung bestimmten und sowohl auf das Polytechnikum als zum unmittelbaren Uebertritt in das praktische Leben vorbereitenden Realschulen aus einer vierklassigen Unterrealschule und aus einer dreiklassigen Oberrealschule. Die Oberrealschule kann nicht für sich allein bestehen, die Unterrealschule kann durch ein Realgymnasium vertreten werden. Lateinischer Unterricht wird nicht erteilt. Zur Errichtung einer Privatrealschule ist jedermann berechtigt, aber der Lehrplan unterliegt der Genehmigung des Staats, in dessen freiem Ermessen die Erteilung des Rechts zur Ausstellung staatsgültiger Zeugnisse steht.

125) In den acht Klassen zusammen werden auf Religionslehre 16, Latein 50, Griechisch 28, Muttersprache 25, Geographie und Geschichte 27, Mathematik 24, Naturgeschichte 10, Physik 11 und Philosophie 4 Stunden verwendet.

126) Bis 1865 wurde der Unterricht in allen Anstalten in deutscher Sprache erteilt. Seitdem sind fast alle galizischen und die Mehrzahl der böhmischen nationalisiert worden.

127) Das Recht, Maturitätszeugnisse auszustellen, begreift nicht notwendig das Oeffentlichkeitsrecht.

Ueber den Zustand der Gymnasien und Realschulen im Jahre 1889 unterrichtet folgende Tabelle, welche die Privatanstalten nicht umfaßt.

Anstalten	Zahl	Erhalter					mit deutscher Unterrichtssprache	Lehrer	Schüler		
		Staat	Land	Stadt	Kirche	andere			überhaupt	ohne Schulgeld	Abiturienten
Gymnasien [128])	173	126	9	19	14	5	98	3473	52 959	25 087	3536
Realschulen	79	48	16	9	–	6	57	1371	17 586	7 203	790

§ 35. Der Zustand der Universitäten Oesterreichs, welche im wesentlichen wie die deutschen organisiert sind, war in den Wintern 1879/80 und 1888/89 folgender:

Universitäten	gestiftet	Professoren ordentliche		Professoren außerordentliche		Privatdozenten, Supplenten, Adjunkten		Andere Lehrer		Gesamtzahl der Lehrer		Studierende	
Wien	1365	82	87	48	47	161	228	9	12	300	374	4184	6 371
Graz	1586	43	47	20	17	50	68	4	3	117	135	819	1 385
Innsbruck	1673	40	44	12	14	32	36	3	2	87	96	607	890
Prag, deutsch	1348	59	54	27	15	87	79	7	5	180	153	1928	1 643
Prag, czechisch	1882	—	37	—	17	—	65	—	7	—	126	-	2 537
Lemberg	1784	27	31	6	11	20	26	6	5	59	73	1057	1 188
Krakau	1364	35	44	16	16	35	53	2	2	88	115	707	1 277
Czernowitz	1875	20	27	10	5	7	6	2	2	39	40	259	271
Zusammen	—	306	371	139	142	392	561	33	38	870	1112	9561	15 562

IV. Die Schweiz.

Büchler in Schmid's Encyklopädie Bd. 8. Beer und Hochegger, Die Fortschritte des Unterrichtswesens, 2. Bd., 1868. Ziegler, Das Züricher'sche Schulwesen, im Korresp.Bl. f. d. Gelehrten- und Realschulen Württembergs, 1877. Grob, Statistik über das Unterrichtswesen in der Schweiz, 7 Bde., 1883. Grob, Sammlung neuer Gesetze und Verordnungen über das Unterrichtswesen der Schweiz, 2 Bde., 1886 und 1887. Grob, Jahrbuch des Unterrichtswesens in der Schweiz, 1889, 1890 und 1891.

§ 36. Das Bundesrecht enthält nur wenige auf das Unterrichtswesen bezügliche Sätze. Art. 27 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 bestimmt, daß der Bund befugt ist, neben der 1860 von ihm gegründeten polytechnischen Schule in Zürich weitere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder zu unterstützen, daß die Kantone für genügenden Primarunterricht zu sorgen haben, welcher ausschließlich unter staatlicher Leitung stehen, obligatorisch und unentgeltlich [129]) sein soll, und daß die öffentlichen Schulen so organisiert werden müssen, daß sie von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können. Nach Art. 34 ist der Bund befugt, einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in Fabriken aufzustellen und hat demgemäß unterm 23. März 1877 ein dem Unterrichtsinteresse volle Rechnung tragendes Gesetz erlassen. Endlich schließen die Art. 51 und 52 den Jesuitenorden und die ihm affiliierten Gesellschaften aus und erklären die Errichtung neuer und die Wiederherstellung aufgehobener Klöster oder religiöser Orden für unzulässig. Von Gesetzen gehört das Militärorganisationsgesetz vom 13. November 1874 Art. 81 hierher, wonach die Kantone dafür zu sorgen haben, daß die männliche Jugend vom 10. Altersjahre bis zum Austritte aus der Primarschule durch einen von den Lehrern zu erteilenden angemessenen Turnunterricht auf den Militärdienst vorbereitet wird. Nach Art. 2 des Gesetzes können die

128) 33 Anstalten hatten als Unterbau Realgymnasien mit 9245 Schülern.

129) In verschiedenen Kantonen unterrichten alle öffentlichen Schulen mit Ausnahme der Universitäten unentgeltlich; häufig werden auch die Lehrmittel den Schülern unentgeltlich verabfolgt.

Lehrer der öffentlichen Schulen nach bestandener Rekrutenschule von weiteren Militärdienstleistungen entbunden werden, wenn die Erfüllung ihrer Berufspflichten dies notwendig macht.

Soweit das Bundesrecht nicht eingreift, sind die Kantone „souverän" (Bds.Vfssg. Art. 3). Infolge dessen gibt es kein schweizerisches, sondern nur 25 kantonale Schulsysteme, deren Einrichtungen und Benennungen zum Teil weit auseinandergehen. Eine zusammenfassende Schilderung derselben ist daher unmöglich, und da ein Eingehen auf die einzelnen Kantone zu weit führen würde, bleibt nur übrig, die Darstellung auf einen der wichtigeren Kantone zu beschränken und die übrigen nur in gelegentlichen Bemerkungen zu berücksichtigen.

§ 37. Der Kanton Zürich mit 339 000 zu 9/10 protestantischen Einwohnern[130]) empfiehlt sich dadurch zur Betrachtung, daß sein Unterrichtswesen das höchstentwickelte ist. An Volksschulen bestehen hier:

1. Die Primar- oder Alltagsschule, zu deren Besuch die Kinder vom vollendeten 6. bis zum vollendeten 12. Lebensjahre verpflichtet sind[131]). Der Lehrplan wird vom Erziehungsrat festgestellt, welcher bezüglich des Religionsunterrichts, der vom Lehrer erteilt wird, das Gutachten des Kirchenrats einholt. Die Schulen sind von den Schulgemeinden zu unterhalten, welche in der Regel mit den politischen Gemeinden zusammenfallen[132]). Die Gemeinden sollen das Schulvermögen so „äufnen" (durch Bürgereinkaufsgebühren, Gaben und Vermächtnisse), daß die Renten desselben die Schulausgaben decken; es beläuft sich auf rund 18 Millionen Fr. oder 53 Fr. auf den Einwohner[133]). Der Kanton leistet Beiträge zu den Lehrerbesoldungen, außerordentlichen Baukosten, Aufwendungen für Lehrmittel und an arme Gemeinden. Abgesehen von der Stadt Zürich werden die beiden Geschlechter gemeinsam unterrichtet[134]). Als Lehrer können nur Personen angestellt werden, welche die Lehrerprüfung bestanden und zwei Jahre an einer Schule gewirkt haben[135]). Die Anstellung erfolgt durch Wahl der Gemeindeglieder auf 6 Jahre, nach deren Ablauf darüber abgestimmt wird, ob die Amtsdauer auf weitere 6 Jahre verlängert oder eine Neuwahl vorgenommen wird. Neben 643 Lehrern unterrichten 55 Lehrerinnen die 25 638 männlichen und 28 222 weiblichen Schüler, so daß auf 77 Schüler eine Lehrkraft kommt[136]). Der Minimalgehalt beträgt für Lehrer und Lehrerinnen 1200 Fr. nebst freier Wohnung und Holz; der Kanton leistet mindestens die Hälfte des Minimalgehalts und gewährt Alters-

130) Die statistischen Angaben beziehen sich, wo nichts anderes angegeben ist, auf das Jahr 1887/8.

131) In anderen Kantonen dauert die Schulpflicht bis zu neun Jahren und beginnt häufig erst mit dem vollendeten 7. Lebensjahre.

132) Von den 53 860 Schülern des Kantons haben nur 261 einen Schulweg von mehr als 3 und 34 einen Schulweg von mehr als 5 km. Von den 471 016 Schülern der Schweiz haben 17 132 einen Schulweg von mehr als 3 und 3225 einen Schulweg von mehr als 5 km.

133) In der Schweiz kommen auf den Einwohner 46 Fr. Primarschulvermögen. Größer als in Zürich ist es in den Kantonen Glarus, Solothurn, Basel-Stadt und Schaffhausen, am kleinsten in den Kantonen Uri, Wallis und Tessin (25, 18 und 10 Fr. auf den Einwohner). Die Primarschulausgaben, welche in der Schweiz auf den Schüler 38 Fr. betragen, sind am höchsten in den Kantonen Basel-Stadt, Genf, Schaffhausen und Zürich mit 123, 66, 66 und 62, am niedrigsten in den Kantonen Wallis, Unterwalden, Schwyz und Uri mit 13, 13, 18, und 17 Fr. auf den Schüler.

134) Diese Einrichtung findet auch in den französischen Kantonen immer mehr Beifall.

135) Von den 8365 Lehrkräften, welche die Schweiz 1881 besaß, waren 6988 auf einem Seminar, 1377 in anderer Weise gebildet.

136) In der Schweiz kommen auf 471 016 Schüler 6127 Lehrer und 2904 Lehrerinnen (68 und bezw. 32% der Lehrkräfte) und also auf eine Lehrkraft 52 Schüler. Das weibliche Geschlecht ist unter den Lehrkräften am schwächsten vertreten in den Kantonen Thurgau, St. Gallen, Solothurn und Zürich (bis zu 8%), am stärksten in den Kantonen, Tessin, Neuenburg und Unterwalden (mit 59, 65 und 73% der Lehrkräfte). Das Verhältnis verschiebt sich immer mehr zu Gunsten der Lehrerinnen. Die meisten Schüler kommen auf eine Lehrkraft in den Kantonen Basel-Land, Zürich und Appenzell (72, 77 und 82), die wenigsten in den Kantonen Graubünden, Tessin und Genf (31, 36 und 39). Unter den Lehrern befinden sich 30 Welt- und 15 Ordensgeistliche, unter den Lehrerinnen 299 geistliche, und zwar haben geistliche Lehrkräfte die Kantone Freiburg, Schwyz (je 64), Unterwalden (55), Wallis (51), Uri (34), Zug (33), Graubünden (16), Luzern, St. Gallen, Tessin und Solothurn. Einige Kantone haben Fortbildungskurse für Lehrer eingerichtet.

zulagen. Die durchschnittliche Barbesoldung beträgt für einen Lehrer 2038, für eine Lehrerin 1691 Fr., das durchschnittliche Gesamteinkommen (Barbesoldung und Accidentien) für einen Lehrer 2228, für eine Lehrerin 1805 Fr.[137]. Die Lehrer haben nach dreißigjähriger Dienstzeit die Hälfte ihrer Barbesoldung als Ruhegehalt zu beanspruchen. Sie haben jährliche Beiträge in eine vom Staat unterstützte Kasse zu leisten, welche den Witwen und eventuell den Waisen eine jährliche Pension von 200 Fr. bezahlt.

Die Lokalschulaufsicht führt die fünfgliedrige von den Gemeindegliedern aus ihrer Mitte gewählte Schulpflege; an den Sitzungen derselben nehmen die Lehrer mit beratender Stimme teil. Jeder der 11 Bezirke des Kantons hat eine Bezirksschulpflege aus 9—13 Mitgliedern, von welchen 3 vom Schulkapitel, die übrigen von den Gemeindemitgliedern des Bezirks gewählt werden; jedes Mitglied besucht die ihm zugeteilten Schulen wenigstens zweimal im Jahre. Ein Schulkapitel wird von den Lehrern und Lehrerinnen jedes Bezirks gebildet. Es dient nicht nur der Fortbildung der Lehrer, sondern vertritt auch deren Standesinteressen, und erstattet den Staatsbehörden über Unterrichtsfragen Gutachten. Die sämtlichen Lehrer aller Stufen des Kantons bilden die Schulsynode, die sich jährlich einmal versammelt, um über Schulfragen zu beraten und zwei Mitglieder in den Erziehungsrat zu wählen, welcher dem zur Kantonsregierung gehörenden und das ganze Unterrichtswesen leitenden Erziehungsdirektor an die Seite gestellt ist; die 4 weiteren Mitglieder des alle 3 Jahre erneuerten Erziehungsrats werden vom Kantonsrat gewählt.

2. Die Ergänzungsschule (nach deutscher Terminologie Fortbildungsschule) ist für diejenigen Kinder, welche aus der Alltagsschule in keine andere Schule übertreten, 3 Jahre lang obligatorisch[138]. Sie wird wöchentlich an zwei Vormittagen je 4 Stunden lang durch die Lehrer der Alltagsschule gehalten, durch die dieser vorgesetzten Behörden beaufsichtigt und bezweckt die Befestigung der dort erworbenen Kenntnisse.

3. Die Mädchenarbeitsschule, für die ältere Hälfte der Alltagsschülerinnen obligatorisch, für die Ergänzungs- und Sekundärschülerinnen fakultativ. Die Lehrerinnen werden von der Schulpflege auf drei Jahre ernannt.

4. Die Sekundarschulen (nach deutscher Terminologie Bürgerschulen oder gehobene Volksschulen) unterrichten in Religionslehre, deutscher und französischer Sprache, Arithmetik, Geometrie, Geographie, Geschichte, Staatseinrichtungen, Naturkunde, Zeichnen, Schönschreiben, Gesang und Turnen. Die Schulen nehmen Knaben und Mädchen nach Absolvierung der Alltagsschule auf und unterrichten dieselben gemeinsam drei Jahre lang. Die Unterhaltung erfolgt durch Schulkreise, welche der Kanton unterstützt. Schulgeld wird nicht erhoben. Die Lehrer rekrutieren sich aus den Alltagsschullehrern, müssen aber eine Zeit lang eine höhere Schule besuchen und in den zu lehrenden Fächern eine weitere Prüfung ablegen. Der Kanton besitzt 91 Sekundarschulen, welche von 3175 Knaben und 1844 Mädchen besucht werden, und an welchen 165 Lehrkräfte wirken. Die Jahresausgaben betragen 699 700 Fr., wovon der Kanton 275 782 bestreitet[139].

§ 38. An höheren Unterrichtsanstalten besitzt der Kanton Zürich

137) In der Schweiz beträgt die Durchschnittshöhe der Barbesoldung 1303 und 822 Fr., des Gesamteinkommens 1419 und 901 Fr. Am besten sind die Lehrer in den Kantonen Appenzell, Neuenburg, Genf, Zürich und Basel Stadt gestellt mit 1821, 1931, 2188, 2228 und 3213 Fr., die Lehrerinnen in den Kantonen Appenzell, Zürich, Basel-Stadt, Basel-Land und Thurgau mit 1821, 1805, 1535, 1540 und 1257 Fr. Gesamteinkommen. Am schlechtesten sind die Lehrer gestellt in den Kantonen Wallis, Uri, Unterwalden und Tessin mit 425, 528, 650 und 666 Fr. und die Lehrerinnen in den Kantonen Wallis, Uri, Unterwalden und Zug mit 342, 359, 370 und 419 Fr. Gesamteinkommen.

138) In der Mehrzahl der anderen Kantone ist die Fortbildungsschule nicht obligatorisch.

139) Die Sekundarschulen sind die wertvollste Eigentümlichkeit des Zürcherischen und ebenso des schweizerischen Schulwesens. Die Schweiz besitzt deren 451 mit 15 213 Schülern, 10 933 Schülerinnen und 1349 Lehrkräften. Die meisten bestehen in den Kantonen Bern (61), St. Gallen (34), Tessin (31, und zwar besondere für Knaben und für Mädchen), Luzern (27), Aargau (28), Thurgau (24) und Graubünden (17).

1. das kantonale Gymnasium in Zürich und ein städtisches in Winterthur, ersteres mit 416, letzteres mit 131 Schülern, ersteres mit 79, letzteres mit 40 Fr. jährlichem Schulgelde. Beide haben 6½ Jahreskurse, in deren untersten der Eintritt nach Vollendung des 12. Lebensjahres erfolgt. Bis zu dieser Zeit muß also die Volksschule besucht werden. Die Schüler haben bis zu 42 wöchentlichen Unterrichtsstunden. Die Aufsicht über die Lehrer führt der Rektor, der aber nur primus inter pares ist, und ein aus allgemeinen Wahlen hervorgehendes Kollegium.

2. Die kantonale Industrieschule in Zürich und eine städtische in Winterthur (nach deutscher Terminologie Oberrealschulen), erstere mit 127, letztere mit 39 Schülern, erstere mit 50, letztere mit 60 Fr. jährlichem Schulgelde. Die Anstalten, welche die Schüler nach Absolvierung der Sekundarschule aufnehmen, haben drei Jahreskurse und bereiten die Schüler für das Polytechnikum vor.

3. Höhere städtische Mädchenschulen in Zürich und Winterthur, welche Mädchen, die die Sekundarschule absolviert haben, zwei Jahre lang unterrichten, 90 und bezw. 60 Fr. Schulgeld erheben und 104 bezw. 54 Schülerinnen haben.

4. Fachschulen und zwar a. ein kantonales Lehrerseminar (1832 gegründet) und ein städtisches Lehrerseminar mit vier Jahreskursen und 110 und bezw. 59 Schülern. Der Eintritt erfolgt nach Absolvierung der Sekundarschule. b. Das kantonale Technikum (mit 255 Schülern und 119 Hospitanten) mit Abteilungen für Bauhandwerker, Mechaniker, Geometer, Kaufleute und Kunstgewerbetreibende und mit fünf Semesterkursen. Der Eintritt erfolgt nach vollendetem 15. Lebensjahre. c. Im gleichen Alter findet die Aufnahme in die kantonale Landwirtschaftsschule (Pensionat) mit 4 Semesterkursen und 52 Schülern statt. d. Die kantonale Tierarzneischule mit 6 Semesterkursen und 51 Schülern setzt die Absolvierung einer Sekundarschule voraus. e. Die Kunstgewerbeschule in Zürich[140]).

5. Die Universität in Zürich, 1833 nach dem Vorbild der deutschen Universitäten gegründet[141]); von eigentümlichen Einrichtungen verdient Erwähnung, daß neben den

---

140) Die Einrichtungen der übrigen Kantone sind ungemein mannigfaltig. Es bestehen Schulen mit 2—9 Jahreskursen, welche bald Gymnasien (oder obere und untere Stücke von solchen), bald Realschulen (oder obere und untere Stücke von solchen), bald beides zugleich, bald außerdem, oder auch ausschließlich, Mädchenschulen, Lehrer- oder Lehrerinnenseminare sind. Das bunteste Bild bietet der Kanton Waadt (239 000 Einw.), welcher besitzt: ein collège in Aigle mit einer humanistischen, einer Real- und einer Mädchenabteilung mit je 6 Klassen (Aufnahmsalter 9 Jahre), eine Realschule in Bex für Knaben und Mädchen mit 4 Klassen (Aufnahmsalter 11 J.), ein coll. in Aubonne mit humanistischer Real- und Mädchenabteilung, 6 und bezw. 5 und 4 Klassen (A.A. 9, 9 und 12 J.), ein coll. in Avenches mit humanistischer und Realabteilung (letztere zugleich für Mädchen) mit 5 und bezw. 4 Klassen (A.A. 10 u. 12 J.), eine Realschule in Sainte-Croix mit einer Knaben- und einer Mädchenabteilung und 3 und bezw. 2 Klassen (A.A. 11 J.), ein Gymnasium in Lausanne mit 7 Klassen (A.A. 9 J.), eine Realschule ebenda mit 8 Klassen (A.A. 9 J.), eine Mädchenschule ebenda mit 7 Klassen (A.A. 9 J.), ein Lehrer- und ein Lehrerinnenseminar ebenda mit 4 und 2 Klassen (A.A. 16 J.), eine Realschule in Cully mit 4 Klassen (A.A. 12 J.), ein coll. in Morges mit humanistischer und Realabteilung, 7 und bezw. 4 Klassen (A.A. 9 u. 12 J.), ein coll. in Moudon mit humanistischer, Real- und Mädchenabteilung und 4, 4 und 3 Klassen (A.A. 10, 11 und 12 J.), ein coll. in Nyon mit einer humanistischen und einer realistischen Knaben- und einer Mädchenabteilung und 5 bezw. 4 Klassen (A.A. 10 u. 12 J.), ein ebensolches coll. in Orbe, ein ebensolches coll. in Payerne, ein coll. in Chateaux d'Oex mit humanistischem und realistischem Unterricht für Knaben und Mädchen in 5 Klassen (A.A. 9 J.), ein ebensolches coll. mit 4 Klassen in Rolle, eine Realschule für Knaben und Mädchen in Chenit mit 3 Klassen (A.A. 12 J.), ein coll. in Vevey mit humanistischer, realistischer und Mädchenabteilung und 7, 5 und 5 Klassen (A.A. 9, 12 u. 12 J.), ein coll. in Montreux mit den gleichen Abteilungen und je 5 Klassen (A.A. 9, 10 und 10 J.), ein coll. in Yverdon mit den gleichen Abteilungen und 5, 6 u. bezw. 3 Klassen (A.A. 9, 9 u. 12 J.). Von diesen Anstalten besitzen Gymnasium, Real- und Mädchenschule in Lausanne 237, 368 und 252, die beiden Seminare daselbst 97 und 54, die übrigen 17 Anstalten zusammen 1455 Schüler.

141) Mit der Universität in Zürich mit 509 Studierenden konkurrieren das eidgenössische Polytechnikum ebenda, die Universitäten Bern, Basel, Genf und Lausanne, die Akademie in Neuenburg, die theologische Lehranstalt in Luzern und die Rechtsfakultäten in Freiburg und Sitten mit 580, 527, 358, 390, 143, 36, 23, 14 und 13 Studie-

Abiturienten der Gymnasien auch die der Industrieschulen und der Lehrerseminare immatrikuliert werden.

V. Frankreich.

Block, Dictionnaire de l'administration française, 2. éd. (1877) S. 1100 (Supplemente dazu bis 1888). Rendu, L'instruction primaire, 1873. Bouillier, L'université sous M. Ferry, 1880. J. Simon, La réforme de l'enseignement secondaire, 2. éd. 1874. Bersot, Questions d'enseignement, 1880. Ferneuil, La réforme de l'instruction publique, 2. éd. 1881. M. Bréal, Quelques mots sur l'instruction publique, 3. éd. 1881. Allain, L'instruction primaire avant la révolution, 2. éd. 1881. Detourbet, La loi du 28. mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire, commentaires etc., 1883. Beaussire, La liberté de l'enseignement et l'université sous la troisiéme republique, 1884. J. Simon, L'école, 11. éd. 1886. A. Duruy, L'instruction publique, 1886. Gréard, Education et instruction, 4 vol., 1887. Schmit, L'organisation de l'enseignement primaire, 1887. Statistique de l'enseignement primaire, 4 vol., Paris 1888. Statistique de l'enseignement secondaire, Paris 1889. Statistique de l'enseignement supérieur, Paris 1889. Annuaire de l'instruction publique et des beaux arts (seit 1851). Beer und Hochegger, Die Fortschritte des Unterrichtswesens, 1. Bd. 1867. Büchler in Schmid's Encyklopädie des ges. Unterrichtswesens, 2. Aufl. 1878. Jolly, Die französische Volksschule unter der dritten Republik, 1884. Schröder, Das Volksschulwesen in Frankreich, 1884 und 1887. Stein, V.L. V. Ders., Die innere Verwaltung (Das Bildungswesen) 2. T. 1883 u. 3. T., 1. H. 1884. Weigert, Die Volksschule in Frankreich, 1890.

1. Die Behördenorganisation und das Volksschulwesen (Instruction primaire).

§ 39. Das Volksschulwesen ist in Frankreich kaum sechzig Jahre alt. Nachdem der Staat sich bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts der zu lösenden Aufgabe nicht einmal bewußt geworden war, widmete die Revolution der geistigen Hebung der unteren Klassen zwar warmes Interesse, gelangte aber nicht zu praktischen Erfolgen. Napoleon I. gab dem Unterrichtswesen eine Organisation, die die Volksbildung nur formell berührte; er erhob im Anschluß an die frühere korporative Gestaltung des höheren Unterrichtswesens die öffentlichen Lehrer aller Grade zu einer Korporation, die er Universität nannte, und die von einem Oberunterrichtsrat und einem vom Kaiser ernannten Großmeister geleitet wurde[142]). Die größte materielle Förderung, die er der Elementarschule erwies, war die Bewilligung einer Staatssubvention an einen Lehrorden. Ebenso überließ die Restauration den Unterricht dem Klerus[143]). So blieb die Entwicklung der Volksbildung dem König Louis Philipp vorbehalten, der am 28. Juni 1833 das von Cousin vorbereitete und von Guizot gegengezeichnete erste organische Volksschulgesetz erließ. Dasselbe bestimmt, daß jede Gemeinde für sich oder mit Nachbargemeinden eine Volksschule zu unterhalten hat, daß als Lehrer nur geprüfte Personen angestellt werden können, welche als Gehalt mindestens 200 Fr. erhalten müssen, daß jedes Departement ein Lehrerseminar zu unterhalten hat, und daß die Schulaufsicht von lokalen und Arrondissementskomites geführt wird, welche vom Maire und Unterpräfekten geleitet werden, und in welchen die Geistlichen Sitz und Stimme haben. Der durch das Gesetz bewirkte Fortschritt wird durch die That-

---

renden. Der Anstalt in Freiburg ist 1890 eine philosophische Fakultät beigefügt und der Name Universität gegeben worden.

142) Ges. v. 10. Mai 1808 Art. 1: „Es wird unter dem Namen Kaiserliche Universität eine Korporation gebildet, welche mit dem öffentlichen Unterricht und der Erziehung im ganzen Reiche ausschließlich beauftragt wird". Aus dem Wort „ausschließlich" zieht ein Dekret von 1808 die Konsequenz: „Keine Schule und keine Erziehungsanstalt irgend welcher Art darf außerhalb der Universität und ohne Genehmigung des Haupts derselben gegründet werden."

143) Wie wenig geschah, bezeugt die Thatsache, daß der jährliche Staatszuschuß an die Volksschulen nur 50000 Fr. betrug, und noch deutlicher der Satz aus einem Rundschreiben des Unterrichtsministers vom 10. Januar 1830 „Zusammenstürzende Schulhäuser, hungernde Lehrer, nirgends Bücher: das ist das trostlose Bild des französischen Volksschulwesens." Ein günstigeres Bild entwirft A. Chevalier, Les frères des écoles chretiennes, Paris 1887; das Buch behandelt nur die Zeit von 1797—1830.

sache gekennzeichnet, daß es die Errichtung von 20000 neuen Schulen zur Folge hatte. Zugleich führte es aber durch die Bestimmung, daß jeder, der seine Unbescholtenheit und durch ein Prüfungszeugnis seine Befähigung nachweisen kann, zur Errichtung einer Privatschule befugt sei, ein verhängnisvolles Prinzip in die französische Gesetzgebung ein.

Während die aristokratische Regierung Louis Philipp's sich mit der Gründung von Volksschulen begnügte, ging die 1848 proklamierte Republik sogleich an den Versuch, sie zu heben und so viel als möglich zu bevölkern. Man hatte das allgemeine Stimmrecht eingeführt und es war daher nur konsequent, daß ein vom Unterrichtsminister Carnot ausgearbeiteter Gesetzentwurf den Schulzwang annahm, das Schulgeld aufhob und zur Erhöhung der Lehrergehälte jährlich 47 Millionen aus der Staatskasse zur Verfügung stellte. Aber in der Nationalversammlung erlangte rasch die konservative Partei wieder die Oberhand. Durch die Revolution erschreckt schloß sie ein Bündnis mit der Kirche, als dessen Frucht am 15. März 1850 ein von ganz anderem Geiste[144]) getragenes Gesetz über die Elementar- und höheren Schulen zu stande kam. Dasselbe enthält namentlich folgende auf die ersteren bezügliche Bestimmungen:

An der Spitze des Unterrichtswesens steht neben dem Minister ein Oberunterrichtsrat (Conseil supérieur de l'instruction publique), der aus Vertretern der Kirchen, des Staatsrats, des Kassationshofs, der Akademie der Wissenschaften, der Privatschulen und aus Unterrichtsbeamten und Lehrern gebildet ist. Die nächste Instanz bildet in jeder der Akademieen, in welche das Land geteilt ist[145]), ein Rektor und ein Akademierat (conseil académique), der in ähnlicher Weise zusammengesetzt ist wie der Oberunterrichtsrat; außerdem sind dem Minister eine Anzahl Generalinspektoren unterstellt, und zwar besondere für die Fakultäten, die höheren und die Elementarschulen. Unter dem Rektor steht in jedem Departement ein Akademieinspektor (inspecteur académique), der jedoch, was die Volksschulen betrifft, nur für die pädagogischen Fragen zuständig ist, während die übrigen Angelegenheiten vom Präfekten[146]) besorgt werden. Dem Akademieinspektor und dem Präfekten ist für jedes Arrondissement ein Volksschulinspektor (inspecteur primaire) untergeordnet, der dieses Amt als Hauptamt bekleidet, und auf welchen in jeder Gemeinde zur Uebung der Lokalaufsicht der Maire und der Geistliche folgen. Weil man in die Befähigung der Maires geringes Vertrauen setzte, wurde bestimmt, daß je für eine Anzahl Gemeinden aus den Notabeln des Kantons ein Kantonaldelegierter auf drei Jahre ernannt wird, der die ihm zugewiesenen Schulen mindestens einmal monatlich inspizieren und dem Volksschulinspektor über alles, was ihn interessieren kann, Bericht erstatten soll.

Die Stellung des Geistlichen zum Maire und zu den vorgesetzten Behörden ist nicht näher definiert. Das Gesetz sagt, daß er den Religionsunterricht, aber nicht, daß er den übrigen Unterricht nicht zu überwachen hat. Da es im Gegenteil beifügt, daß er zu jeder Zeit Zutritt in die Schule hat, wurde der Geistliche thatsächlich das unabsetzbare örtliche Haupt der Volksschule. Beachtet man zugleich, daß, wie schon angedeutet, im Oberschulrat vier Bischöfe sitzen, im Akademierat ein Bischof und zwei Geistliche und im Departementalrat der Bischof und ein Geistlicher, so begreift man, in welchem Maße die Kirche durch das Gesetz von 1850 befriedigt war.

144) In der zur Ausarbeitung des Gesetzes niedergesetzten Kommission sagte Thiers: „Der Elementarunterricht braucht nicht für jedermann zugänglich zu sein; denn er ist ein Luxus und der ist nicht für jedermann. Ich würde mich der Erweiterung der Volksbildung nicht widersetzen, wenn der Unterricht noch wie früher vom Pfarrer oder Meßner gegeben würde. Ich verwerfe die weltlichen Elementarschulen, von denen viele erbärmlich sind, und erkläre mich für die kirchlichen Lehrorden, so mißtrauisch ich früher gegen dieselben gewesen bin. Das bloße Aufsichtsrecht des Klerus ist unzureichend, auch das umfassendste; denn es kann bei den Lehrern die Gesinnungen nicht ändern."

145) Ihre Zahl wurde 1854 auf 16 festgesetzt; dazu kommt die von Algier.

146) Demselben wurde 1854 für gewisse Fälle der nach dem Vorbilde des Akademierats zusammengesetzte conseil départemental beigegeben.

Die Schulen zerfallen nach den weiteren Bestimmungen des Gesetzes in öffentliche, d. h. von den Gemeinden unterhaltene, und freie, d. h. von Privaten oder Vereinen unterhaltene. Die Uebernahme der Stelle als Hauptlehrer oder Hauptlehrerin an einer öffentlichen oder freien Schule ist durch Unbescholtenheit und einen in bestimmter Weise zu führenden Befähigungsnachweis bedingt. Für die Hauptlehrerinnen, welche anerkannten kirchlichen Orden angehören, gilt das von der Ordensoberin ausgestellte Zeugnis (lettre d'obédience) als Befähigungsnachweis. Die weiteren Lehrer und Lehrerinnen bedürfen keines Befähigungsnachweises. Der Errichtung einer freien Schule muß die Anzeige der Absicht beim Maire vorausgehen, worauf nur wegen Fehlens der angegebenen notwendigen Eigenschaften des Hauptlehrers oder wegen Mangelhaftigkeit des Lokals Einspruch erhoben werden kann. Die freien Schulen unterliegen der staatlichen Aufsicht nur, um Verletzungen der Gesundheit, der Sittlichkeit, der Verfassung und der Gesetze zu verhindern.

Eine öffentliche Schule ist der Regel nach von jeder Gemeinde zu unterhalten[147]). Gemeinden mit mindestens 800 Einwohnern müssen eine Knaben- und eine Mädchenschule einrichten. Der Gemeinderat entscheidet, ob die Schule mit weltlichen Lehrkräften oder mit Angehörigen eines kirchlichen Lehrordens zu besetzen ist, und ernennt die Hauptlehrer, während die Nebenlehrer vom Hauptlehrer berufen werden. Für die Schulen mit geistlichen Lehrern hat der Vorsteher des Ordens das Vorschlagsrecht. Die Hauptlehrer müssen außer freier Wohnung und dem Schulgelde einen Gehalt erhalten, der mindestens 200 Fr. beträgt und ihre Gesamteinnahme auf mindestens 600 Fr. bringt. Die Gemeinde deckt ihre Schulausgaben durch die etwa vorhandenen Stiftungen, die ordentlichen Gemeindeeinnahmen einen Zuschlag von 2 Centimes auf den Franken der in der Gemeinde erhobenen direkten Staatssteuern und, wenn diese Quellen nicht ausreichen, durch Zuschüsse des Departements. Das Departement hat, wenn seine ordentlichen Einnahmen zur Leistung der nötigen Zuschüsse nicht ausreichen, sich gleichfalls bis zu 2 Zuschlagcentimes aufzulegen. Wenn hiermit die notwendigen Ausgaben nicht bestritten werden können, tritt der Staat ein. Die Bestimmung des Gesetzes von 1833, daß jedes Departement ein Lehrerseminar unterhalten muß, wurde durch das Gesetz von 1850 aufgehoben.

Das Gesetz von 1850 hat bis zur Mitte der siebziger Jahre nur unerhebliche Aenderungen erfahren, die in der ersten Zeit noch von einer der Schule ungünstigen Gesinnung, in den letzten Jahren des Kaiserreichs aber von aufrichtigem Interesse für dieselbe eingegeben sind. Während nach den Bestimmungen von 1850 der Oberunterrichtsrat teils durch Wahlen und teils durch lebenslängliche Ernennungen zu bilden war, übertrug ein Dekret von 1852 die Ernennung aller Mitglieder je für ein Jahr dem Kaiser und machte also die Behörde ganz von diesem abhängig. Während ferner die Lehrerernennung nach dem Gesetze von 1850 dem Gemeinderate zukam, wurde sie einschließlich des Versetzungs- und Absetzungsrechts durch ein Dekret von 1852 in die Hand des Akademierektors und durch ein Gesetz von 1854 in die des Präfekten gelegt, wodurch die Lehrer der jeweiligen Politik der Regierung dienstbar gemacht wurden. Dagegen hat das vom Minister Duruy herrührende Gesetz vom 10. April 1867 die Lehrergehalte erhöht, die Unterhaltung einer besonderen Mädchenschule schon für Gemeinden von 500 Einwohnern vorgeschrieben, die Gemeinden und Departements verpflichtet, für die Schulen bis zu 3 Zuschlagscentimes zu erheben, die Elemente der Geschichte und Geographie unter die obligatorischen Lehrgegenstände aufgenommen und bestimmt, daß in jeder Gemeinde eine Lehrerin für weibliche Handarbeiten zu unterhalten ist. Mit ziffermäßiger Deutlichkeit spricht sich der erwähnte Wechsel der Politik im Staatsbudget aus, wo der Kredit für Verbesserung von Schulhäusern

147) Die Vorschrift, daß Gemeinden, in denen mehrere Konfessionen öffentlichen Gottesdienst halten, für jede derselben besondere Schulen zu unterhalten haben, ist von geringer praktischer Bedeutung, da Frankreich unter seinen 38 Mill. Einw. nur 600 000 Protestanten und 50 000 Juden zählt.

von 1850 bis 1859 allmählich von einer Million auf 700 000 Fr. heruntergeht, um bis 1865 ebenso allmählich auf 1 700 000 Fr. und bis 1870 auf 5 800 000 Fr. anzusteigen.

Die republikanische Regierung hat seit der Mitte der siebziger Jahre die lange vernachlässigte Volksschule von Grund aus umgestaltet. Es wurde der Gehalt der Lehrer erhöht, eine Menge neuer Schulen und Seminare errichtet, Schulzwang eingeführt, das Schulgeld abgeschafft, das kirchliche Aufsichtsrecht aufgehoben, die Verwendung von geistlichen Lehrkräften in den öffentlichen Schulen beseitigt, der Religionsunterricht durch bloße Morallehre ersetzt und anderes mehr. Wenn einige dieser Maßregeln verschieden beurteilt werden können und andere offenbare Mißgriffe sind, so bedeuten die Reformen im ganzen doch einen Fortschritt, wie ihn in neuerer Zeit das Volksschulwesen keines anderen Staates zu verzeichnen hat [148]).

§ 39. Ueber den jetzigen Zustand ist folgendes zu bemerken:

1. Der neben dem Minister das Unterrichtswesen des Staats leitende Oberunterrichtsrat und die neben den Akademierektoren das Unterrichtswesen eines Akademiebezirks leitenden Akademieräte werden gemäß Gesetz vom 27. Februar 1880 jetzt ausschließlich aus Unterrichtsbeamten und Lehrern zusammengesetzt, welche auf 4 Jahre zu Mitgliedern bestellt werden. Während der aus 60 Mitgliedern [149]) bestehende Oberunterrichtsrat jährlich zweimal zusammenberufen werden muß, ist ein Ausschuß desselben von 15 Mitgliedern permanent. Außerdem wird der Minister durch ein comité consultatif beraten, in das er Notabilitäten des Unterrichtswesens je für ein Jahr beruft. Der Departementalrat besteht nach Gesetz vom 30. Oktober 1886 aus dem Präfekten, Akademieinspektor, vier Mitgliedern des Generalrats, den Lehrerseminarvorstehern, je zwei von ihren Amtsgenossen gewählten Lehrern und Lehrerinnen und zwei Volksschulinspektoren. Für die örtliche Elementarschulaufsicht wurde durch Gesetz vom 28. März 1882 ein Ortsschulrat geschaffen, der ein durch einen Kantonaldelegierten verstärkter Ausschuß des Gemeinderats ist; der Geistliche hat keine Zuständigkeit mehr [150]).

2. Die freien Schulen heißen jetzt Privatschulen. Der Oberunterrichtsrat kann ihnen den Gebrauch bestimmter Bücher verbieten, und ihre Lehrer unterliegen einer gewissen Disziplinargewalt der Schulbehörden. Im übrigen gelten für sie noch die auf der vorigen Seite angeführten Bestimmungen.

3. Der Elementarunterricht ist für die Kinder beider Geschlechter vom vollendeten 6. Lebensjahr an obligatorisch. Die Schulpflicht endigt mit Vollendung des 13. Lebensjahrs oder mit Erstehung der Schulentlassungsprüfung der sich die Kinder vom vollendeten 11. Lebensjahre an unterziehen können. Bei Verletzung der Schulpflicht findet Ermahnung, öffentliche Bekanntmachung und Geld- und Freiheitsstrafe Anwendung. Im Haus unterrichtete Kinder werden alle zwei Jahre öffentlich geprüft. (Gesetz vom 28. März 1852) [151]).

---

148) Die Reformen kamen zustand, obgleich Frankreich von 1878 bis 1890 13 Unterrichtsminister gehabt hat.

149) Er besteht aus 9 höheren Unterrichtsbeamten, die geborene Mitglieder des permanenten Ausschusses sind und ebenso wie 4 Vertreter der Privatlehrer vom Präsidenten der Republik ernannt werden. Im übrigen enthält er Mitglieder des Instituts von Frankreich, des College de France, Professoren der hohen Spezialschulen und der verschiedenen Arten von Fakultäten endlich Angehörige der verschiedenen Klassen von Gymnasiallehrern und des Elementarlehrerstandes — sämtlich von ihren Kollegen gewählt.

150) In den Landgemeinden fehlt infolge dessen jede wirksame Schulaufsicht. Denn der Maire und die Kantonaldelegierten sind der Aufgabe nicht gewachsen und der Volksschulinspektor sieht die einzelne Schule höchstens zweimal im Jahre.

151) Erwähnung verdienen ferner die folgenden Bestimmungen des Art. 15 des angeführten Gesetzes: La commission scolaire pourra accorder aux enfants demeurant chez leurs parents ou leurs tuteur, lorsque ceux-ci en feront la demande motivée, des dispenses 'de fréquentation scolaire ne pouvant dépasser trois mois par année en dehors des vacances. Ces dispenses devront, si elles excédent quinze jours, être soumises à l'approbation de l'inspecteur primaire. . . La commission peut aussi, avec l'approbation du conseil départemental, dispenser les enfants employés dans l'industrie et arrivés à l'âge de l'apprentissage d'une des deux classes de la journée; la même faculté sera accordée à

4. Der Elementarunterricht umfaßt in den öffentlichen Schulen neben den überall eingeführten Lehrfächern obligatorischen Turn- und Handfertigkeitsunterricht. Die Religionslehre ist aber durch Moral- und Bürgerlehre ersetzt. Damit die Eltern den Kindern Religionsunterricht erteilen lassen können, wozu das Schulhaus nicht benützt werden darf, müssen die öffentlichen Schulen den Unterricht am Sonntag und an einem Wochentage aussetzen. In Privatschulen darf Religionsunterricht erteilt werden. (Gesetz vom 28. März 1882).

5. Jede Gemeinde soll wenigstens eine mit einem ordentlichen Lehrer besetzte Elementarschule unterhalten, und wenn sie über 500 Einwohner zählt, eine Knaben- und eine Mädchenschule [152]). Für Weiler mit wenigstens 20 Schulkindern, welche vom nächsten Schulort 3 km entfernt sind, ist eine besondere Schule herzustellen. Der Departementalrat kann von diesen Pflichten entbinden. Er bestimmt auch mit Genehmigung des Ministers, wie viele Schulen in größeren Gemeinden zu unterhalten und wie viele Lehrer an jeder Schule anzustellen sind.

Freigestellt ist den Gemeinden die Unterhaltung von drei Arten von Volksschulen: Kleinkinderschulen (früher salles d'asile, jetzt écoles maternelles und, sofern sie nur ältere Kinder aufnehmen und an eine Elementarschule angeschlossen sind, classes enfantines genannt), höhere Elemtarschulen (écoles primaires supérieures oder cours complémentaires) und Lehrlingsschulen (écoles manuelles d'apprentissage) [153]). Zur Errichtung bedürfen die Gemeinden der Genehmigung des Departementalrats und Ministers. a. Die seit den dreißiger Jahren entstandenen für Kinder von 2—7 Jahren bestimmten Kleinkinderschulen kommen als öffentliche und private Schulen in viel größerer Zahl als in Deutschland vor. Für Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern kann der Departementalrat die Errichtung vorschreiben [154]). An ihrer Beaufsichtigung nehmen weibliche Beamte teil. b. Das Gesetz von 1833 verpflichtet die Gemeinden mit mehr als 6000 Einwohnern höhere Elementarschulen herzustellen, und im Jahr 1840 bestanden in den 273 Gemeinden der bezeichneten Art auch 180 solche Schulen. Von dieser Zeit an wurden aber die collèges communaux auf Ansuchen ermächtigt, Realkurse einzurichten, und so wenig diese die Bedürfnisse des niederen Bürgerstands befriedigten, so wurden doch daraufhin viele höhere Elementarschulen aufgehoben. Da das Gesetz von 1850 sie unerwähnt ließ, schmolzen sie bis 1874 auf 40 zusammen, neben welchen 60 Privatschulen gleicher Art bestanden; außerdem ging eine Anzahl gewöhnlicher Elementarschulen über deren obligatorischen Unterricht hinaus. Da die gewöhnliche Elementarschule die Schüler früher regel-

tous les enfants employés, hors de leur famille, dans l'agriculture.

152) Das die ganze französische Schulgesetzgebung durchziehende Bestreben, die beiden Geschlechter auseinander zu halten, findet seinen auffälligsten Ausdruck in folgender bei Block a. a. O. S. 1119 erwähnten Bestimmung einer Minist.Vfgg. v. 11. Aug. 1851: Dans les écoles qui reçoivent les enfants des deux sexes, les garçons et les filles ne pourront jamais être réunis pour les mêmes exercices. Ils seront séparés par une cloison de 1,5 m en moins de hauteur, disposée de manière que l'instituteur ait vue des deux cotés de la salle. L'entrée et la sortie auront lieu à des heures distinctes. L'intervalle sera d'un quart d'heure au moins.

153) Von den Volksschulen werden fast nur die beiden letzten Arten von dem Dekret vom 6. Juli 1882 über die Schülerbataillone getroffen, dessen Hauptbestimmungen lauten: Art. 1. Tout établissement public d'instruction primaire ou secondaire, ou toute réunion d'écoles publiques comptant de 200 à 600 élèves agés de 12 ans et au-dessus, pourra sous le nom de bataillon scolaire, rassembler ses élèves pour les exercices gymnastiques et militaires pendant toute la durée de leur sejour dans les établissements d'instruction. Art. 7. Tout bataillon scolaire est placé sous les ordres d'un instructeur en chef et instructeurs adjoints designés par l'autorité militaire... Art. 9. Le bataillon scolaire ne pourra être armé que de fusils conformes à un modèle adopté par le ministre de la guerre.... Art. 11. Aucun uniforme ne sera obligatoire.

154) Es gibt dermalen etwa 6000. Die 1882 reorganisierte école Pape-Carpentier in Versailles bildet Lehrer und Lehrerinnen, welche Unterrichtskurse für Kleinkinderschullehrerinnen erteilen wollen.

mäßig nur bis zur Vollendung des 12. Lebensjahrs unterrichtete, und auch das Gesetz von 1882 den Schulzwang nur bis zur Vollendung des 13. Jahrs einführt, lag hier eine Lücke des Schulsystems vor, deren Ausfüllung, durch Dekrete von 1881 angebahnt, jetzt durch Gesetz vom 30. Oktober 1886 geregelt ist. Die Bestimmungen unterscheiden Knaben- und Mädchenschulen, welche entweder selbständige höhere Elementarschulen mit mindestens zwei Jahreskursen oder einjährige Ergänzungskurse zu gewöhnlichen Elementarschulen sind. Die höhere Elementarschulen nähern sich immer mehr den unter c. genannten Schulen, da sie den technischen Unterricht stetig erweitern[155]). c. Die Lehrlingsschulen können gemäß Gesetz vom 11. Dezember 1880 als öffentliche von Gemeinden und Departements errichtet werden. Sie unterrichten Schüler und Schülerinnen zwischen 12 und 18 Jahren in drei Jahreskursen in den für einen Handwerker- oder Handlungslehrling nützlichen technischen Fertigkeiten und theoretischen Kenntnissen. Seit 1885 unterhält auch der Staat drei Schulen solcher Art, welche als Musterschulen dienen sollen[156]).

5. Nach Gesetz vom 9. August 1878 hat jedes Departement ein Lehrer- und ein Lehrerinnen**seminar** zu unterhalten[157]). Dieselben sind Pensionate mit drei Jahreskursen. Die Zöglinge bezahlen nichts, wenn sie sich 10 Jahre dem Lehrerdienst widmen.

6. Oeffentliche und private Knabenschulen sind mit **Lehrern**, Mädchen- und gemischte Schulen mit Lehrerinnen zu besetzen. An öffentlichen und Privatschulen können gemäß Gesetz vom 16. Juni 1881 nur Personen verwendet werden, welche ein vom Staat erteiltes Prüfungszeugnis (brevet élementaire) besitzen, das durch den Obedienzbrief nicht mehr ersetzt wird[158]). Die selbständigen Lehrer und Lehrerinnen an öffentlichen Schulen brauchen ferner ein Zeugnis über ihre praktische Tüchtigkeit (certificat d'aptitude pédagogique), das durch die Erstehung einer besonderen, nach zweijährigem praktischem Dienst abzulegenden Prüfung erworben wird. Die Lehrer und Lehrerinnen an öffentlichen höheren Elementarschulen und Seminaren und die ersten Lehrer an privaten höheren Elementarschulen haben weitere Prüfungen zu erstehen. Ueber die Verwendung der Lehrer, welche die praktische Prüfung noch nicht abgelegt haben, verfügt der Akademieinspektor, die selbständigen Lehrer an den Elementarschulen werden auf seinen Vorschlag vom Präfekten, die Lehrer an den höheren Elementar-, an den Lehrlingsschulen und an den Seminaren werden vom Minister ernannt. Die Disziplin über die Volksschullehrer wird je nach der Schwere

155) 1889 bestanden 185 Knaben- und 71 Mädchenschulen.

156) Näheres bei **Paulet**, L'enseignement primaire professionel, Paris 1889. — Zur Erteilung von landwirtschaftlichem Unterricht an den Schullehrerseminaren, an Schullehrer, Schüler und Landwirte unterhält der Staat gemäß Gesetz vom 16. Juni 1879 in jedem Departement einen Landwirtschaftslehrer.

157) 1890 bestanden 90 Lehrer- und 81 Lehrerinnenseminare mit 5400 und bezw. 3500 Zöglingen. Außerdem besteht je ein Seminar zur Ausbildung von Seminarlehrern und Seminarlehrerinnen. Religionsunterricht wird auch in diesen Anstalten nicht erteilt.

158) Diese Bestimmung war ein schwerer Schlag für die kirchlichen Lehrorden. Während nämlich 1876 von den 64 025 weltlichen Lehrkräften nur 4529 oder 7% ungeprüft waren, befanden sich unter den 46 684 geistlichen Lehrkräften 37 183 ungeprüfte, d. h. beinahe 80%. Die Lehrorden sind weniger dadurch gefährdet, daß ihre Angehörigen der Prüfung nicht gewachsen sind, denn das Gesetz hat alle älteren aktiven Lehrkräfte von der Prüfung entbunden. Die Hauptgefahr, mit der die Bestimmung die Orden bedroht, schildert vielmehr der Bischof **Parisis** in dem Schriftchen La vérité sur la loi de 1850 (Paris 1850) wie folgt: „Zu den Gelübden der Mitglieder der Lehrorden gehört das der Armut, das darin besteht, daß sie vor Gott auf jedes Eigentum sowohl an Gütern als an Rechten verzichten. Diese Verpflichtung ist nötig, damit der Gehorsam vollkommen ist, und ohne vollkommenen Gehorsam können jene heiligen Anstalten nicht bestehen. Ein Prüfungszeugnis ist aber für die Person, der es erteilt worden ist, ein wahres Eigentum und folglich eine beständige Versuchung, sich unabhängig zu machen. Dies trifft in solchem Maß zu, daß die männlichen Lehrorden, als das Gesetz von 1833 für ihre Mitglieder das Prüfungszeugnis vorschrieb, erleben mußten, daß ein Teil derselben aus dem Orden austrat, um sich auf Grund des Zeugnisses von Gemeinden oder Privaten anstellen zu lassen. Wie viel größer wäre diese Gefahr bei einem Geschlecht, das durch seine Zartheit und Feinfühligkeit ebenso den kleinen Leidenschaften ausgesetzt ist, wie es dadurch zu den größten Tugenden befähigt wird." Die Maßregel war aber nur der **erste** Schlag gegen die Orden.

des Falls vom Akademieinspektor, Präfekten oder Departementalrat geübt, gegen die Beschlüsse des letztgenannten Kollegiums kann Berufung an den Oberunterrichtsrat ergriffen werden. An den öffentlichen Schulen müssen bis Ende 1891 alle männlichen geistlichen Lehrer durch weltliche ersetzt sein, und in einem Departement, das seit vier Jahren ein Lehrerinnenseminar besitzt, dürfen keine geistlichen Lehrerinnen mehr ernannt werden. Das Versprechen sich zehn Jahre dem Schuldienst zu widmen, welches nach Gesetz von 1872 vom Militärdienst befreite, und nach Gesetz von 1889 das Recht gibt, statt drei Jahre nur ein Jahr bei der Fahne zu dienen, kann nach Gesetz vom 30. Oktober 1886 nur noch durch Dienstleistungen bei öffentlichen Schulen erfüllt werden.

7. Nach dem Gesetz vom 19. Juli 1889 über die Lehrergehalte sollen von den Stellen an den Elementarschulen 20% mit Anwärtern (d. h. insbesondere solchen Lehrern, welche das certificat d'apt. péd. noch nicht besitzen) besetzt werden, 35% mit Lehrern 5. Klasse, 25% mit Lehrern 4. Klasse, 15% mit Lehrern 3. Klasse und 5% mit Lehrern 2. und 1. Klasse. Die Gehalte betragen für die Anwärter 800 Fr., für die Lehrer je nach der Klasse 1000, 1200, 1500, 1800 und 2000 Fr. und für die Lehrerinnen, je nach der Klasse 1000, 1200, 1400, 1500 und 1600 Fr. Die ersten Lehrer und Lehrerinnen einer Schule von mehr als zwei Klassen erhalten weitere 200 Fr., die einer Schule von mehr als vier Klassen weitere 400 Fr. Hierzu kommen in Orten mit mehr als 1000 Einwohnern nicht pensionsfähige Ortszulagen und zwar in Paris 1000 Fr., sonst zwischen 400 und 50 Fr.; die ersten Lehrer der erwähnten größeren Orte erhalten das Doppelte. Ferner erhalten die Lehrer und Anwärter freie Wohnung. Das Aufrücken in eine höhere Gehaltsklasse ist durch den Abgang eines Angehörigen derselben und die Bewilligung der erforderlichen Geldmittel im Etat bedingt und kann nie gefordert werden. Angehörige der 5. und 4. Klasse können erst nach fünfjähriger Zugehörigkeit zu derselben, Angehörige der 3. und 2. Klasse erst nach dreijähriger Zugehörigkeit zu derselben in die nächsthöhere Klasse versetzt werden. Nach 55 Lebens- und 25 Dienstjahren wird eine Pension von mindestens 500 Fr. gewährt, wofür die Mittel zum Teil durch Gehaltsabzüge beschafft werden. Die Witwe eines Lehrers, der das angegebene Lebens- und Dienstalter erreicht hat, erhält als Pension ein Drittel der Pension des Mannes. Das Einkommen vieler Lehrer wird durch die Besorgung des Meßner- und des Gemeindeschreiberdienstes erhöht.

8. Die Volksschullasten werden vom Staat, den Departements und den Gemeinden getragen. Der Staat bezahlt die Gehalte der Lehrer der Volksschulen und Seminare und der Unterrichtsbeamten, sowie die Kosten der Seminare mit Ausnahme der Unterhaltung der Gebäude und des Inventars, wofür die Departements aufzukommen haben. Außerdem haben diese die Räumlichkeiten und das Mobiliar für die Unterrichtsbehörden des Departements zu stellen. Die Gemeinden bezahlen die Ortszulagen der Lehrer, die Gehalte der mit technischem Unterricht betrauten Personen, die Unterhaltung der Schulgebäude samt Inventar und der Lehrerwohnungen, sowie die Heizung und Beleuchtung der Schulzimmer. Sie können den Lehrern Gehaltszulagen geben.

9. Durch Gesetz vom 1. Juni 1878, welches durch spätere Gesetze Ergänzungen erfahren hat, wurde eine Schulbaukasse geschaffen, welche den Gemeinden und Departements die Herstellung von Gebäuden für Elementar- und höhere Schulen erleichtern soll. Sie wurde aus Staatsmitteln mit 277 Millionen Fr. dotiert, welche zur einen Hälfte zu Subventionen, zur andern zu Darlehen unter günstigen Rückzahlungsbedingungen bestimmt sind.

§ 40. Im Jahre 1876 besaß Frankreich 4 502 894 Kinder zwischen dem vollendeten 6. und dem vollendeten 13. Lebensjahre. Hiervon besuchten 3 878 151 eine Schule, während 624 743 ohne Schulunterricht waren. Es bestanden 71 547 Schulen, welche in 59 021 öffentliche und 12 526 private zerfielen, und von denen 25 418 Knaben-, 29 126 Mädchen- und 17 003 gemischte Schulen waren. An diesen Schulen unterrichteten 51 717 Lehrer

und 58 992 Lehrerinnen. Unter den Lehrern waren 42 249 weltliche und 9468 geistliche, unter den Lehrerinnen 21 776 weltliche und 37 216 geistliche. Von den männlichen geistlichen Lehrern wirkten 4251, von den weiblichen 11 887 an öffentlichen Schulen. Mit Einbeziehung der dem Elementarschulalter entwachsenen Mädchen wurden 1879 von geistlichen Lehrerinnen 1 331 573 und von weltlichen 1 059 097 Mädchen unterrichtet.

Im Jahr 1887 bestanden 47 368 Knaben- und gemischte Schulen, 33 762 Mädchenschulen und zusammen also 81 130, wovon 67 517 öffentlich waren und 13 613 privat. An diesen Schulen wirkten 64 039 männliche und 74 616 weibliche, also zusammen 138 655 Lehrer, wovon 98 769 öffentliche (darunter rund 56 000 männliche und 43 000 weibliche) und 39 886 private (darunter rund 8000 männliche und 32 000 weibliche) waren. Die Lehrer unterrichteten 2 829 127 Knaben und 2 767 792 Mädchen, also 5 596 919 Kinder und zwar 4 505 109 (darunter 2 498 660 Knaben und 2 006 449 Mädchen) in öffentlichen und 1 091 810 (darunter 330 467 Knaben und 761 343 Mädchen) in Privatschulen. Die Kleinkinderschulen sind nicht inbegriffen.

Den Aufwand für das gesamte Volksschulwesen gibt folgende Tabelle an, welche insofern ungenau ist, als von 1883 an die Beiträge des Staats für die Errichtung neuer Schulhäuser nicht mitgerechnet sind und als sie bis 1885 verschiedene Ausgaben der Gemeinden, wie Unterhaltung der Schulräume und des Mobiliars, Anschaffung von Büchern u. dgl., nicht vollständig enthält.

Jahr	Ausgaben				Jahr	Ausgaben			
	Gemeinden	Departements	Staat	Zusammen		Gemeinden	Departements	Staat	Zusammen
1875	48237986	13384336	17967943	79590265	1884	32362799	18017868	91271600	141652267
1881	51030926	17903128	47469467	116403521	1885	65994772	18045513	86564187	170604872
1882	27217938	17972465	88599041	133788444	1886	67875652	17257793	85140702	170256147
1883	30148544	17768767	87106744	135024055	1887	70561085	17595621	84743647	172900353

2. **Das Mittelschulwesen** (Instruction secondaire).

§ 41. Die Mittelschulen sind hauptsächlich durch das schon erwähnte Gesetz vom 15. März 1850 geregelt. Die öffentlichen Anstalten für das männliche Geschlecht zerfallen in staatliche (lycées) und gemeindliche (collèges communaux); auch den ersteren stellt, unterhält und möbliert die Gemeinde das Gebäude. Beide Arten sind regelmäßig Pensionate und ungefähr die Hälfte der Schüler Pensionäre (internes); auch die am Sitz einer Anstalt wohnenden Eltern lassen ihre Kinder häufig als Pensionäre eintreten[159]).

Die Lyzeen[160]) werden von einem Proviseur geleitet, der wegen der großen Arbeit, die die Fürsorge für das Pensionat verursacht, gewöhnlich keinen Unterricht erteilt. Sein Stellvertreter und nächster Untergebener ist der Censeur, dessen Hauptaufgabe die Hand-

159) Ueber den Grund dieser Einrichtung sagt Simon, La réforme etc. S. 179: Le père éloigne de lui son fils pour être plus libre de lui gagner de l'argent; ou ils ont recours à la pension parce qu'ils ont peur de la faiblesse et de la frivolité des mères, ou parce qu'ils ont le sentiment de la disparition, malheureusement trop réelle, des moeurs de famille. Ueber die schlimmen Wirkungen des Systems sagt derselbe Autor S. 211: Quand est ce qu'un interne, dans l'éspace de dix ans, a un parti à prendre sur quoi que ce soit, sur son vêtement, sur son lever, sur son coucher, sur ses repas, sur l'heure où il fera son travail, sur le choix de son travail, sur le livre qu'il étudiera, sur le chemin qu'il prendra pour aller d'une chambre à une autre, sur l'emploi d'une demi-heure? Der Wille wird also nicht ausgebildet. Dix ans de ce régime font des hommes qui s'abandonnent à l'excès, ou se révoltent à l'excès. Eine Vereinfachung der Reglementierung ist unmöglich, weil hunderte von Knaben ohne eine auf alle Einzelheiten ausgedehnte Disziplin nicht in Ordnung gehalten werden können. — In den Lyzeen befanden sich 1876 neben 20 920 internes 20 075 externes, in den Gemeindeanstalten neben 15 552 internes 22 648 externes. Von den später zu erwähnenden kirchlichen Anstalten nehmen viele nur internes auf.

160) Es gibt jetzt 100 mit 48 000 Schülern.

habung der Disziplin ist. Beide stehen dem erst 1882 eingeführten Lehrerrat vor, der die Organisation des Unterrichts berät. Die gemeindlichen Anstalten[161]) haben nur einen einzigen Vorstand (Principal), der gewöhnlich die Anstalt mit Hilfe einer gemeindlichen und manchmal auch einer staatlichen Subvention auf eigene Rechnung verwaltet.

Die Lehrer der Lyzeen und Kollegien haben großenteils nur das Abiturientenexamen bestanden; ein Teil besitzt auf Grund von Privat- oder Fakultätsstudien die Würde eines licencié ès lettres oder ès sciences und die Elite hat durch eine weitere Prüfung den Titel eines agrégé erworben[162]). Die Ausbildung der besten Lehrer erfolgt unentgeltlich auf dem Gymnasiallehrerseminar (école normale supérieure) in Paris, das als Internat mit drei Jahreskursen organisiert ist und in das die Aufnahme auf Grund einer Konkursprüfung stattfindet[163]). Die Aufsicht über die Pensionäre der Schulen außerhalb der Lehrstunden führen Repetenten (maîtres répétiteurs, früher maîtres d'études), die mindestens 18 Jahre alt sein und an den Lyzeen das Maturitätszeugnis besitzen müssen[164]). Die Funktion ist Durchgangsstadium für einen großen Teil der Gymnasiallehrer. Der Gehalt der Lyzeallehrer, welche agrégés sind, beträgt je nach ihrem Dienstalter und Wohnort 3000 bis 5000 und in Paris 6000—7500 Fr., wozu aber häufig erhebliche Nebeneinnahmen durch Privatunterricht kommen; die Repetenten der Lyzeen beziehen nach ihrem Dienstalter neben freier Station 700—1200 und in Paris 800—1500 Fr. Die Lehrer der Kollegien werden erheblich schlechter bezahlt.

Die Schüler bezahlen in den Lyzeen als Pensionspreis und Schulgeld je nach der Klasse, in welcher sie sich befinden, und nach dem Orte 550—1100 und in Paris 1000—1650 Fr. jährlich, das Schulgeld für Externe beträgt in den staatlichen Anstalten 60—120 Fr., in Paris 200—400 Fr., in den gemeindlichen etwas weniger. Doch bestehen sowohl an den Lyzeen als an den Kollegien Freiplätze (bourses), die vom Staat, den Departements, Gemeinden oder Privaten gestiftet sind, und vom Minister oder den Präfekten namentlich an Söhne von Beamten oder Offizieren verliehen werden. Ungefähr 1/10 der Externen und 1/5 der Internen wird in dieser Form ganz oder zum Teil unentgeltlich unterrichtet oder erzogen.

Die Lyzeen zerfallen in eine Elementar-, grammatische und höhere Abteilung. Die erste, in welche der Eintritt gewöhnlich nach Vollendung des 10. Lebensjahrs erfolgt, besteht aus der 8. und 7. Klasse, denen häufig eine 9. vorangeht. Die zweite Abteilung umfaßt die 6., 5. und 4. Klasse, die höhere Abteilung die 3., 2. und die in die Rhétorique und Philosophie (Unter- und Oberprima) zerfallende 1. Klasse. Ein Teil der Schüler geht von der 3. Klasse in eine classe de mathématiques préparatoires und dann in eine classe de mathématiques élémentaires über, welche auch ein Teil der Absolventen der Rhétorique, oft gleichzeitig mit der Philosophie, besucht. An den größeren Lyzeen folgt dann noch eine classe de mathématiques spéciales. Die beiden höheren mathematischen Klassen sind der Vorbereitung der Schüler auf die hohen Spezialschulen, (polytechnische Schule, St.-Cyr 2c.) gewidmet. An einigen Anstalten bestehen zu diesem Zweck noch besondere Kurse. Der Unterricht, welcher früher, abgesehen von den mathematischen Klassen, ähnlich wie in den humanistischen Gymnasien Deutschlands organisiert

161) Im Jahr 1884 bestanden 244 mit 41 000 Schülern; 1842 waren 312 vorhanden.

162) Die dem preußischen Oberlehrerexamen ähnliche Prüfung kann jetzt in 7 Fächern oder Fachkomplexen gemacht werden.

163) Von den 348 Schülern, die von 1866 bis 1876 von der école normale supérieur abgingen, ließen sich nur 4 an collèges comm. anstellen. Von den 1707 Lehrern, die im gleichen Jahre an diesen Anstalten Lateinisch oder Griechisch lehrten, besaßen 746 und ferner die Hälfte der Direktoren nur den Bacheliergrad. Von den 2349 Lehrern der Lyzeen besaßen 1482 einen höheren als den Bacheliergrad. Zur Hebung der Gymnasiallehrer gibt der Staat jetzt Studierenden, die sich bei einer Fakultät auf das Licencié- oder Agrégéexamen vorbereiten, Stipendien.

164) Vermöge ihrer Jugend sind sie ihrer Aufgabe als Erzieher selten gewachsen und Gegenstand von Scherzen und Quälereien der Schüler.

war, ist 1880 in der Art reformiert worden, daß mit der lateinischen Sprache erst in der 6., mit der griechischen erst in der 4. Klasse begonnen wird und daß der Muttersprache und den neueren Sprachen, der Geschichte, Geographie und den Naturwissenschaften mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird [165]). Die Gemeindeanstalten sind ebenso eingerichtet, doch fehlen ihnen regelmäßig die Philosophie, die classe de mathematiques spéciales und häufig noch weitere Klassen.

Ueber das nicht von den Mittelschulen, sondern von den Fakultäten abgenommene Maturitätsexamen s. § 45. Die bis 1850 durch den Besuch der drei obersten Klassen einer öffentlichen Mittelschule bedingte Zulassung zu demselben ist jetzt nur noch von der Vollendung des 16. Lebensjahrs abhängig, was zur Folge hat, daß namentlich schwächere Schüler zuweilen auf die höheren Klassen der Schulen verzichten und sich durch Privatunterricht auf die Prüfung vorbereiten lassen [166]).

§ 42. Das Realschulwesen (enseignement secondaire spécial) hat sich seit Anfang der vierziger Jahre, und zwar zuerst in den Gemeindeanstalten, entwickelt. Ein Teil derselben sorgte für Realunterricht und gestattete den Schülern, ihn neben den anderen Lektionen oder statt derselben zu besuchen; andere organisierten eigentliche Parallelkurse oder verwandelten sich ganz in Realschulen. 1852 wurden an den Lyzeen Parallelkurse geschaffen, die den deutschen Realgymnasien entsprachen, 1862 aber wieder aufgehoben wurden. Ein Gesetz vom 21. Juni 1865 stellte sodann die zum Realunterricht gehörenden Fächer fest, gestattete den Gemeinden ihre Anstalten als Realschulen einzurichten und schuf Kommissionen, die auf Grund von Prüfungen Diplome über den erfolgreichen Besuch einer Realschule erteilen. Zugleich wurde ein Reallehrerseminar nach dem Vorbilde der école normale supérieure gegründet, die Lehrerprüfung geregelt [167]) und allmählich auch an vielen Lyzeen Realunterricht neben dem humanistischen eingeführt. Zu Ende des Kaiserreichs erkaltete der Eifer für den Realschulunterricht wieder und die Frequenz ging zurück. Dafür nimmt sich die Republik der Sache um so eifriger an, und hat zunächst durch ein Dekret vom 4. August 1881 eine feste Organisation geschaffen. Danach sind die Realkurse oder Realschulen zur Bildung von Industriellen, Kaufleuten und Landwirten [168]) bestimmt; sie zerfallen in eine dreiklassige Elementarabteilung, welche denselben Lehrplan wie die Elementarabteilung der Lyzeen und Kollegien hat, in eine dreiklassige mittlere und eine zuerst zweiklassige, seit 1886 aber auch dreiklassige höhere Abteilung; die Anstalten können alle Abteilungen oder nur die beiden unteren einrichten; das vor besonderen Prüfungskommissionen abzulegende Abgangsexamen berechtigt zur Führung des Bacheliertitels; soweit es die Mittel erlauben, sollen die Realschulen von den dem klassischen Unterricht gewidmeten

165) Die Zahl der Wochenstunden betrug danach in den 9 Klassen für Französisch 51, Lateinisch 39, Griechisch 20, Neuere Sprachen 33, Mathematik und Naturwissenschaften 38, Geschichte und Geographie 36. 1884 und 1890 wurde neuerdings geändert und dem Unterricht in den alten Sprachen wieder etwas mehr Raum gegeben, namentlich der griechische Unterricht auf die 5. Klasse ausgedehnt. Die Meinungsverschiedenheit über den Lehrplan der Gymnasien ist in Frankreich ebenso groß wie in Deutschland. Vgl. die Verhandlungen des Senats vom 17. und 19. Juni 1890.

166) Der Einführung der deutschen Einrichtung steht der geringe Wert vieler, namentlich gemeindlicher, Anstalten im Weg und die Menge der Privatanstalten.

167) Sie kann in Litteratur und Wirtschaftslehre, oder in Naturwissenschaften und Mathematik abgelegt werden.

168) Der landwirtschaftliche Unterricht ist durch ein Gesetz v. 3. Okt. 1848 geregelt. Danach gibt es fermes-écoles, die nur praktischen Unterricht erteilen, kein Schulgeld erheben, sondern den Schülern für ihre Arbeit Lohn bezahlen. Da die Schulen zum Teil wenig leisteten, ging ihre Anzahl von 70 im Jahr 1850 bis 1876 auf 33 herunter. Die von dem Gesetz weiter geschaffenen écoles régionales, die für Eigentümer oder Verwalter größerer Güter bestimmt sind, haben sich bewährt; 1876 bestanden 3 solche Schulen. Die von dem Gesetz als höchste Stufe ins Leben gerufene école normale supérieure d'agriculture wurde von Napoleon aufgehoben. Nach einem Gesetz v. 30. Juli 1875 sollen écoles pratiques d'agriculture begründet werden, die etwa die Hälfte der Zeit auf höheren Elementarunterricht, die andere Hälfte auf praktische Anleitung verwenden. Vgl. Emion, L'enseignement agricole, Journal des Economistes, Février 1876, S. 252.

Anstalten vollständig losgelöst werden[169]. Daß die Einrichtung besonderer Anstalten für den Realunterricht nur bedingt verlangt wird, hat seinen Grund in den großen Kosten, die wegen des Internatsystems die Herstellung einer neuen Anstalt verursacht, während dasselbe die Erweiterung bestehender Anstalten als vorteilhaft erscheinen läßt[170]. Die Gehalte der Lehrer und das Schulgeld der realistischen Abteilungen sind niedriger als in den humanistischen.

§ 43. Während Privatmittelschulen bis zum Jahre 1850 nur mit staatlicher Erlaubnis unterhalten werden konnten, hat das Gesetz vom 15. März jenes Jahres ihre Errichtung ebenso frei gegeben wie die von Elementarschulen. Der Unternehmer muß nur 25 Jahre alt, unbescholten, im Besitze des Maturitätszeugnisses und seit mindestens 5 Jahren Lehrer sein; bezüglich der von ihm zu verwendenden Lehrer wird nur verlangt, daß sie noch keine erheblicheren Bestrafungen erlitten haben. Eine Staatsaufsicht findet zwar statt, aber sie ist nur darauf gerichtet, daß nicht die Gesundheit der Schüler, oder die Moral, die Gesetze, oder die Verfassung verletzt werden.

Von der gewährten Lehrfreiheit hat namentlich die katholische Kirche Gebrauch gemacht. Sie unterhält zunächst in jeder Diözese ein vom Bischof geleitetes zur Heranbildung von Geistlichen bestimmtes Gymnasium (petit séminaire). Diese schon vor 1850 zugelassenen Anstalten unterlagen früher erheblichen Beschränkungen, indem sie z. B. nur eine gewisse Zahl von Schülern unterrichten, keine Externen aufnehmen durften und ihre Schüler geistliche Kleidung tragen lassen mußten. Jetzt sind nicht nur diese Beschränkungen weggefallen, sondern die Anstalten sind in einigen Beziehungen noch günstiger gestellt als die übrigen privaten; beispielsweise brauchen ihre Vorsteher den Bacheliergrad nicht zu besitzen. Weitere kirchliche Anstalten werden von Orden unterhalten. Doch trat deren beständiger Vermehrung der Staat durch Dekrete vom 29. März 1880 entgegen, durch welche die Niederlassungen und Lehranstalten der Jesuiten aufgelöst und die übrigen nicht genehmigten Orden und Kongregationen angewiesen wurden binnen drei Monaten die staatliche Genehmigung nachzusuchen, widrigenfalls sie gleichfalls dem Gesetz verfallen. Die erste Bestimmung beseitigte 27 Jesuitenschulen mit mehr als 9000 Schülern.

§ 44. Oeffentliche höhere Unterrichtsanstalten für Mädchen waren bis in die jüngste Zeit nicht vorhanden, und dieser Unterricht lag daher ganz in der Hand von Privatunternehmern, namentlich von kirchlichen Lehrorden. (Vgl. über deren Wirksamkeit oben § 39 a. E.). Um diesen Unternehmern Konkurrenz zu machen, bestimmt ein Gesetz vom 21. Dezember 1880, daß mit Mitteln des Staats, der Departements und Gemeinden Staats- und Gemeindeanstalten für höheren Mädchenunterricht gegründet werden, mit denen Internate verbunden werden können[171]. Der Unterricht umfaßt Moral-, aber keine Religionslehre; doch wird den Internen auf Wunsch der Eltern durch Geistliche in der Anstalt Religionsunterricht erteilt. Die Aufnahme in die Anstalten, welche 5 Jahreskurse haben, setzt den Besitz der Volksschulkenntnisse voraus; mit den meisten Anstalten sind jedoch Elementarklassen, welche die Volksschule ersetzen, verbunden. Zur Bildung von Lehrerinnen für solche Anstalten ist nach einem Gesetz vom 26. Juli 1881 ein unentgeltlich unterrichtendes Seminar gegründet worden; es können aber auch männliche Lehrer angestellt werden. Ende 1887 waren 30 Anstalten errichtet, darunter 18 mit Internat.

169) Ungefähr ein Viertel der Schüler der Lyzeen und Kollegien besucht die Realklassen. Auf beinahe zwei Drittel der Kollegien überwiegen die Realschüler.

170) Diese Erwägungen haben dazu geführt, in einzelnen Lyzeen bis zu 1700 Schüler anzuhäufen. In Paris sind zu den 5 im Jahr 1820 vorhandenen Lyzeen erst seit 1878 neue gekommen, nachdem sich die Einwohnerzahl verdoppelt hatte.

171) v. d. Lage, Das höhere Mädchenschulwesen Frankreichs, 1885. Wychgram, Das weibliche Unterrichtswesen in Frankreich, 1886. Lycées et collèges de jeunes filles; documents, rapports etc. avec préface par C. Sée. 4 éd., 1888.

3. Der wissenschaftliche Unterricht (Instruction supérieure).

§ 45. Für den wissenschaftlichen Unterricht bestehen fünf Arten von staatlichen Fakultäten: theologische, juristische, medizinische, naturwissenschaftliche (des sciences) und schönwissenschaftliche (des lettres). Nur durch den Namen unterscheiden sich von den Fakultäten die in Wahrheit eine sechste Art derselben bildenden Apothekerschulen (écoles de pharmacie). Die genannten Anstalten sind den Akademierektoren untergeordnet, ihre unmittelbare Leitung erfolgt durch einen aus der Mitte der Professoren auf ihren Vorschlag für drei Jahre ernannten Dekan. Während die Fakultäten früher in keiner Beziehung zu einander standen, hat ein Dekret vom 28. Dezember 1885 für jeden Akademiebezirk einen Generalrat geschaffen, welcher unter dem Vorsitz des Akademierektors aus den Dekanen und je zwei von jeder Fakultät gewählten Mitgliedern besteht. Ein Gesetzentwurf von 1890 sieht für die in solcher Weise gebildeten Verbindungen von vier am gleichen Ort befindlichen Fakultäten den Namen Universität vor. Die Professoren werden nach Einholung von Vorschlägen der betreffenden Fakultät und des ihr vorgesetzten Akademierats vom Staatsoberhaupte ernannt. Neben ihnen nehmen außerordentliche Fakultätsmitglieder (agrégés, chargés de cours und maîtres de conférences) am Unterricht und an den Prüfungen der Fakultäten teil; sie werden vom Minister auf Grund von Konkursprüfungen ernannt, die periodisch in Paris abgehalten werden; aus ihnen rekrutieren sich vorzugsweise die Professoren. Die Professoren beziehen Gehalte von 6000—11 000, in Paris von 12 000 bis 15 000 Fr., die agrégés erhalten 2000—3500, in Paris 3000—7000 Fr. Die Immatrikulation als Studierender ist bei den schönwissenschaftlichen, theologischen und juristischen Fakultäten durch den Besitz des humanistischen Bacheliergrads bedingt, bei der naturwissenschaftlichen Fakultät und der Apothekerschule wird das naturwissenschaftliche Baccalaureat verlangt, bei der medizinischen Fakultät beide Zeugnisse. Die Unterrichtskurse sind einjährig und zerfallen nur formell in vier Trimester[172]). Für jedes Trimester bezahlt der Studierende 30 Fr.; hierzu kommen Immatrikulations- und Prüfungsgebühren und Honorare für Repetitorien und praktische Kurse, so daß die Studierenden stärker belastet sind wie in Deutschland.

Von den übrigen Fakultäten unterscheiden sich die schönwissenschaftlichen und die naturwissenschaftlichen, deren es je 16 gibt[173]), sehr wesentlich dadurch, daß ihre Hauptaufgabe in der Abnahme von Prüfungen besteht, auf Grund deren die Grade als bachelier ès lettres und ès sciences erteilt werden. Während das erstere Examen ziemlich genau der Abiturientenprüfung eines deutschen humanistischen Gymnasiums entspricht, kann das baccalauréat ès sciences durch zwei Prüfungen erworben werden, von denen die eine mehr mathematisch, die andere mehr naturwissenschaftlich ist; in beiden Fällen werden einige lateinische, aber keine griechische Kenntnisse verlangt. Auf Grund einer weiteren Prüfung, die frühestens ein Jahr nach Erstehung des Bachelierexamens abgelegt werden kann, erteilen die beiden genannten Fakultäten den Lizentiatengrad. Endlich verleihen sie in ähnlicher Weise wie in Deutschland die Doktorwürde.

Ihr Unterricht hatte sich allmählich auf Abendvorträge einzelner Lehrer für gemischtes Publikum reduziert. Seit 1877 werden ihnen aber durch Staatsstipendien Zuhörer gesichert und infolge dessen werden nun auch wieder Lehrvorträge gehalten, denen auch unbezahlte Studierende in erheblicher Zahl anwohnen[174]).

172) Die Vorlesungen dauern von Anfang November bis Ende Juli und werden teils dreimal, teils zweimal wöchentlich je 5/4 oder je 1½ Stunden lang gehalten.

173) Die schönwissenschaftliche Fakultät in Paris besaß 1888 19, die naturwissenschaftliche 20 ordentliche Professoren. Die Pariser Fakultäten werden zusammen als Sorbonne bezeichnet.

174) Die Beschaffung von Studenten durch Staatsstipendien verliert das Auffallende, was sie auf den ersten Blick hat, wenn man beachtet, daß Stiftungsstipendien, wie sie England und Deutschland in großer Zahl besitzen, in Frankreich kaum vorkommen.

Von den drei durch Gesetz vom 14. frim. III errichteten medizinischen Fakultäten in Paris, Montpellier und Straßburg ist die letzte 1871 nach Nancy verlegt worden[175]. Ferner wurden während der siebziger Jahre in Lyon, Lille, Marseille, Nantes und Bordeaux neue gegründet. Das medizinische Studium ist ein vierjähriges theoretisches und ein zweijähriges praktisches. Während desselben sind von der Fakultät vier Prüfungen und zum Schlusse das Doktorexamen abzulegen, das zur ärztlichen Praxis berechtigt.

Apothekerschulen sind in denselben Städten vorhanden, welche medizinische Fakultäten besitzen. Ihr Lehrkurs ist dreijährig[176].

Das Studium an den 14 juristischen Fakultäten ist der Regel nach dreijährig. Am Schlusse jedes Jahres wird vor der Fakultät ein Examen abgelegt, von denen das zweite zum Titel als bachelier en droit, das dritte zum Titel als licencié en droit führt. Die Erwerbung des Doktorgrads ist durch die Zurücklegung eines weiteren Studienjahres und die Erstehung eines weiteren Examens bedingt. Im allgemeinen berechtigt der Lizentiatengrad zur Anstellung im Staatsdienst; nur die Erlangung einiger Aemter ist durch den Besitz der Doktorwürde bedingt.

Die Fakultäten für katholische Theologie, welche längst ihre Bedeutung verloren hatten, da der katholische Klerus in den bischöflichen Seminaren (grands séminaires) gebildet wird, sind durch das Finanzgesetz für 1885 aufgehoben worden. An den beiden Fakultäten für protestantische Theologie in Paris und Montauban werden die Professuren wenigstens thatsächlich durch die kirchlichen Behörden besetzt.

Im Jahre 1890/91 waren bei den genannten Anstalten 16587 Hörer eingeschrieben, nämlich 8804 Mediziner und Pharmazeuten, 4570 Juristen, 1834 Hörer der schönwissenschaftlichen und 1278 der naturwissenschaftlichen Fakultät, endlich 101 evangelische Theologen. Auf die Pariser Anstalten entfielen 8653 Studenten, in 10 Akademiebezirken hatten die Fakultäten zusammen weniger als 500 Hörer. Während im Jahr 1870 einer Ausgabe von 5 Mill. Fr. fast ebenso große Einnahmen (Aufnahms- und Prüfungsgebühren) gegenüberstanden, betrug 1887 die Ausgabe 11 500 000 Fr., die Einnahme 4 700 000 Fr., und folglich der Staatszuschuß 6 800 000 Fr. Die Steigerung des Aufwands rührt teils von einer Vermehrung der Lehrer her (seit 1876 wurden über 200 neue ordentliche Professuren errichtet), teils von vermehrter Fürsorge für die lang vernachlässigten Gebäude und Institute.

§ 46. Das von Napoleon I für die öffentlichen Schulen begründete Unterrichtsmonopol ist auf dem Gebiet des wissenschaftlichen Unterrichts trotz häufiger Angriffe bis zum Jahre 1875 aufrecht erhalten worden, wo es durch ein vom 12. Juli datiertes Gesetz aufgehoben worden ist. Nach diesem Gesetz kann jeder Franzose, der 25 Jahre alt ist und nicht gewisse Bestrafungen erlitten hat, sowie jeder Verein nach vorheriger Anzeige bei der zuständigen Behörde eine wissenschaftliche Unterrichtsanstalt errichten. Die Erteilung von Unterricht an solchen Anstalten oder in selbständigen Kursen unterliegt den gleichen Bedingungen. Die Anstalten und Kurse werden vom Staat nur beaufsichtigt, um Verletzungen der Moral, der Gesetze und der Verfassung zu verhüten. Anstalten, die mindestens so viele den Doktorgrad besitzende Lehrer halten, als die am schwächsten besetzte gleichartige staatliche Fakultät, können sich als freie Fakultäten und, wenn sie aus mindestens drei Fakultäten bestehen, als freie Universitäten bezeichnen; auch können solche Anstalten

---

175) 1888 besaß die medizinische Fakultät in Paris 30, die Apothekerschule 11 ordentliche Professoren.

176) Die seit 1844 von etwa 20 Städten unterhaltenen an Krankenhäuser angeschlossenen Vorbereitungsschulen (écoles préparatoires de médecine et de pharmacie) waren zunächst zur Ausbildung von Aerzten und Apothekern zweiter Klasse (officiers de santé und pharmaciens de seconde classe) bestimmt. Nachher wurde auch den Aspiranten auf die höheren Grade gestattet, einen Teil ihrer Studien bei diesen Anstalten zurückzulegen. Seit 1875 wurden einige zu écoles de plein exercice erhoben, was bedeutet, daß die höheren Studien hier ebenso wie bei den Fakultäten betrieben werden können.

vom Staat als gemeinnützige Unternehmungen und damit als juristische Personen anerkannt werden. Zur Prüfung der Hörer der freien Fakultäten sind vom Minister Kommissionen zu bilden, welche je zur Hälfte den Mitgliedern der Staats- und der freien Fakultäten entnommen werden und deren Zeugnisse denen der Staatsfakultäten gleichstehen; doch können die Hörer der freien Fakultäten sich auch von den Staatsfakultäten prüfen lassen.

Die von dem Gesetz geschaffene Freiheit wurde nur von der katholischen Kirche, von dieser aber um so eifriger, benützt. Die von den kirchlichen Behörden begründeten Vereine brachten in kurzer Zeit Millionen zusammen und hatten bis zum Jahre 1880 12 der Leitung der Bischöfe und des Papstes unterstellte Fakultäten ins Leben gerufen, die eine rasch steigende Zuhörermenge anzogen[177]). Aber die Freude war von kurzer Dauer. Das Recht des Staates über die Befähigung zu öffentlichen Funktionen ausschließlich zu entscheiden, ist ein so selbstverständliches, daß die gemischten Prüfungskommissionen keinen Bestand haben konnten. Sie sind durch ein Gesetz vom 18. März 1880 wieder aufgehoben worden, das hierdurch und durch die gleichzeitige Beseitigung des Rechts der freien wissenschaftlichen Schulen die Eigenschaft als gemeinnützige Unternehmungen zu erwerben und sich als Universitäten zu bezeichnen, den neuen Fakultäten den größten Teil ihrer Bedeutung genommen hat. Sie nennen sich jetzt Institute und hatten 1888 noch 485 Zuhörer.

§ 47. Neben den Fakultäten verdienen hier noch folgende dem Unterrichtsminister direkt untergebene[178]) Bildungsanstalten Erwähnung[179]): 1. Das Collège de France. Aus einigen Professuren entstanden, die der König Franz I 1524 neben der Pariser Universität errichtete, steht es gegenwärtig unter einem Dekret vom 1. Februar 1873. Es begreift 40 philologische, naturwissenschaftliche und staatswissenschaftliche Professoren und die notwendigen Hilfslehrer und Assistenten, und wird von der Generalversammlung der Professoren und einem aus deren Mitte auf 3 Jahre ernannten Vorstand (administrateur) geleitet. Die Professoren werden auf Vorschlag der Generalversammlung derselben vom Staatsoberhaupt ernannt und erhalten einen Gehalt von 10 000 Fr. Sie halten von Anfang Dezember bis Ende Juli wöchentlich zweimal öffentliche und unentgeltliche Vorträge, die je nach dem Gegenstande ein sehr zahlreiches und gemischtes oder ein kleines, wissenschaftlichen Unterricht suchendes Publikum anhört[180]). 2. Das ähnlich organisierte Muséum d'histoire naturelle hat 19 Professoren, denen für Studien und Unterricht reiche Sammlungen zur Verfügung stehen[181]). 3. Die mehr als die beiden erwähnten Anstalten den Charakter einer Schule besitzende École des langues orientales vivantes ist mit 15 Haupt- und 6 Hilfslehrern besetzt und hat einen dreijährigen Lehrkurs[182]). 4. Die École des chartes ist zur Ausbildung von Historikern, Archiv- und Bibliothekbeamten bestimmt[183]). 5. Eine ähnliche Stellung hat die mathematischen, physikalisch-chemischen, naturgeschichtlichen, philologisch-historischen und religionsgeschichtlichen Unterricht erteilende École des hautes études[184]). 6. Ueber die École normale supérieure s. o. § 41[185]).

177) Annuaire des universités catholiques (Paris, seit 1877).

178) Die dem Kriegsminister unterstehende militärisch organisierte Polytechnische Schule ist zunächst zur Ausbildung von Offizieren für die Spezialwaffen bestimmt, doch treten viele ihrer Schüler in den Civildienst. Die école centrale des arts et manufactures, die gleiche Zwecke verfolgende école centrale in Lyon, die écoles des mineurs in St. Etienne und Alais und die écoles nationales d'arts et metiers in Chalons für Marne, Angers und Aix ressortieren vom Handelsminister.

179) d'Ocagne, Les grandes écoles de France, 1. éd.

180) Nach dem Budget für 1888 betrug der Personalaufwand 439 000 Fr., der übrige Aufwand 61 000 Fr.

181) Aufwand für das Personal 475 000 Fr., im übrigen 450 000 Fr.

182) Sie war 1888 von 106 ordentlichen Schülern und 154 anderen Hörern besucht. Sie verleiht auf Grund von Prüfungen Diplome. Personalaufwand 137 000, sonstiger Aufwand 20 000 Fr.

183) Die Schüler, welche das 24. Lebensjahr vollendet haben müssen, werden vom Minister aufgenommen. Die Anstalt besaß deren im Jahr 1888 49, welche von 8 Lehrern in dreijährigem Kurs unterrichtet wurden. Personalaufwand 66 000, sonstiger Aufwand 5000 Fr.

184) Der zuletzt erwähnte Unterricht ist 1886

VI. England.

Wagner, Das Volksschulwesen in England, 1864. Adams, The elementary education act, with analysis, 1870. Schöll in Schmid's Encyklopädie des ges. Unterrichtswesens, 2. Aufl. 1880. Hamilton, On popular education in England and Wales, Journal of the statistical society XLVI (1883) p. 283. Adams, History of the elementary school contest in England, London 1882. Craik, The state in its relation to education, London 1884. Annual Reports of the Committee of Council on Education. — Report of the commissioners of the schools inquiry commission 1868, namentlich Vol. I. Demogeot et Montucci, De l'enseignement secondaire en Angleterre et en Ecosse, Paris 1868. Staunton, The great schools of England, 1869. Eyles, The endowed schools acts 1869, 1873 and 1874, London 1875. Wiese, Deutsche Briefe über englische Erziehung I 3. Aufl. 1877, II 1876. Balzer, Englische und deutsche höhere Schulen, Preußische Jahrbücher XXXVII (1876) 242 ff. Our public schools, London 1881. de Coubertin, L'éducation en Angleterre. Paris 1888. — Demogeot et Montucci, De l'enseignement supérieur en Angleterre et en Ecosse, Paris 1868. Essays on the endowment of research, by various writers, 1876. Jolly, Die neueren Reformen der englischen Universitäten, Preuß. Jahrb. XLIII (1879) 537 ff. Schlottmann, Das englische Universitätswesen, Schmollers Jahrb. IX (1885) 373 ff. Aschrott, Das Universitätsstudium und die Ausbildung der Juristen in England, 1887. Cohn, Zur Finanzstatistik der englischen Universitäten, Conrad's Jahrb. XXI S. 1 ff.

1. Die Volksschulen.

§ 48. Während die Reformation auf dem Kontinente überall zu eifriger Pflege der Volksbildung führte, war dies in England nicht der Fall, da der herrschende Adel es seinem Interesse entsprechend fand, daß die unteren Klassen in Unwissenheit verharrten. Die englische Volksschule datiert infolge dessen erst vom Anfange des laufenden Jahrhunderts, seit welcher Zeit sie durch Vereine, staatliche Subventionen, Gesetze zum Schutz der in der Industrie beschäftigten Kinder und schließlich auch durch Schulgesetze allmählich auf ihren heutigen Stand gebracht worden ist.

Der Quäker Lancaster und der hochkirchliche Geistliche Bell kamen zu der angegebenen Zeit fast zugleich auf den Gedanken, den der Verbreitung des Unterrichts in erster Linie entgegenstehenden Lehrermangel dadurch zu überwinden, daß sie ihre weiter fortgeschrittenen Schüler zur Anleitung der Anfänger verwendeten. Die Erfolge, die sie hierdurch erzielten, führten zur Gründung von Vereinen, welche sich die Herstellung und Unterhaltung von Volksschulen zum Ziele setzten. Die Vereine sind die 1811 gegründete National Society for Promoting the Education of the Poor in the Principles of the Established Church, mit Bell in Beziehung stehend und mit hochkirchlichem Charakter, und die 1814 in's Leben getretene British and Foreign School Society, mit Lancaster in Beziehung und mit nur christlichem Charakter. Die Hochkirche war im allgemeinen der Verbreitung von Bildung in den unteren Klassen wenig geneigt; aber je bedenklicher ihr diese Bestrebungen erschienen, um so mehr war sie, nachdem Schulen nicht mehr zu vermeiden waren, darauf bedacht, dieselben unter ihre Leitung zu bringen. Die beiden Vereine, denen später noch andere an die Seite traten, brachten durch Sammlungen und Stiftungen Geldmittel zusammen, bauten Schulhäuser, bildeten und besoldeten Lehrer, stellten Lehrpläne fest und thaten überhaupt alles, was anderswo von den Gemeinden und dem Staat für das Unterrichtswesen gethan wird. Von staatlichen Schritten auf dem Gebiet des Schulwesens sind aus jener Zeit nur die ersten Bestimmungen der Fabrikgesetzgebung[186]) und einige im

nach Aufhebung der katholisch-theologischen Fakultäten eingeführt worden. Die Anstalt kostet jährlich 316 000 Fr.

185) Die 130 Schüler werden unentgeltlich 3 Jahre lang verpflegt und teils in den humanistischen, teils in den mathematischen und naturwissenschaftlichen Fächern unterrichtet. Sie besuchen Vorlesungen an den öffentlichen Lehranstalten (Fakultäten 2c.) und erhalten durch eigene Lehrer der Anstalt konversatorischen Unterricht. Der Aufwand für die Anstaltslehrer (namentlich 24 maîtres de conférences mit Gehalten von 2500 bis 10 000 Fr.) und Beamten betrug 1880 299 000, der sonstige Aufwand 215 000 Fr.

186) Schon 1802 hatte das auf Baumwoll- und Wollfabriken bezügliche Gesetz 42 Geo. III c. 73 bestimmt, daß alle Lehrlinge während der ersten vier Jahre unterrichtet werden sollten in

Parlament gestellte Anträge zu nennen. Von letzteren verdient eine von Lord Brougham 1820 eingebrachte große Bill Erwähnung, weil ihre Begründung einige interessante Zahlenangaben enthält. Es wird mitgeteilt, daß von 10 000 Kirchspielen 3000 Stiftungsschulen besitzen und in 3500 andere Schulen irgend eines Grads bestehen, während den übrigen 3500 jede Schuleinrichtung fehlt, und daß von den 12 Millionen Einwohnern des Landes sich nur 660 000 als Zöglinge in irgend einer Bildungsanstalt befinden.

Die Anträge scheiterten im Parlament an dem schon erwähnten Widerstande des Adels und der Hochkirche und an der Abneigung der sogenannten Voluntaristen. Mit dieser Bezeichnung wurden diejenigen belegt, welche die Beteiligung des Staats am Unterrichtswesen für ebenso verkehrt hielten, wie seine Einmischung in kirchliche Dinge, oder in Handel und Verkehr. Sie behaupteten, daß staatliche Fürsorge für Unterricht zum Kommunismus führe, daß ausschließlich die Eltern zur Erziehung der Kinder berechtigt und verpflichtet seien, und daß die Einzelnen besser als der Staat verstünden, zweckmäßige Schuleinrichtungen zu beschaffen. Auch befürchteten sie wegen der Schwierigkeit der Trennung des Religions- und des weltlichen Unterrichts von einem staatlichen Schulwesen eine Beschränkung der Gewissensfreiheit. Auf der anderen Seite standen die Angehörigen der meisten kleineren Religionsgesellschaften, die für den Unterricht ihrer Kinder vom Staate die Geldmittel haben wollten, welche den Orthodoxen die reiche Hochkirche gab, und ferner die Liberalen, welche durch Verbreitung von Bildung die Kluft zwischen Hoch und Nieder überbrücken und die Entsittlichung der Massen bekämpfen wollten.

Die letztere Partei errang den ersten Sieg in dem auch sonst für den englischen Staat so bedeutungsvollen Jahre 1833. Das Parlament stellte dem Finanzminister 20 000 £ zur Verfügung, um solche von einem der Schulvereine empfohlene Schulhausbauten zu unterstützen, für welche mindestens die Hälfte der Mittel durch freiwillige Beiträge beschafft war. In den folgenden Jahren wurden ähnliche Subventionen bewilligt, wodurch das Bedürfnis entstand, für die Kontrolle der Verwendung des Geldes zu sorgen. Zu diesem Zwecke wurde 1839 unter gleichzeitiger Erhöhung der Subvention auf 30 000 £ das Comittee of Council on Education gebildet, das als ein dem Staatsministerium untergeordneter Oberschulrat bezeichnet werden kann[187]. Die Behörde stellte zur Beaufsichtigung der subventionierten Schulen Inspektoren an, deren Zahl allmählich vermehrt wurde. Um Anstoß zu vermeiden, wurden für die Schulen jeder Konfession Beamte ihres Bekenntnisses ernannt, was sich damit belohnte, daß sich auch viele nicht subventionierte Schulen unter Staatsaufsicht stellten, um den Rat und die Anleitung der Inspektoren zu genießen; das staatliche Schulaufsichtsrecht, das anderswo aus dem Wesen des Staats abgeleitet wird, wurde somit vom englischen Staate im Wege des Vertrags erworben. Ferner wurden in den folgenden Jahren die Subventionen erhöht[188] und auf den Bau von Lehrerwohnungen und Seminarien und die Beschaffung von Schulausrüstungen ausgedehnt. Da die unsichere Stellung der von Schulgeld und Lokalvereinen abhängigen Lehrer einem genügenden Zugang tüchtiger Kräfte zu diesem Berufe im Wege stand, wurden die Staatsgelder endlich auch zu Stipendien für angehende Lehrer und zu Lehrergehalten und Pensionen verwendet. Hand in Hand mit der Erweiterung der Zwecke, für welche Staatsunterstützungen bewilligt wurden, ging die Ausbildung der Bestimmungen, welche

some part of every working day and in the usual hours of work, in reading, writing and arithmetic, or either of them, according to the age and ability of such apprentice, by some discreet and proper person to be provided and paid for by the master, in some room or place to be set apart for that purpose; and this time is to be deemed and taken on all occasions as part of the respective periods limited by this act, during which an apprentice shall be employed.

187) Es wurde bei dieser Gelegenheit nachgewiesen, daß während der 4 Jahre 1834—1837 78 000 £ zur Unterstützung von Bauten ausgegeben worden waren, für welche aus Privatmitteln 234 000 £ verwendet worden waren.

188) Sie stiegen 1845 auf 75 000, 1846 auf 100 000, 1848 auf 150 000 und 1850 auf 175 000 £.

die unterstützten und die sich freiwillig unter Staatsaufsicht stellenden Schulen beobachten mußten. Es wurden über die Beschaffenheit der Schulhäuser, die Heranbildung und Qualifikation der Lehrer, die zu erreichenden Unterrichtsziele u. s. w. Bestimmungen getroffen, welche als der Anfang der staatlichen Schulgesetzgebung anzusehen sind.

Im Jahre 1851 wurde die erste amtliche Schulstatistik aufgenommen, welche ergab, daß das fast 18 Mill. Einwohner zählende Land 46000 Schulen aller Stufen mit 1786000 Schülern (also 10% der Bevölkerung) besaß, daß der Volksschulbesuch durchschnittlich drei Jahre dauerte und daß viele Schulen unglaublich schlecht waren. Letzteres war z. B. daraus zu ersehen, daß 708 Lehrer an Privatschulen und 35 Lehrer an Stiftungsschulen ihre Angaben statt mit dem Namen mit einem Zeichen unterfertigten. Infolge dieser Ermittelungen wurde 1853 die Staatssubvention auf 260000 £ erhöht und eine weitere Art von Unterstützungen eingeführt. Es wurde solchen Schulen, deren jährliche Einnahmen auf den Kopf des Schülers mindestens 13 Schilling betrugen, die an mindestens 176 Tagen des Jahres Unterricht erteilten, einen geprüften Lehrer besaßen und mindestens einen Penny Schulgeld für die Woche erhoben, ein Jahreszuschuß von 4 Schilling auf den Schüler bewilligt. Ferner wurde 1856 die Oberschulbehörde in das Education Departement of the Privy Council umgewandelt, diesem außer dem Volksschulwesen das bisher vom Handelsminister geleitete zur Beförderung von Gewerbschulen bestimmte Science and Art Department unterstellt und der Chef der Behörde dem Parlament direkt verantwortlich gemacht.

An den geschilderten Einrichtungen rügte die öffentliche Meinung immer lauter eine Reihe von Mängeln: die Höhe der dem Staat erwachsenden Kosten, die sich 1858 auf 431000 £ beliefen, die geringen Leistungen vieler subventionierter Schulen, die Centralisation der Verwaltung und endlich die Unterstützung vieler reicher Orte, die auch ohne Staatsbeiträge gute Schuleinrichtungen hätten herstellen können, während andererseits Gemeinden, die nicht imstande waren, selbst etwas für die Schulen aufzubringen, nichts erhielten und ohne Schulen blieben. Eine infolge dessen 1858 von der Regierung eingesetzte Untersuchungskommission erstattete 1861 einen Bericht, der diese Uebelstände feststellte und zu Reformen führte, die dieselben wenigstens erheblich verringerten. Die seit mehreren Jahren kodifizierten Bestimmungen des Unterrichtsministeriums über die von den inspizierten Schulen zu beobachtenden Vorschriften wurden 1862 durch neue ersetzt (Revised Code), welche auf dem Grundgedanken beruhten, daß direkte Staatsunterstützungen von Lehrern nicht mehr stattfinden, sondern daß alle Bewilligungen den Lokalvereinen zur Verwendung zugewiesen werden, und daß, abgesehen von den Subventionen für Bauten, alle Unterstützungen nach den Leistungen der Schule und Seminare bemessen werden. Im Einzelnen wurde namentlich festgesetzt, daß jährlich für jeden Schüler, der während einer gewissen Minimalzahl von Tagen die Schule besucht hatte, ein gewisser Betrag gewährt werden sollte, und daß auf Grund von jährlich abgehaltenen Prüfungen im Lesen, Schreiben und Rechnen (nicht auch in Religion) für jeden mit Erfolg geprüften Schüler ein weiterer Beitrag gegeben werden sollte. Diese Bestimmungen haben seitdem im Einzelnen mannigfaltige Veränderungen erfahren, gelten aber in der Hauptsache noch jetzt[189]).

Weitere Abhilfe für die erwähnten Uebelstände brachte das 1870 zustandegekommene erste englische Schulgesetz (33 u. 34 Vict. c. 75), das folgende Hauptbestimmungen enthält: 1. Das Unterrichtsministerium kann in Orten, welchen es an genügenden Schulen fehlt, Schulbehörden (school-boards) ins Leben rufen, die durch Herstellung und Unterhaltung der nötigen Schulen dem Bedürfnis abzuhelfen haben. Die Wahlordnung für die

189) Die Bestimmungen hatten die Folge, daß die Staatssubvention von 431000 £ im Jahre 1863 auf 353000 im Jahre 1864 heruntering. Doch stieg sie bis 1868 wieder auf 459000 £. Die Privateinnahmen der inspizierten Schulen, die 1863 675000 £ betragen hatten, erhöhten sich im folgenden Jahre auf 723000 £ und bis 1868 auf 894000 £.

Bildung der Boards wird vom Minister festgestellt. Weigern sich die Wähler zu wählen oder erfüllt die Behörde ihre Pflicht nicht, so ernennt der Minister die Mitglieder der Behörde[190]. 2. Die Boards können Vermögen erwerben, Anlehen aufnehmen und Lokalsteuern ausschreiben. Sie stellen das Schulgeld fest, von welchem sie arme Kinder mit der Wirkung zu befreien haben, daß der Nachlaß nicht als öffentliche Armenunterstützung angesehen wird. Sie können auch Schulen errichten, in welchen Schulgeld überhaupt nicht erhoben wird, und können für Kinder, welche eine nicht von einem Board unterhaltene Schule besuchen, das Schulgeld bezahlen. 3. Die Boards können für ihren Bezirk für Kinder zwischen 5 und 13 Jahren die allgemeine Schulpflicht einführen und die Verletzung mit Geld- und Freiheitsstrafe bedrohen. 4. Die Schulen der Boards und die sonst vom Staate beaufsichtigten Schulen sind öffentliche Schulen[191]. Die Zulassung zu öffentlichen Schulen kann nicht davon abhängig gemacht werden, daß die Schüler einen öffentlichen Gottesdienst besuchen oder nicht besuchen, in der Schule oder sonst irgendwelche religiöse Gebräuche beobachten, einen dem Willen ihrer Eltern nicht entsprechenden Religionsunterricht empfangen, oder an Feiertagen ihrer Konfession die Schule besuchen. Wenn in öffentlichen Schulen religiöse Uebungen stattfinden oder Religionsunterricht erteilt wird, so ist hierzu der Anfang oder das Ende der Schulzeit zu verwenden, und jedem Schüler, dessen Eltern dies wünschen, Dispens zu erteilen (Sec. 7, sogenannte Conscience clause). Die Staatsaufsicht erstreckt sich nicht auf den Religionsunterricht[192]. 5. In den Schulen der Boards darf der Religionsunterricht Lehren, in welchen die Konfessionen auseinandergehen, nicht berühren[193]. 6. Nur öffentliche Schulen können vom Staate subventioniert werden.

Das Gesetz von 1870 ist noch jetzt die Grundlage des englischen Schulrechts, hat aber in den folgenden Jahren durch die Factory and Workshop Act von 1878 (41 Vict. c. 16) und durch Gesetze von 1876 (39 u. 40 Vict. c. 79) und 1880 (43 u. 44 Vict. c. 23) wichtige Ergänzungen erfahren. Die bedeutendsten neuen Bestimmungen sind folgende: 1. In Orten, welche nicht zum Bezirk eines school board gehören, werden von den Lokalbehörden Schulbesuchkommissionen (school attendance committees) eingesetzt, welche mit denselben Rechten wie die Boards für den Besuch der Schulen zu sorgen haben[194]. 2. Die Boards und Schulbesuchkommissionen müssen für Kinder zwischen 5 und 13 Jahren Schulzwang einführen und mit Genehmigung des Ministeriums den Inhalt der Schulpflicht feststellen. In letzterer Hinsicht kommt in Betracht, daß Kinder unter 10 Jahren zu keiner regelmäßigen Arbeit verwendet werden dürfen, während für ältere Kinder in dieser Beziehung nur Beschränkungen bestehen. 3. Kinder von 13 und 14 Jahren dürfen zu regelmäßiger Arbeit nur verwendet werden, wenn sie sich über den Besitz eines durch Verordnung zu bestimmenden Maßes von Kenntnissen ausweisen können, oder während einer durch Verordnung zu bestimmenden Zeit die Schule besucht haben, oder entweder Vor- oder Nachmittags eine von der Lokalbehörde als genügend anerkannte Schule besuchen[195].

Jetzt plant das Ministerium die Ersetzung des Schulgelds durch Staatsbeiträge.

§ 49. Diese geschichtliche Entwicklung ergibt im wesentlichen den jetzigen Zustand.

190) Die Boards bestehen aus 5—15 Mitgliedern, welche auf drei Jahre von den Steuerzahlern in der Weise gewählt werden, daß jeder Wähler entweder für so viele Personen stimmt, als zu wählen sind, oder seine sämtlichen Stimmen oder einen Teil einer und derselben Person gibt. Im Jahr 1877 waren von 124 städtischen Boards 18, von 1736 ländlichen 882 zwangsweise eingesetzt.

191) Privatschulen sind einerseits die nur noch in sehr geringer Zahl vorkommenden, der Staatsaufsicht nicht unterstellten Vereinsschulen, andrerseits die zu Erwerbszwecken unterhaltenen Schulen (adventure schools), deren Einrichtung Jedermann überall freisteht.

192) Die Schulinspektoren werden daher jetzt ohne Rücksicht auf ihre Konfession ernannt.

193) Der Religionsunterricht besteht hier gewöhnlich in Bibellesen, manchmal unter Beifügung von Erklärungen; zuweilen werden auch Gebete und religiöse Lieder auswendig gelernt.

194) 1878 stand die größere Hälfte der Bevölkerung unter der Autorität von Boards, die kleinere unter der von Kommissionen.

195) Näheres über die komplizierten Bestimmungen s. bei Hamilton a. a. O. S. 338.

Zur Vervollständigung des Bildes ist zunächst anzuführen, daß die Anstalten der Schulvereine sich jetzt fast ausnahmslos unter Staatsaufsicht gestellt haben, und daß der aus ökonomischen Gründen sich empfehlenden Ueberlassung der Vereinsschulen an Boards namentlich die National Society wegen der in den Schulen der Boards dem Religionsunterricht auferlegten Beschränkungen Widerstand leistet. Die Ergänzung, welche der Religionsunterricht der Schulen der Boards durch Sonntagsschulen erfährt, in welchen meist freiwillige Lehrer unterrichten, ist natürlich von geringer Bedeutung.

Ferner ist über die Verhältnisse der Schullehrer folgendes zu bemerken. Die Schuldienstaspiranten treten mit 14 Jahren bei guten Lehrern als Lehrlinge ein. Sie erhalten während dieser Zeit einen Jahresgehalt von 10—20 £, müssen täglich während einer Stunde Unterricht empfangen, während 3—6 Stunden solchen erteilen und am Schlusse jedes Jahres eine Prüfung ablegen. Von den Lehrlingen geht ein Teil während der Lehrzeit zu anderen Berufen über, die besten suchen nach Ablauf derselben in ein Seminar [196]) zu gelangen. Die Aufnahme in diese ist von der Erstehung einer Konkursprüfung abhängig, der sich auch andere junge Leute unterziehen können. Der Seminarkurs ist zweijährig, die Verpflegung unentgeltlich. An den von staatlichen Inspektoren abgehaltenen Lehrerprüfungen beteiligen sich namentlich die absolvierten Schullehrlinge und die Absolventen der Seminare. Die Erstehung der Prüfung bedingt die Anstellung als ordentlicher Lehrer, während absolvierte Lehrlinge als Hilfslehrer angestellt werden können. Die Anstellung der Lehrer und die Bemessung der Gehalte liegt in der Hand der Lokalbehörden.

Schließlich sind noch einige Zahlen anzugeben. Im Jahr 1882, wo die Einwohnerzahl des Landes 26 Millionen betrug, waren in öffentlichen Volksschulen 4 190 000 Kinder (1886 waren es 4 645 000), wovon 1 315 000 unter 7 Jahren. Im Mittel (Gesamtzahl der Schulbesuchsfälle aller Schüler geteilt durch die Zahl der Schulbesuchstage) waren die Schulen von 3 015 000 Kindern besucht (1886 von 3 438 000); hiervon trafen 2 070 000 auf die 14 421 Vereinsschulen und 945 000 auf die 3868 Schulen der Boards, und es wurde ungefähr ¼ in Knaben-, ¼ in Mädchen- und die Hälfte in gemischten Schulen unterrichtet. Von den über 7 Jahre alten Kindern kamen bei der Bemessung der Staatssubvention für hinlänglich häufigen Schulbesuch 2 252 000 in Betracht; zum gleichen Zweck wurden 2 119 000 geprüft, von welchen 82 ¼ % bestanden. Die Kinder wurden von 35 444 ordentlichen Lehrern, 12 673 Hilfslehrern und 28 951 Lehrlingen unterrichtet; die Zahlen umfassen das Personal beider Geschlechter. Im Jahre 1876 bezogen Gehalte

	bis 50 £	bis 75 £	bis 100 £	bis 150 £	bis 200 £	über 200
ordentliche Lehrer	138	1192	7179	4439	1239	597
ordentliche Lehrerinnen	2210	6351	3056	1123	169	14

Der durchschnittliche Gehalt eines ordentlichen Lehrers war 115, der einer ordentlichen Lehrerin 70 £, die Hälfte der Lehrer und ein Drittel der Lehrerinnen hatte freie Wohnung. Pension erhielten nur die vor 1862 angestellten Lehrer. Ferner bezahlten im Jahre 1877 in den öffentlichen Schulen auf je 100 Schüler folgende Schülerzahlen die angegebenen wöchentlichen Schulgeldbeträge:

Schulen	nichts	bis 1 P.	1—2 P.	2—3 P.	3—4 P.	4—5 P.	5—6 P.	6—9 P.	über 9 P.
hochkirchliche	2,18	0,15	17,7	41,91	25,64	9,76	2,38	2,25	0,03
der Wesleyaner	2,74	0,5	8,09	30,33	30,98	18,81	7,71	1,15	0,14
der Katholiken	11,54	0,4	14,45	39,32	24,58	8,24	1,63	0,2	0
der Boards	2,25	0,8	24,06	45,07	21,99	5,37	1,13	0,05	0
überhaupt	2,81	1,11	17,34	40,65	25,66	10,16	2,89	0,34	0,04

196) 1878 bestanden 17 Seminare für Lehrer, 23 für Lehrerinnen und ein gemischtes; davon wurden 30 von hochkirchlichen Vereinen unterhalten. 1886 waren von den festangestellten Lehrern 42,5% ohne Seminarbildung, und zwar von den männlichen 31, von den weiblichen 54%.

Endlich betrug 1882 der Gesamtaufwand für das Volksschulwesen 5 726 000 £, wovon 2 393 000 vom Staate gedeckt wurden, 1 586 000 £ durch Schulgeld, 808 000 £ durch Lokalsteuern, 725 000 £ durch freiwillige Beiträge und 214 000 £ mit andern Mitteln. 1889 wendete der Staat 3 576 000 £ auf.

2. Die höheren Schulen.

§ 50. Der Staat unterhält nicht nur keine höheren allgemeinen Bildungsanstalten, sondern er übt auch über die bestehenden keine Aufsicht. Statt staatlicher Anstalten befriedigen das Bedürfnis nach höherer Bildung teils auf Stiftungen beruhende Schulen (endowed oder public schools), teils Schulen, welche von Privatpersonen zu Erwerbszwecken unterhalten werden (private oder adventure schools), teils Schulen, die von Vereinen unterhalten werden (proprietary schools).

1. Stiftungsschulen gehören gegen 800 mit etwa 40 000 Schülern hierher. Sie sind alle mindestens 100, manche bis 500 Jahre alt und mit sehr wenigen Ausnahmen für Knaben und für klassischen Unterricht bestimmt (grammar schools). Im übrigen gehen aber ihre Einrichtungen weit auseinander. Die Leitung führt je nach den Stiftungsbestimmungen ein hoher staatlicher oder kirchlicher Würdenträger, ein Stadtrat, Domkapitel, Universitätskollegium, eine Zunft, ein Gutsherr oder Geistlicher, ein Komitee, das durch Kooptation oder durch Wahlen der verschiedenartigsten Personen ergänzt wird ꝛc. Manche Schulen sind Teile größerer Stiftungen, viele sind nur Angehörigen einer bestimmten Konfession gewidmet, eine große Zahl nimmt nur Knaben aus den höheren Ständen auf. Während die Renten der einen 50 000 £ und mehr betragen, erreicht der Vermögensertrag von etwa 500 nicht 100 £. Während etwa 90 ihre Schüler bis zur Universität führen, entsprechen die übrigen nur den deutschen Progymnasien oder Lateinschulen. Die bedeutendsten sind Winchester College (gegründet 1387), Eton College (1440), Westminster School (1540), Shrewsbury Sch. (1551), Rugby Sch. (1567), Harrow Sch. (1571), Charterhouse Sch. (1611), St. Paul's Sch. (1509) und Merchant Taylors Sch. (1560).

Der unbefriedigende Zustand, in den die meisten Stiftungsschulen teils durch das Veralten der Stiftungsbestimmungen, teils durch die Unfähigkeit, Gleichgültigkeit oder Selbstsucht der Leiter gekommen waren, hat 1868 und 1869 zur Erlassung von Gesetzen[197]) geführt, welche vorschreiben, daß in einem bestimmten Verfahren durch eine Kommission unter Aufsicht des Parlaments sämtliche Stiftungsbestimmungen revidiert werden sollen, und daß dabei im allgemeinen die konfessionellen Schulen dieses Charakters zu entkleiden, die Verwaltungseinrichtungen zu verbessern und die Unterrichtsbedürfnisse der Mädchen zu berücksichtigen sind. Die Revision ist 1882 zum Abschluß gelangt.

2. Privatschulen dürfen von jedermann überall errichtet werden. Sie sind in sehr großer Zahl mit den mannigfaltigsten Lehrzielen vorhanden, aber überwiegend schlecht.

3. Die fast ausnahmslos erst in den letzten 50 Jahren entstandenen Vereinsschulen werden teils von gemeinnützigen Vereinen, teils von Aktiengesellschaften unterhalten und unterliegen nur den Beschränkungen des Vereinsrechts. Gewöhnlich haben die Aktionäre und bei den andern Gesellschaften diejenigen Mitglieder, welche einen gewissen höheren Beitrag geleistet haben, für ihre Söhne und Schützlinge das erste Recht auf die Anstaltsplätze[198]). Anstalten, welche prosperieren, verwandeln sich mit der Zeit in Stiftungsschulen, während die, welche keinen Beifall finden, häufig in die Hand eines Privatunternehmers übergehen. So gering der finanzielle Erfolg der meisten dieser Anstalten ist, so

197) 31 & 32 Vict. c. 56 und 32 & 33 Vict. c. 56; dazu gehören die Novellen 36 & 37 Vict. c. 87, 37 & 38 Vict. c. 87 und 42 & 43 Vict. c. 66.

198) Die Aktien sind daher vorzugsweise in den Händen von Vätern heranwachsender Söhne. Die Uebertragung unterliegt meist gewissen Beschränkungen.

groß ist ihre politische und unterrichtliche Bedeutung. Sie sind von den Kreisen und für die Klassen gegründet worden, mit welchen sich der Adel seit der Parlamentsreform in die staatliche Macht teilt, und haben durch ihr Beispiel die hinter der Zeit zurückgebliebenen Anstalten des alten Regime zu wichtigen Reformen veranlaßt.

Die gegebene Einteilung gilt auch für die Mädchenschulen, von welchen aber bei weitem die meisten Privatschulen sind.

Die Mehrzahl der höheren Schulen ist entweder mit Pensionaten verbunden, oder nimmt ausschließlich Pensionäre auf. Die Pensionäre überwiegen in den Schulen um so mehr, je höher die Gesellschaftsklasse ist, von welcher sie besucht werden; die vornehmsten Anstalten sind nur Internate. In den älteren Schulen sind die Schüler Pensionäre der Anstaltslehrer und nehmen in gewissem Umfang an deren Familienleben teil. In den neueren Schulen, wo sie häufig Anstaltspensionäre sind (was billiger kommt), werden durch Dezentralisation der Beaufsichtigung die in Frankreich mit diesem System verbundenen Nachteile vermieden. Der nach dem Rang der Anstalten sehr verschiedene Pensionspreis beträgt in den vornehmsten für das acht Monate dauernde Schuljahr mit Einrechnung des Unterrichtshonorars ungefähr 200 £. Vermöge dieser Preise ist die Stellung eines Teils der im allgemeinen bescheiden besoldeten und stark angestrengten Lehrer eine glänzende.

Ein bestimmter Bildungsgang für die Lehrer besteht nicht, ebenso wenig Lehrerprüfungen. Die früher für die meisten besseren Schulen gültige Vorschrift, daß die Lehrer Geistliche sein mußten, ist jetzt fast für alle aufgehoben, aber Geistliche werden immer noch bevorzugt. Die bei den Privatschulen selbstverständliche Unabhängigkeit des Vorstands der Schule ist bei vielen Stiftungsschulen in ähnlichem Grade vorhanden, so daß er die Lehrer nach seinem Ermessen auswählen und ganz seinen Auffassungen dienstbar machen kann. Wenn hierdurch hervorragenden Männern die Möglichkeit gegeben wird, eine Anstalt auf eine ungewöhnliche Höhe zu heben (Arnold in Rugby), so macht die Einrichtung andererseits schlechte Rektoren um so gefährlicher.

Hinsichtlich der inneren Organisation standen die Stiftungsschulen vor dreißig Jahren noch völlig auf dem Standpunkt des 16. Jahrhunderts. „Die Aufklärung war, wie an dem ganzen Volk, so auch an seinen Schulen fast spurlos vorübergegangen; auch im Aeußerlichen war das Mittelalter noch erhalten, in der klerikalen Tracht, dem einen Schulraum, in welchem alle Klassen gleichzeitig neben einander von den verschiedenen Lehrern, den alten Lokalen, unterrichtet wurden u. s. f. Religion und klassische Litteratur, letztere mit der alten Absicht der Imitation, besonders in lateinischen Versen, waren die Gegenstände des Unterrichts“ [199]). Jetzt hat der Druck der öffentlichen Meinung und die Konkurrenz der Privat- und Vereinsanstalten die Stiftungsschulen zu Reformen veranlaßt. Sie haben den mathematischen Unterricht erweitert, Unterricht in den modernen Sprachen und Naturwissenschaften in den Lehrplan aufgenommen, und viele haben Realabteilungen (modern sides) eingerichtet. Doch sind es hauptsächlich die Privat- und Vereinsschulen, welche die modernen Fächer pflegen; viele derselben sind reine Real- oder Bürgerschulen.

Im allgemeinen stehen die Unterrichtsleistungen der höheren Schulen hinter denen der deutschen Anstalten weit zurück. Diejenigen, von welchen die Schüler auf die Universität übertreten, bringen dieselben nur so weit wie in Deutschland die Sekunda, und mit höchstens 24 Lehrstunden in der Woche ist auch nicht mehr zu erreichen. Um so stolzer sind die Engländer auf die erzieherischen Leistungen ihrer Schulen. Sie erzielen dieselben durch den Verkehr, in welchen namentlich in den Pensionaten die Lehrer mit den Schülern und die älteren Schüler mit den jüngeren treten und durch die Spiele und körperlichen Uebungen, welche in den Anstalten gepflegt werden, und durch welche nicht nur die physische

199) Paulsen, Geschichte des gelehrten Unterrichts S. 715.

Kraft und Leistungsfähigkeit, sondern auch Mut, Besonnenheit, Ehrgefühl und Rechtssinn entwickelt werden 200).

Einigen Ersatz für die fehlende Aufsicht über die Schulen bieten in neuerer Zeit gewisse Prüfungen. Die Prüfungen, von deren Erstehung seit den fünfziger Jahren der Eintritt in den indischen und in den englischen Zivilstaatsdienst und in die Militärbildungsanstalten 201) abhängig ist, haben wenigstens die Möglichkeit eines Vergleichs der Leistungen der Schulen geliefert, auf welchen die Teilnehmer unterrichtet worden sind. Für die Anstalten, welche Schüler auf die Universität vorbereiten, haben die von den Universitäten eingeführten Immatrikulationsprüfungen ein Lehrziel fixiert 202). Endlich haben seit dem Ende der fünfziger Jahre die Universitäten und ebenso ein Verein von Lehrern Prüfungen organisiert, denen sich beide Geschlechter vor vollendetem 16. und vor vollendetem 18. Lebensjahre unterwerfen können, und auf Grund deren Zeugnisse über den Besitz der nachgewiesenen Kenntnisse erteilt werden; viele Anstalten machen ihren Schülern die Beteiligung an diesen Prüfungen zur Pflicht, wodurch die Gleichheit der Anstalten angebahnt und eine den Anforderungen hervorragender Sachverständiger entsprechende Einrichtung des Unterrichts erzielt wird 203).

3. Die Universitäten.

§ 51. Die aus dem 13. Jahrhundert stammenden Universitäten in Oxford und Cambridge, auf welche sich gegen 6000 Studenten ziemlich gleichheitlich verteilen, bieten ein von den deutschen Hochschulen weit abweichendes Bild. Der Grund der Verschiedenheit liegt in der völligen Unabhängigkeit der Anstalten vom Staate und in der Ausbildung der aus den alten Bursen erwachsenen Colleges, die die Universitäten überwuchert haben.

Die Colleges, deren es in Oxford 24 und in Cambridge 19 204) gibt, und die größtenteils im 14. und 15., zum Teil aber erst im laufenden Jahrhundert durch Stiftungen gegründet wurden, sind Konvikte von Lehrern und jetzigen und ehemaligen Studierenden. Sie besitzen neben großartigen Gebäuden bedeutendes rentierendes Vermögen, dessen jährliche Zinsen bei einigen über 20 000, bei vielen zwischen 3000 und 6000 £ betragen. Die Jahreseinnahmen sämtlicher Colleges beliefen sich 1871 in Oxford auf 366 000, in Cambridge auf 307 000 £. Die vom Staat und der Universität ganz unabhängige Leitung der Colleges führen ihre Fellows (Uebersetzung von socii), deren die kleinsten Korporationen 8, die größten 60 haben; beide Universitäten zusammen besitzen gegen 700. Die Fellows rekrutieren sich durch Kooptation, welche sich bis zu den 1854 begonnenen Universitätsreformen nach Maßgabe der Stiftungsbestimmungen auf Abkömmlinge gewisser Schulen, Familien, Städte 2c. zu richten hatte, die graduiert und in der Regel auch ordiniert sein

200) Der Herzog von Wellington soll auf dem Spielplatz in Eton geäußert haben: Hier ist der Sieg von Waterloo erfochten worden.

201) Das Militärbildungswesen wurde 1856 reorganisiert. Die Aufnahme in die Militärakademieen in Woolwich und Sandhurst und in die Marineschule in Portsmouth findet zwischen dem 16. und 20. Lebensjahr durch Konkursprüfungen statt. Auch das 1853 eingerichtete Examen für den indischen Civilstaatsdienst ist eine Konkursprüfung.

202) Die Prüfungen sind aber nicht Voraussetzung der Immatrikulation bei der Universität, sondern befreien nur von dem ersten dort abzulegenden Examen.

203) Middle-class oder Local Examinations, vom College of Preceptors 1854, von Oxford 1857, von den andern Universitäten bald nachher eingeführt. Die Universitäten wählen die Examinatoren aus ihren Fellows, die Kosten werden durch die Prüflinge oder die Schulen, welchen sie angehören, bestritten. Im Jahr 1883 prüfte Oxford 1845 Knaben und Mädchen, Cambridge über 4500 Knaben und über 3000 Mädchen. Die Universitäten und der genannte Lehrerverein ordnen auch auf Verlangen der Schulen Kommissäre ab, welche durch Prüfung der Schüler aller oder der obersten Klassen die ganze Anstalt kontrollieren.

204) In die Zahlen sind die sog. Halls eingerechnet. Dieselben besitzen keine eigene Vermögensverwaltung.

mußten. Jetzt fallen die Fellowships denjenigen zu, welche die Prüfungen für die Universitätsgrade am besten bestehen. Die Fellows beziehen aus dem Vermögen des College Jahresrenten von durchschnittlich 200, höchstens 300 £, die sie verzehren können, wo und wie sie wollen. Wenn sie sich an der Verfolgung der Aufgaben ihres College beteiligen, was ungefähr die Hälfte thut, haben sie Anspruch auf freie Station daselbst und zum Teil auf noch weitere Geldbezüge beides für so lange als sie den fraglichen Funktionen obliegen. Die Uebrigen beziehen ihre Rente bis zur Erlangung eines dieselbe übersteigenden festen Einkommens, aber höchstens sieben Jahre lang[205]. Die Vertretung der Korporation nach außen kommt dem von den Fellows aus ihrer Mitte auf Lebenszeit gewählten Vorstande zu, der außer freier Wohnung einen Jahresgehalt von 600—3000 £ erhält. Neuerdings haben die Colleges für die Gründung von Professuren und für die Ausstattung von Instituten und Sammlungen und ähnliche Universitätszwecke erhebliche Opfer gebracht.

Die Studierenden, deren die kleineren Colleges etwa 30, die größeren über 300 aufnehmen, erhalten daselbst gegen Bezahlung Wohnung, Kost, Unterricht und Aufsicht. Zur Erteilung des Unterrichts an die Pensionäre, zur Leitung ihres Privatfleißes und zu ihrer moralischen Beeinflussung und Ueberwachung hält jedes College einige Tutors (die größten bis 20), die gewöhnlich seinen Fellows entnommen, aber für den Dienst vom College besonders belohnt werden. Von ihnen erhalten die Studierenden gegen erhebliches Honorar Rat und Anleitung und täglich durchschnittlich zwei Stunden obligatorischen Unterricht, der in konversatorischer Form, etwa wie in den oberen Klassen eines deutschen Gymnasiums erteilt wird, und dessen Inhalt sich durch die unten erörterten Prüfungseinrichtungen bestimmt. Die übrige Zeit ist für häuslichen Fleiß, Privatunterricht, Spiele, körperliche Uebungen und geselligen Verkehr verfügbar. In neuerer Zeit haben verschiedene Colleges Kartelle unter einander geschlossen, kraft deren die Zöglinge eines jeden den Unterricht der Tutoren der anderen besuchen dürfen. Wenn dies den Nachteil hat, daß der Unterricht vortragsartiger wird, so gewinnen andrerseits die Tutoren die Möglichkeit sich auf wenige Fächer zu beschränken, was zur Verbesserung ihres Unterrichts und zur Beschränkung des Privatunterrichts führen kann, den gegenwärtig die große Mehrzahl der Studierenden gegen hohes Honorar neben dem College- und Universitätsunterricht nimmt.

Da die Universitäten von den Söhnen der ersten Familien des Landes besucht werden, die sich zum Teil mehr dem Vergnügen, als dem Studium widmen, herrscht in den Colleges ein luxuriöser Ton. Die sparsamsten Studierenden brauchen während der 26 Wochen des Universitätsjahrs 150 £, wer weniger vorsichtig ist 300 £, viele das Vier- und Fünffache. Ein Teil der Ausgaben wird allerdings durch Stipendien und Preise gedeckt, die teils von den Colleges und der Universität, teils aus anderen Stiftungen verliehen werden; ungefähr ein Drittel der Studierenden befindet sich im Besitze von solchen Bezügen im Durchschnittsbetrage von 60 £ jährlich. Da aber bei der Vergebung auf Bedürftigkeit keine Rücksicht genommen wird, sondern nur teils auf die Plätze in den für die Bewerber veranstalteten Prüfungen, teils nach Maßgabe der Stiftungsbestimmungen auf die Herkunft von gewissen Familien, Schulen, Orten rc., so gewährt die Einrichtung armen Studierenden nur zufällig Erleichterung und dieselben sind daher im allgemeinen von den Colleges ausgeschlossen. Bis in die jüngste Zeit folgte hieraus der Ausschluß von der Universität, da diese nur Angehörige von Colleges immatrikulierte. Seit 1874 lassen aber beide Universitäten auch Studierende zu, die keinem College angehören. Dieselben werden von Universitätsbediensteten angeleitet und beaufsichtigt und gegen Bezahlung zum Unterricht der Collegetutoren zugelassen. Obgleich ein Studierender in dieser Weise mit 50 £ jährlich auskommen kann, machen doch nur ungefähr 10% der Studierenden von der Einrichtung Gebrauch.

205) Diese Zeitgrenze wurde 1882 eingeführt und gleichzeitig die bis dahin den Fellows obliegende Pflicht zum Cölibat aufgehoben.

Die Universitäten unterstehen so wenig wie die Colleges einer Staatsaufsicht, sondern werden lediglich von ihren selbstbestellten Organen nach ihren Statuten regiert. Das oberste Haupt ist der auf Lebenszeit gewählte Kanzler, in der Regel irgend eine hohe Person, die ähnlich wie an einigen deutschen Universitäten der Landesherr nur nominell die Korporation leitet. Wirklicher erster Vorstand ist der Vizekanzler, der aus den Collegevorstehern je auf ein Jahr gewählt wird. Er leitet den Verwaltungsausschuß (Hebdomadal Council in Oxford, Council of the Senate in Cambridge), der aus etwa 20 Universitätsbeamten, Collegevorstehern, Professoren und Graduierten der Universität besteht, die auf sechs Jahre gewählt werden. Die Gesamtheit der am Universitätssitz wohnenden Inhaber höherer Universitätsgrade (Magistri Artium, Doctores etc.), in Oxford Congregation, in Cambridge Electoral Roll genannt, wählen den Kanzler, Vizekanzler und Verwaltungsausschuß und beschließen über die wichtigeren Angelegenheiten. Einige Rechte (darunter die Wahl des Universitätsvertreters im Parlament) sind endlich der Gesamtheit der höher Graduierten jeder Universität, wo sie immer wohnen, vorbehalten (Convacation in Oxford, Senate in Cambridge).

Die Professuren, deren es mit Einschluß der bloßen Reader- und Lekturerstellen in Oxford 70, in Cambridge gegen 50 gibt, beruhen auf einzelnen Stiftungen und werden nach Maßgabe der Stiftungsbestimmungen durch die mannigfaltigsten Personen und zum Teil nur für eine bestimmte Zahl von Jahren vergeben. Während für einzelne Fächer eine reiche Zahl von Stiftungen vorhanden ist, sind andere unvertreten, und die Dotation vieler Stellen reicht zum Unterhalt einer Familie nicht aus. Ebenso sind die Universitäten zum Teil ungenügend dotiert. Die zum größeren Teil aus Prüfungsgebühren bestehende Gesamteinnahme von Oxford beträgt nur 48 000, die von Cambridge 34 000 £, also nur 13 und bezw. 11% der Einnahme ihrer Colleges. Den geringen Mitteln entsprechen geringe Leistungen. Von den hervorragenden Gelehrten Englands haben nur wenige den Universitäten angehört; Carlyle, Tyndall, Faraday, Darwin, J. St. Mill u. a. m. waren nicht Professoren. Manche Professoren wohnen nicht einmal am Universitätsorte. Bis in die neuere Zeit haben sich die meisten auf einige Vorträge jährlich beschränkt; jetzt hält die Mehrzahl während eines oder zwei der drei Abschnitte (terms), in welche das Universitätsjahr zerfällt, eine wöchentlich zwei- bis dreistündige Vorlesung, in der Regel unentgeltlich. Gut besucht sind aber in der Regel nur einige naturwissenschaftliche Vorlesungen, und man wird noch durch vieles an die bei einer Parlamentsenquete von einem Zeugen gemachte Angabe erinnert, daß die Aufhebung des Unterrichts der Professoren die Zustände in Oxford und Cambridge kaum ändern würde. Der Grund der geringen Bedeutung des Professorenunterrichts ist der, daß für die höhere allgemeine Bildung die Colleges sorgen, während in wissenschaftlicher Fachbildung mit den Hochschulen besondere Einrichtungen konkurrieren.

Infolge dieser Gestaltung liegt die Hauptbedeutung der Universitäten jetzt in ihrer Eigenschaft als Prüfungsbehörden. Es hat damit folgende Bewandtnis. Die Studierenden suchen durch ihren mit 16 bis 18 Jahren begonnenen gewöhnlich dreijährigen Universitätsbesuch den Grad eines Bachelor of Arts (B. A.) zu erreichen, zu dessen Erlangung in jedem der drei Studienjahre Prüfungen zu bestehen sind, die der Studierende nach seiner Wahl durch die Bearbeitung schwierigerer oder leichterer Aufgaben ablegen kann, um je nach dem den Grad „mit Ehren“ (als classman) oder als gewöhnlichen (als passman) zu erhalten. Die Kandidaten, von denen die meisten auf die Universität nur die Kenntnisse eines Sekundaners mitbringen, haben zur Erlangung des gewöhnlichen Grads, mit welchem sich ungefähr die Hälfte der überhaupt zum Ziel Gelangenden begnügt, ein Maß von Wissen nachzuweisen wie es im deutschen Maturitätsexamen gefordert wird, während der Ehrengrad Kenntnisse voraussetzt, wie sie in einer deutschen

Staatsdienstprüfung verlangt werden. Die Bewerber um den Ehrengrad werden auf Grund der Prüfung lociert, und die Erlangung eines guten Platzes gereicht zu lebenslänglichem Ruhme. Prüfungsgegenstände waren bis in die fünfziger Jahre für alle Kandidaten die alten Sprachen, Mathematik und Religionslehre; in den klassischen Fächern wurde wie zur Zeit der alten Humanisten alles Gewicht auf die Fähigkeit gelegt, sich in Prosa und Versen elegant auszudrücken, während philologische, geschichtliche oder philosophische Kenntnisse nicht in Betracht kamen. Inzwischen sind aber allmählich einerseits der modernen Philologie und andrerseits dem praktisch verwertbaren Wissen große Konzessionen gemacht worden, und der Unterricht hat infolge dessen solche Veränderungen erfahren, daß die Studierenden in der Lage sind, das Fachstudium auf der Universität mindestens zu beginnen. Es sind jetzt nur noch die zwei ersten Prüfungen von allen Kandidaten in Lateinisch, Griechisch, Mathematik und Religion abzulegen, während sie bei der dritten (in Cambridge die Bewerber um den Ehrengrad sogar schon bei der zweiten) zwischen einer ganzen Reihe von Fächern die Wahl haben. Beispielsweise haben in Oxford die Bewerber um den Ehrengrad die Wahl zwischen literae humaniores, scientiae mathematicae et physicae, scientia naturalis, jurisprudentia, historia moderna und sacra theologia [206]. Der B. A. kann den Grad als Master of Arts (M. A.) nach Ablauf einer bestimmten Zeit durch die bloße Erlegung einer Gebühr erwerben. Außerdem erteilen die Universitäten auf Grund besonderer Prüfungen den Bachelor- und Doktorgrad in den übrigen Fakultäten; doch ist die Nachfrage danach sehr gering [207].

Seit zehn Jahren bestehen bei beiden Universitäten je zwei Colleges für Mädchen die ganz wie die alten Colleges organisiert sind. Die Schülerinnen haben männliche und weibliche Tutoren, sind auch von den meisten Professoren zu ihren Vorlesungen zugelassen und beteiligen sich an den Universitätsprüfungen. Sie werden auf Grund derselben mit den Studenten lociert, erhalten aber keinen Grad.

Die 1832 in Durham vom dortigen Bischof und Domkapitel gegründete Universität ist ganz nach dem Vorbilde der bisher geschilderten organisiert, bezweckt aber vorzugsweise die Ausbildung von Theologen und hat nur gegen 400 Studierende.

§ 52. Bis zum Jahre 1854 setzte die Immatrikulation und Promotion in Oxford und Cambridge die Zugehörigkeit zur Staatskirche voraus; die Erlangung von Fellowships und Universitätsämtern war sogar bis 1871 an diese Bedingung gebunden. Dies veranlaßte die Dissenters, im Jahre 1827 in London eine den Angehörigen aller Bekenntnisse offenstehende wissenschaftliche Unterrichtsanstalt zu gründen, das University College, das in eine philosophische (arts), eine naturwissenschaftliche und eine medizinische Fakultät zerfällt. Die Anstalt, welche kein Internat besitzt, vermag ihren etwa 50 Lehrern keinen Gehalt zu geben, so daß dieselben auf die Honorare der Studierenden angewiesen sind und die wenig lukrativen Stellen meist nur kurze Zeit behalten. Sie wird jetzt von ungefähr 1200 Studierenden besucht, wobei die Schüler des mit der Anstalt verbundenen Gymnasiums nicht mitgezählt sind.

Die Hochkirche stellte der Anstalt 1831 das ähnlich organisierte Kings College in London gegenüber, das in eine philosophische, naturwissenschaftliche, medizinische und theologische Fakultät zerfällt. Das Institut ist viel reicher als das vorher erwähnte und hat einen weiteren Vorsprung dadurch, daß seine Lehrer und Schüler in den Grundanschauungen einig sind, während die Angehörigen des University College nur in einer Negation

206) Von den 283 Studierenden, welche 1877 in Oxford mit Ehren zu B.A. promoviert wurden, hatten sich 94 in den alten Sprachen, 61 in neuerer Geschichte, 37 in Theologie, ebensoviele in Jurisprudenz, 31 in Naturwissenschaften und 23 in Mathematik prüfen lassen. In Oxford werden hauptsächlich die klassischen Studien gepflegt, in Cambridge die Mathematik. Den Konservativen in Oxford steht eine starke radikale Partei gegenüber.

207) Von den Aerzten promovieren noch nicht 2% an den Universitäten.

übereinstimmen. Die hochkirchliche Anstalt besitzt ungefähr 60 Lehrer und 1000 Studierende, und ist wie die vorher erwähnte mit einem Gymnasium verbunden.

Da die Regierung den genannten Colleges das Recht der Graderteilung nicht geben wollte, gründete sie 1836 zur Aushilfe die London University, die aus einem sich selbst ergänzenden Senat von 36 Mitgliedern besteht, dem wie den alten Universitäten ein selbstgewählter Kanzler und Vizekanzler vorgesetzt ist. Den von der London University organisierten Prüfungen können sich die Studierenden der beiden Londoner Colleges und jeder andre, neuerdings auch Mädchen, nach Vollendung des 16. Lebensjahrs unterziehen. Die Prüfungen zerfallen wie in Oxford und Cambridge in drei in verschiedenen Jahren zu absolvierende Teile, erfordern aber bessere Kenntnisse als dort zur Erlangung des gewöhnlichen Grads verlangt werden. Da schon für die zweite Prüfung ein spezielles Fach gewählt werden kann, können die Kandidaten die klassischen Studien schon mit dem 16. Lebensjahr abschließen.

Die Londoner Colleges sind inzwischen in vielen großen Städten nachgebildet worden. Doch verfolgen die meisten Anstalten mehr die Zwecke von polytechnischen Schulen und sind häufig zugleich Realschulen. Wegen ihrer Jugend fehlt es ihnen meist an Mitteln, und es ist deshalb schon öfter der Vorschlag gemacht worden, den alten Universitäten einen Teil ihres Vermögens abzunehmen und den neuen, weiteren Kreisen dienenden Anstalten zu geben. Neuerdings erhalten einige von ihnen Staatszuschüsse, 1889 im ganzen 14000 £. Die bedeutendste der neuen Anstalten ist das 1851 in Manchester mittelst einer Stiftung von beinahe 100 000 £ gegründete Owens' College, an das 1880 die der London University ähnliche Victoria University angeschlossen wurde; sie kann männlichen und weiblichen Studierenden der Anstalt Grade erteilen, die nach Gesetz von 1888 bei der Bewerbung um Aemter den gleichen Wert haben wie die von Oxford, Cambridge und London.

§ 53. Die durch die vorstehende Schilderung des Universitätswesens nahegelegte Frage, wo die Theologen, Mediziner und Juristen ihre Fachbildung erhalten, beantwortet sich wie folgt. Für die Theologen unterhalten die Bischöfe Seminare; der Eintritt in dieselben ist durch Absolvierung der Universität nicht bedingt. Für die Mediziner werden, abgesehen von der durch die neueren Colleges für sie getroffenen Fürsorge, in Verbindung mit einer Reihe von Krankenhäusern durch Stiftungen und Aktiengesellschaften Bildungsanstalten unterhalten, die nicht nur klinischen, sondern auch ausgedehnten theoretischen Unterricht erteilen und zum Teil so reich besetzt und ausgestattet sind, wie die besten deutschen medizinischen und naturwissenschaftlichen Fakultäten. Der Jurist endlich holt sich seine Fachbildung, nachdem er eine Universität besucht hat, oder auch ohne dies gethan zu haben, bei einer der vier Londoner Advokatengesellschaften (Inns of Court, nämlich Inner und Middle Temple, Gray's und Lincoln's Inn). Er tritt bei einer derselben als Aspirant ein und sucht sich durch Privatstudien und indem er bei einem Mitglied der Gesellschaft in die Lehre tritt, die notwendigen Kenntnisse zu erwerben. Seit die Universitäten ihre juristischen Vorlesungen vermehrt haben, erwerben sich viele ihr theoretisches Wissen hauptsächlich auf diesen. Gewöhnlich nach drei Jahren besteht der Kandidat das von der Gesellschaft abgehaltene Examen und wird von ihr als Mitglied (barrister) aufgenommen. Aus den Advokaten entnimmt der Staat seine Richter. Der social tiefer stehende Anwalt und Notar (solicitor, attorney) macht eine in der Regel fünfjährige praktische Lehrzeit durch und legt sodann eine von der Anwaltskorporation geleitete Prüfung ab.

Nachtrag.

Erster Band.

Abh. IX. Der Kredit und das Bankwesen.

Zu einer irgend wesentlichen Aenderung der Gesetzgebung über das deutsche Notenbankwesen ist es im Jahre 1889, wo die Frage von der Legislatur behandelt wurde, nicht gekommen. Durch das Gesetz, betr. Abänderung des Bankgesetzes vom 14. März 1875, vom 18. Dezember 1889 (R.G.Bl. S. 201) ist vornehmlich nur mittelst Abänderung des § 24 des Bankgesetzes eine etwas andere, dem Reiche günstigere Verteilung des Reingewinnes der Reichsbank eingetreten. Vom Beginn der neuen Periode (1891) an erhalten die Anteilseigner jetzt nur erst eine ordentliche Dividende von 3½ (bisher von 4½) %, vom Mehrbetrage werden wie bisher 20% dem Reservefonds zugeschrieben, bis dieser ¼ des Grundkapitals (30 Mill. M.) erreicht hat, was nicht mehr fern ist — er beträgt bereits 29,003 Mill. M. —, von dem alsdann verbleibenden Ueberrest fällt die Hälfte an die Anteilseigner, die andere an die Reichskasse, soweit die Gesamtdividende der ersteren nicht 6 (bisher 8) % übersteigt. Vom weiteren Rest bekommen die Eigner ¼, das Reich ¾. Die Dividende der Reichsbank, die 1889 7, 1890 mit 8,81 % ihr Maximum in der ganzen 15jährigen Periode von 1876—90 (s. S. 458) für die Eigner erreichte, wird nach diesen neuen Verteilungsregeln für den Gewinn von 1891 an zu Gunsten des Reichs etwas geschmälert werden.

Gesetzliche Veränderungen in der Stellung der übrigen Notenbanken sind nicht eingetreten, nur wurden einzelne Konzessionen zur Ausgabe von Banknoten mit dem Ablauf der im Bankgesetz von 1875 bestimmten Periode von 1890 nicht verlängert (Banken in Danzig, Magdeburg, Posen). Gegenwärtig gibt es daher außer der Reichsbank, nachdem einige Banken schon vordem in den letzten Jahren freiwillig auf ihr „Notenrecht" verzichtet hatten (außer den S. 481 genannten in 1890 auch der seine Auflösung beschließende Leipziger Kassenverein), nur noch 9 sogen. Privatnotenbanken. Der sogen. steuerfreie ungedeckte Notenbetrag von 385 Mill. M. ist unverändert geblieben, aber durch das Zuwachsen der erloschenen Notenrechte anderer Banken ist der Anteil der Reichsbank nunmehr von ursprünglich 250 auf 291,676 Mill. M. gestiegen, derjenige der übrigen Banken von 135 auf 93,324 Mill. M. gesunken. In Preußen bestehen außer der Reichsbank als Notenbanken nur noch die Frankfurter und die Städtische Bank zu Breslau, im übrigen Deutschen Reich nur noch die größeren mittelstaatlichen Banken, die Bayerische, Sächsische, Württembergische, Badische, Hessische (Bank für Süddeutschland in Darmstadt), dann die Braunschweigische und die Chemnitzer Stadtbank: eine mehr nur noch politisch als wirtschaftlich erklärliche Entwicklung, die aber auch in letzterer Hinsicht unbedenklich ist.

A. Wagner.

Zweiter Band.

Abh. XXI. Gewerbe. I. Teil.

Zu S. 580. Litteratur. K. Lüders, Denkschriften über die Entwicklung der gewerblichen Fachschulen und der Fortbildungsschulen in Preußen von 1879—1890. Berlin 1891.

Berichtigungen. S. 502 Litt. Z. 7 von oben statt J. Köhler l. L. Köhler.
S. 510 Z. 16 von oben statt 1880 l. 1860.
S. 540 A. 343 statt V. vom Juni 1886 l. V. vom 5. Juni 1886.
S. 593 A. 493 Sp. 2 Z. 4 von oben statt 1881 l. 1885 (dazu Min.-Bektm. vom 16. Sept. 1885).

Abh. XXII. Gewerbe. II. Teil. Gewerbliche Arbeiterfrage.

Der in der Abhandlung vielfach erwähnte Gesetzentwurf vom 6. Mai 1890 betr. die Abänderung der Gewerbeordnung, welcher den bisherigen gesetzlichen Arbeiterschutz sehr erheblich ausdehnt, ist entsprechend den, in der Abhandlung angegebenen, Beschlüssen des deutschen Reichstags in dritter Lesung als Gesetz vom 1. Juni 1891 publiziert worden.

Berichtigungen. S. 641 A. 15 Sp. 1 Z. 2 statt weiter l. wieder.
S. 685 Z. 2 von oben statt August l. März.
S. 752 Z. 11 von unten statt landrechtlicher l. landesrechtlicher.
S. 752 A. 336. Die Zahl der Gemeindekrankenkassen im Jahr 1887 war 7363.

Abh. XXIII. Gewerbe. III. Teil. Zu S. 796.

Das Gebrauchsmustergesetz ist unter dem 1. Juni 1891 ergangen; es tritt am 1. Okt. 1891 in Kraft. Die Gebrauchsmuster sind bei dem Patentamte anzumelden und kommen hier zum Eintrag. Die Gebühr ist 15 Mark, der Schutz ist auf drei Jahre, wird aber gegen eine weitere Gebühr von 60 Mark auf fernere drei Jahre verlängert.

Kohler.

Dritter Band.

Finanzwissenschaft.

Abh. VI. Spezielle Steuerlehre. I. Teil. Direkte Steuern. Zu S. 197, auch S. 283, 301 ff.

In Preußen ist in der Session 1890—91 des Landtags eine sehr wichtige Reform der direkten Staatsbesteuerung eingeleitet und auch bereits legislativ vorläufig erledigt worden. Damit wurde zugleich die Vorbereitung zu einer Reform der Kommunalbesteuerung getroffen. Zu Stande gekommen sind nach langer eingehendster parlamentarischer Beratung ein neues Einkommensteuergesetz vom 24. Juni 1891 und ein neues Gewerbesteuergesetz, ebenfalls vom 24. Juni 1891.

Das erstere vereinigt die bisherige Klassen- und klassifizierte Einkommensteuer. Es führt für das Einkommen über 3000 M. die (indirekte) Deklarationspflicht („Steuererklärung“) ein, die auch für Steuerpflichtige mit kleinerem Einkommen ausgesprochen werden kann, und verbindet mit der Unterlassung der Steuererklärung den Verlust der Rechtsmittel gegen die Einschätzung sowie die Erhöhung der veranlagten Steuer um 25%. Die Steuerpflicht beginnt wie bisher bei einem Einkommen von 900 M. Außer den physischen Personen sind aber auch eine Reihe speziell genannter nicht-physischer Personen nunmehr in die Einkommenbesteuerung einbezogen worden, namentlich Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und Berggewerkschaften, welche in Preußen ihren Sitz haben, sowie diejenigen eingetragenen Genossenschaften, deren Geschäftsbetrieb über den Kreis ihrer Mitglieder hinausgeht, ferner Konsumvereine mit offenem Laden, sofern dieselben die Rechte juristischer Personen haben. Der Steuertarif hat erhebliche Aenderungen, besonders Ermäßigungen in den unteren Stufen, erfahren. Er erreicht jetzt erst bei 10 000 M. Einkommen 3%, früher schon bei 3000 M.; bis 30 500 M. behält er diesen Satz, dann steigt letzterer weiter und erreicht bei 100 000 M. und mehr 4%, also eine Erhöhung des Maximalsatzes für „großes Einkommen“ um 1%. Die Ermäßigungen der Steuersätze infolge besonderer persönlicher Verhältnisse sind erweitert worden, u. a. bei Einkommen bis 3000 M., wenn unter 14jährige Familienglieder vorhanden sind. Eine erhebliche Veränderung und Verbesserung hat das Veranlagungsverfahren, sowie die Regelung der Rechtsmittel (Berufung 2c.) erfahren. Für die endgiltige Erledigung der Beschwerden ist das Oberverwaltungsgericht (statt eines in der Regierungsvorlage in Aussicht genommenen eigenen Steuergerichtshofs) bestimmt worden. In der Konsequenz der Einführung der Deklarationspflicht sind auch Strafbestimmungen getroffen worden, insbesondere für wissentlich falsche oder unrichtige Angaben (4—10faches der Steuerverkürzung bez. der Jahressteuer). Als Vorbereitung der weiteren Reform findet sich die Schlußbestimmung, daß, wenn die Einnahme aus der Einkommensteuer 80 Mill. M. für 1892/93 nebst 4% jährlichen Zuwachses dieser Summe in den folgenden Jahren überschreiten werde, die Ueberschüsse nach Maßgabe eines besonderen Gesetzes zur Durchführung der Beseitigung der Grund- und Gebäudesteuer als Staatssteuer, bez. der Ueberweisung derselben an kommunale Verbände verwandt werden sollen. Das Gesetz kommt für die Veranlagung von 1892/93 bereits zur Anwendung, doch nur gleichzeitig mit einem Gesetz betr. die Aenderung des Wahlverfahrens, da durch die eintretende Veränderung dieser Personalbesteuerung Einflüsse auf die Gestaltung des in Preußen angeknüpften Wahlrechts nicht ausbleiben können. Das Gesetz ist steuertechnisch und steuerpolitisch ein sehr erheblicher Fortschritt, vor allem in der Richtung besserer Veranlagung, deren bisherige Ungenügendheit in dem eklatanten Falle des Bochumer Steuerprozesses nur einmal in genauen Zahlen zu Tage getreten ist. Aber das Gesetz wird in Einigem nur ein Provisorium bilden, so wohl in Punkten des Tarifs, namentlich bezüglich der gleichmäßigen Besteuerung der Einkünfte aus allen Quellen mit demselben Steuersatz. Bei der weiteren Reform ist eine Verschiedenheit des letzteren nach den Quellen der Einkünfte, besonders nach fundiertem und nichtfundiertem Einkommen beabsichtigt.

Schon jetzt zielte eine geplante Erbschaftssteuerreform auf Derartiges mit hin. Teils zum Zweck der höheren Besteuerung des fundierten Einkommens, teils zum Zweck, um bessere Kontrolmittel für die Steuererklärungen zu erlangen, indessen in beiderlei Hinsicht mit unzureichender Begründung, war dem Landtage gleichzeitig mit den beiden anderen Steuergesetzen auch eine Novelle zum Erbschaftssteuergesetz vom 30. Mai 1873 vorgelegt worden. Außer einigen anderen kleineren Punkten enthielt die Vorlage den Plan einer Ausdehnung der Erbschaftssteuer im Satze von ½% auf Descendenten und Ehegatten, von 1% auf Ascendenten. Dieser Plan fand aber fast allgemeine Opposition und wurde abgelehnt. In einem zu Stande gekommenen Gesetze vom 19. Mai 1891 sind daher nur jene kleinen andern Punkte der Erbschaftssteuer behandelt.

Die Gewerbesteuerreform war kaum minder notwendig als diejenige der Einkommensteuer, da die bisherige Steuer nach dem Gesetze von 1820 und dessen zahlreichen Novellen nach der Methode der Veranlagung veraltet und unzureichend war und u. a. namentlich notorisch die kleinen Gewerbebetriebe unverhältnismäßig hoch, absolut zum Einkommen der besteuerten Gewerbetreibenden, und relativ zu den großen Betrieben traf. Das neue Gesetz beseitigt letztere Mängel, indem es Kleingewerbe mit einem jährlichen Ertrag bis 1500 M. und einem Anlage- und Betriebskapital bis 3000 M. ganz von der Gewerbesteuer befreit und die Steuersätze so einrichtet, daß sie mit der Größe des Betriebs steigen, bis zu einem Maximalsatze von 1 % des Ertrags in der obersten Klasse. In der Methode der Besteuerung bricht das Gesetz ferner nicht nur ganz mit der bisherigen preußischen Gewerbebesteuerung, mit dem System von Gewerbe-Gattungsklassen, Provinzial- und Ortsklassen u. s. w., sondern tritt auch überhaupt auf einen ganz neuen Boden, im wesentlichen den der Besteuerung nach dem Ertrage, wie es bisher bei dieser Steuer andere Gesetzgebungen in dieser allgemeinen Weise noch nicht gethan haben. Das Gesetz stellt daher hier etwas Neues von allgemeinem finanzwissenschaftlichen und praktischen Interesse dar, freilich auch einen Versuch, der sich erst zu bewähren hat, aber doch bewähren kann. Es sollen nunmehr die steuerpflichtigen Gewerbe lediglich nach ihrem jährlichen Ertrage oder nach dem Werte des Anlage- und Betriebskapitals in vier Klassen — I von über 50000 M. Ertrag oder 1 Mill. M. Kapital, II von 20000—50000 M. Ertrag oder 150000 bis 1 Mill. M. Kapital, III von 4000—20000 M. Ertrag oder 30000—150000 M. Kapital, IV von 1500—4000 M. Ertrag oder 3000—30000 M. -Kapital gebracht werden. Der Gewerbebetrieb juristischer Personen und Vereine wird dabei wie derjenige physischer Personen besteuert. Die Verwaltungsbezirke sind für Klasse I die Provinzen und die Stadt Berlin, für II die Regierungsbezirke, für III und IV die Kreise. Der Normalsteuersatz für Klasse I ist 1 % des Jahresertrags, doch unter Festhaltung von Stufen (zu 4800 M.) und Stufensatz von 48 M., in der 1. Stufe (50000—54800 M.) 524 M.; eventuell ermäßigungsfähig auf 300 M. Für die Klasse II—IV bleibt das Repartitionssystem mit Steuergesellschaften, Steuerkontingenten (Produkt von Mittelsatz und Anzahl der Gewerbebetriebe) und Mittelsätzen, unter Bestimmung von Maximal- und Minimalsätzen im einzelnen Fall (Kl. II Mittelsatz 300 M., Minimum und Maximum 156 und 480, Kl. III bez. 80, 32, 192, Kl. IV 16, 4, 36 M.) (s. oben S. 286). So sind die Steuersätze von oben nach unten in Kl. I—IV etwas degressiv. Die Veranlagung erfolgt durch besondere Steuerausschüsse für jeden Veranlagungsbezirk für Kl. I und für jede der drei unteren Klassen und jeden Bezirk. Die Einreihung der Gewerbe in jede Klasse besorgt dieser Ausschuß. Ein eigentlicher Deklarationszwang betreffend Ertrag und Kapital ist vermieden, doch ist auf besondere Aufforderung des Vorsitzenden des zuständigen Steuerausschusses jedes Veranlagungsbezirks jeder Gewerbetreibende verpflichtet, zu erklären, ob der Ertrag und das Kapital seines Gewerbes sich zwischen den betreffenden Wertziffern der vier Klassen bewegt, er also danach in die eine oder andere Klasse gehört. „Weitergehende Auskunfterteilung" über Ertragshöhe und Kapitalwert kann der Gewerbetreibende ablehnen (§ 55). Es muß sich zeigen, ob diese Bestimmungen ausreichen. Man denkt, mit durch die Deklarationen bei der Einkommensteuer Anhaltspunkte zu erhalten. Zur Ergänzung dieser allgemeinen Gewerbesteuer dient noch eine besondere Betriebssteuer für Gast-, Schankwirtschaft, Kleinhandel mit Branntwein und Spiritus in Form eines Zuschlags, je nachdem der Gewerbetreibende der I—IV Gewerbesteuerklasse angehört, von 100, 50, 25, 15 M., wenn er wegen Kleinheit des Ertrags oder Kapitals gewerbesteuerfrei ist, von 10 M. Das Gewerbesteuergesetz kommt zunächst bei der Veranlagung für 1893/94 zur Anwendung, also ein Jahr später als das Einkommensteuergesetz. Ergiebt die Veranlagung alsdann ein mehr oder weniger als 5 % von dem bisherigen Ertrage von 19811359 M., so ermäßigen oder erhöhen sich — letzteres übrigens nur bedingt — die Normalsteuersätze entsprechend.

A. Wagner.

Abh. VII. Spezielle Steuerlehre. II. Teil. Aufwandsteuern. Zu S. 403 und S. 409.

Das Deutsche Reichsgesetz, betr. die Besteuerung des Branntweins vom 24. Juni 1887 wurde durch Gesetz vom 8. Juni 1891 in einigen Punkten zu Gunsten kleiner Brennereien abgeändert. Die Betriebszeit für kleinere landwirtschaftliche Brennereien, welchen Ermäßigungen zugestanden sind, wurde auf 8½ Monate (1. Sept. bis 15. Juni) erhöht. Die Branntweinmaterialsteuer wird in denjenigen Brennereien, welche in einem Jahre nicht mehr als 50 Liter reinen Alkohols erzeugen, nur zu 0,4, in denjenigen, welche 50 Liter bis 1 hl herstellen, nur zu 0,8 des normalen Steuerbetrags erhoben. Der Zoll beträgt fortan für 100 kg: 1) für Liköre 180 M., 2) für alle übrigen Branntweine: a) in Fässern 125 M., b) in Flaschen, Krügen oder anderen Umschließungen 180 M.

In Portugal wird nach dem Gesetz vom 13. Juni 1888 eine Steuer von 2 Milreis vom hl absoluten Alkohols erhoben. Frei ist der aus Wein bereitete Branntwein. Der Eingangszoll wurde auf 18, bezw. 22 Milreis erhöht.

Berichtigung. S. 369. Anm. 15. Sp. 1. Z. 1 v. u. statt 4,33 Mk. l. 4,20 Mk.

J. Lehr.

Abh. VIII. Spezielle Steuerlehre. III. Teil. Zölle und Rübenzuckersteuer.

Der Abschnitt über Zölle und Rübenzuckersteuer wurde für die dritte Auflage des Handbuchs im Frühjahr 1890 bearbeitet und im Laufe des Sommers gleichen Jahrs gedruckt.

I. Zölle.

Vgl. im Handwörterbuch der Staatswissenschaften Band I und II die Artikel von Lexis: Ausfuhrprämie und Ausfuhrvergütungen (I S. 963), Binnenzölle (II 639), Durchfuhrzölle und Durchfuhrverbote (II 1003), und von Laves: Ausfuhrzölle und Ausfuhrverbote (I 969).

Die weiter erschienenen Bände II und III des schon im Handbuch Band III S 442 angeführten Werks des Ritters von Poschinger: „Fürst Bismarck als Volkswirt" und die dasselbe ergänzenden zwei Bände: „Aktenstücke zur Wirtschaftspolitik des Fürsten Bismarck", Berlin 1890 und 1891 können als urkundliche Bestätigung des im zweiten Bande des Handbuchs, S. 921, von Lexis aufgestellten Satzes gelten, daß der Schutz der Landwirtschaft immer mehr der Angelpunkt der gegenwärtigen europäischen Handelspolitik geworden sei.

In einem entschiedenen Gegensatz zu dieser Politik steht, wenigstens grundsätzlich, der k. und k. wirkliche Geheimerat ꝛc. Dr. A. von Matlekovits mit dem großangelegten Werke: Die Zollpolitik der österreichisch-ungarischen Monarchie und des Deutschen Reiches seit 1868 und deren nächste Zukunft. 1891. Er bemerkt u. a. S. 811 ff.: „Das Nationalitätenprinzip auf dem wirtschaftlichen Gebiet, die Isolierung der Nationen im Verkehrsleben, hat dem Ansehen dieses Prinzips keineswegs genützt. Vielleicht wäre die Anwendung des Schutzes der heimischen Arbeit in einem Staate vorteilhaft, wenn nur dieser eine Staat das Privilegium des Schutzes für sich in Anspruch nehmen könnte, und wenn alle anderen mit ihm in Verkehr stehenden Länder weiterhin den Freihandel ausüben und die überschüssigen Produkte des geschützten Staates ohne jeden Zoll freudig aufnehmen würden. Vielleicht haben sich auch die meisten Schutzzöllner ein derartiges Bild der Weltwirtschaft vorgestellt. Thatsächlich haben sich jedoch die internationalen Verhältnisse anders gestaltet. Die meisten europäischen Staaten haben sich der Abwehrungspolitik, der Schutzpolitik, angeschlossen und ein förmliches Wettlaufen in der Erhöhung der Zölle ist die Folge dieser nationalen Wirtschaftspolitik geworden. Autonome Zolltarife, Kampfzölle und Zollkriege! Die Erfindung der neuesten Handelspolitik, — eine Hast, die nationale Wirtschaft durch den Ruin der Nachbarländer zu heben, das ist die Charakteristik der neuesten Volkswirtschaftspolitik, die sich weder wirtschaftlich, noch völkerrechtlich, noch sittlich rechtfertigen läßt. Die Landwirtschaft entwickelt sich zur Industrie in allen ihren Zweigen, hier wie in der Industrie selbst wird die Tendenz der Großproduktion maßgebend. Die kolossale Ausdehnung der Verkehrsmittel sorgt für den Massenabsatz, sorgt dafür, daß immer mehr Konsumtionsgebiete in den Rahmen der Weltwirtschaft harmonisch eingeschmolzen werden; die sinnreiche Entwicklung des Geld- und Kreditwesens macht es möglich, daß die nötigen Geld- und Kapitalmittel sowohl für die Produktion, als für den Welthandel zur Verfügung stehen. — Und in dieses Räderwerk der Weltwirtschaft, deren Grundbedingung die Freiheit der Bewegung, deren Hauptelement große Gebiete sind, will die nationale Politik der einzelnen Staaten durch Schutzzölle das Isolierungssystem einführen! Welch kolossaler Widerspruch! auf der einen Seite Millionen investieren, um das Eisenbahnnetz zu vergrößern*), um den Post- und Telegraphenverkehr reger zu gestalten, Dampfschiffahrtsunternehmungen mit Subventionen reichlich dotieren, durch alle möglichen Mittel der Gesetzgebung den Kredit erleichtern, die Kapitalansammlung befördern, die Industrie und die Landwirtschaft zum Großbetrieb drängen; — und dann durch die Schutzzollpolitik wieder ganz einseitig die Tendenz verfolgen, das nationale Gebiet vor dem Eindringen ausländischer Ware zu hüten! Die Rückkehr zum Freihandel muß erfolgen, denn das Streben nach Schutz der heimischen Arbeit verteuert den Preis der Ware im Inlande; drängt zur größeren Produktion, verlangt daher fremde Absatzgebiete; wo jedoch das analoge Schutzsystem den Ausschluß der Ware bezweckt, muß die ohnehin infolge des heimischen Schutzes teuer erzeugte Ware mit Schleuderpreisen im Auslande verkauft werden."

Dabei muß jedoch auch Matlekovits anerkennen (S. 817 ff.) daß thatsächlich zur Zeit „die Chancen für den Freihandel nicht sehr günstig sind, daß in sehr vielen Staaten noch die Abschließung des Wirtschaftsgebiets als Ziel einer nationalen Politik betrachtet wird, daß namentlich in den meisten parlamentarischen Staaten die Majorität dem Schutzzollsystem noch hold ist. Drei große Schwierigkeiten sind es, welche den Sieg der handelsfreiheitlichen Richtung vereiteln werden: die Haltung von Rußland, Amerika und Frankreich"; — die Haltung von Rußland, das vermöge seiner ganzen politischen Richtung bei seinem autokraten System nicht der Staat sei, welcher zur friedlichen Entwicklung und zum wirtschaftlichen Vorteil Europas das System der selbständigen Handelspolitik schon jetzt verlassen werde, — die Haltung der Vereinigten Staaten, in welchen die panamerikanischen Ideen und die in den Mc Kinley'schen Bills verwirklichten schutz-

*) Kaum war der Gotthard durchbohrt, die Gärtner um Schutz gegen das Eindringen der Gotthardbahn eröffnet, als schon die deutschen italienischen Gärtnereiprodukte schrieen!

zöllnerischen Tendenzen die Herrschaft behaupten, — die Haltung von Frankreich, wo die systematisch geleitete Agitation der Agrarier und der für ihre Zwecke glücklich ausgebeutete Haß gegen Deutschland, welchem auf Grund von Artikel 11 des Frankfurter Friedens alle einem Dritten Staat eingeräumten Begünstigungen unentgeltlich gleichfalls zu gut kommen müßten, dieser nationale Hader also, der selbst für materielle Vorteile die meisten Franzosen blind mache, es nicht thunlich erscheinen lasse, die seitherigen Bahnen aufzugeben. Die mitteleuropäischen Staaten seien nicht in der glücklichen Lage Großbritanniens, sie haben Grenznachbarn, welche die Ausfuhr der meisten Waren nach ihrem Gebiet mit Schutzwällen erschweren oder gar durch Prohibitivmauern unmöglich machen. Wenn Frankreich alle Exportartikel der österreichisch-ungarischen Monarchie mit hohen Zöllen trifft, warum soll da die weinreiche Monarchie die teuren Weine Frankreichs schonend behandeln? Da müsse auch der Freihändler für Schutzzölle plädieren. Ohne Mitwirkung aller übrigen Staaten können die mitteleuropäischen Staaten, namentlich Deutschland und die österreichisch-ungarische Monarchie, die Schutzpolitik nicht verlassen.

Deutschland und Oesterreich-Ungarn aber hätten allerdings das größte Interesse an der Beförderung der handelsfreiheitlichen Richtung. Nicht nur seien die beiden Wirtschaftsgebiete nach der geschichtlichen Entwicklung zur gegenseitigen Zulassung ihrer Produkte erzogen, sondern auch mit ihrer Industrie auf den Export, mit ihrem Bedarf auf die Erzeugnisse anderer Länder angewiesen. Ihre Einigung in der Weise, daß ihr wirtschaftliches Interesse als identisch hingestellt, daß die andern Staaten ihnen gegenüber nur noch mit einem wirtschaftlichen Individuum zu rechnen haben, wäre daher vielleicht das Mittel die handelspolitischen Zustände Europas wieder in andere Bahnen zu leiten, dem Freihandel zum Durchbruch zu verhelfen. Mit der deutsch-österreichischen Zollunion, was darüber seither schon gesprochen, geschrieben und verhandelt worden, wie dieselbe jetzt in's Werk zu setzen wäre, beschäftigt sich Matlekovits in den letzten Abschnitten, auf den Seiten 821— 923 seines alle Beachtung verdienenden, höchst lehrreichen Buchs.

Wir haben schon im Handbuch S. 458 Anm. 42 eine Aeußerung E. v. Hartmanns erwähnt, daß die weiteren Bemühungen Deutschlands im Sinne der realistischen Freihandelspolitik gerichtet sein müssen auf die Gründung eines mitteleuropäischen Zollvereins, daß aber die unerläßliche strategische Operationsbasis, um die Nachbarn zunächst zur Herabsetzung ihrer Tarife zu zwingen, ein stark schutzzöllnerischer Zolltarif wäre. Mit dieser Politik aber bewegt man sich nach Matlekovits auf dem Weg des „gegenseitigen Hinauflicitierens der Zolltarife", des „gegenseitigen Suchens nach Artikeln, welche noch mit Zöllen zu belegen wären, um damit dem Nachbar schaden zu können"; — auf einem Weg, welchen jetzt sogar die Schweiz betreten hat, freilich zunächst nur in der ausgesprochenen Absicht, „für künftige Vertragsunterhandlungen eine geeignetere Basis zu schaffen, da Erleichterungen für den schweizerischen Export nur auf dem Weg gegenseitiger Konzession zu erlangen wären." Aber es ist zu befürchten, daß „bei dem Essen der Appetit kommt." Schon in der Botschaft vom 2. Mai 1890, durch welche das Bundesgesetz vom 10. April 1891 eingeleitet wurde, findet sich der Satz: „Umgeben von Großstaaten mit ausnahmslos schutzzöllnerischer Gesetzgebung werde die Schweiz Schritt für Schritt zu Maßnahmen gedrängt, welche mit den freihändlerischen Traditionen nicht mehr übereinstimmen."

Großbritannien steht jetzt mit seinem freihändlerischen Zolltarif nahezu allein. Ringsumher vom Weltmeer bespült, mit seinem immensen Kolonialbesitz, seiner kolossalen Industrie kann es solches wagen. Frankreich dagegen steigert sich immer mehr wieder in eine fast ausschließende handelspolitische Richtung hinein; und die Vereinigten Staaten Amerikas haben mit ihrer neuesten nach Mc. Kinley benannten Zollgesetzgebung: der administrative bill, dem Gesetz zur Vereinfachung der auf die Zollerhebung bezüglichen Gesetze vom 10. Juni 1890, und der tariff bill, dem Gesetz zur Verminderung der Bundeseinkünfte und zur Ausgleichung der Einfuhrzölle, sowie für andere Zwecke vom 1. Oktober 1890, Handelsarchiv 1890 S. 361, 411, 501, 648, das Möglichste gethan, um die Einfuhren aus Europa fortan thunlichst zu erschweren. Rußland endlich hält sich gleichfalls nach wie vor für sich.

Unter diesen Umständen erscheint es allerdings für die mitteleuropäischen Staaten fast als ein Akt der Notwehr, sich wirtschaftlich enger zusammenzuschließen, damit sie vereint besser in der Lage wären, auf dem Boden der Weltwirtschaft das ihnen gebührende Gewicht in die Wage werfen zu können. Der auf dem internationalen land- und forstwirtschaftlichen Kongreß zu Wien im September 1890 wiederum erörterte Plan einer deutsch-österreichisch-ungarischen Zollunion ist wohl zur Verwirklichung noch nicht reif; so viel verlockendes auch der Gedanke hat, jetzt, in dem Zeitalter des Dampfes und der Elektrizität, in weiterer Ausdehnung das fortzuführen, was einst in den Tagen der ersten Eilposten in und mit dem deutschen Zoll- und Handelsverein geschaffen worden ist. Nicht ungehört möge auch der von Friedrichsruhe aus ertönende Warnungsruf verhallen, daß man sich zu hüten habe, volkswirtschaftliche Fragen mit den Angelegenheiten der großen Politik zu verquicken. Das schließt aber andererseits doch nicht aus, daß das glücklich erzielte Einvernehmen der mitteleuropäischen Mächte zu möglichster Sicherstellung des Weltfriedens auch dazu benützt werden dürfe, eine engere handelspolitische Annäherung derselben zu fördern und zu stützen. Wäre dies der Sinn, in welchem gegenwärtig die Verhandlungen zwischen Deutschland, Oesterreich-Ungarn, der Schweiz, Italien 2c. über den Abschluß neuer Handelsverträge mit Konventionaltarifen geführt werden, so möchten wir denselben von den angedeuteten Gesichtspunkten aus den besten Erfolg aufrichtigst wünschen.

II. Rübenzuckersteuer.

Am Schlusse des der Rübenzuckersteuer gewidmeten Abschnitts des Handbuchs III S. 492 wurde bemerkt: „Als die richtigste Lösung der verwickelten Frage erschiene uns fortgesetzt heute wie vor 20 Jahren, der entschlossene Uebergang zur Fabrikatsteuer, mit andern Worten die ausschließliche Annahme der Verbrauchsabgabe unter entsprechender Erhöhung ihres Steuersatzes und unter Verzicht auf die fernere Erhebung einer Rübengewichtsteuer. Die Bewilligung von Ausfuhrprämien möchten wir dabei am liebsten vermieden sehen. Lassen sie sich für eine Uebergangszeit nicht ablehnen, so sollten sie wenigstens direkt als solche bezeichnet werden."

Heute können wir mit Genugthuung nachtragen, daß das Reichsgesetz, die Besteuerung des Zuckers betreffen, vom 31. Mai 1891 den hier bezeichneten Anschauungen entspricht. Vom 1. August 1892 an wird eine Rübengewichtsteuer im Deutschen Reich nicht mehr erhoben, wird dagegen die Verbrauchsabgabe von inländischem Zucker von 12 auf 18 M. erhöht, der Eingangszoll für festen und flüssigen Zucker jeder Art auf 36 M. für 100 kg berechnet, werden endlich für die Uebergangszeit vom 1. August 1892 bis 31. Juli 1897 für ausgeführten oder in einer öffentlichen Niederlage oder einer Privatniederlage unter amtlichen Mitverschluß aufgenommenen Zucker Zuschüsse gewährt werden, welche betragen für

	1892/95	1895/97
a) Rohzucker von mindestens 90% Zuckergehalt und raffinierten Zucker unter 98, aber mit mindestens 92% Zuckergehalt	1,25 M.	1,00 M.
b) Kandis und Zucker in weißen vollen harten Broten, Blöcken, Platten, Stangen oder Würfeln, oder in Gegenwart der Steuerbehörde zerkleinert; sogenannte Krystalls und andere weiße harte durchscheinende Zucker in Krystallform von mindestens 99½% Zuckergehalt	2,00 M.	1,75 M.
c) alle übrigen harten Zucker, sowie alle weißen trockenen (nicht über 1% Wasser enthaltende Zucker) in Krystall-, Krümel- und Mehlform von mindestens 98% Zuckergehalt, soweit dieselbe nicht in die Klasse b gehören	1,65 M.	1,40 M.

Es darf jedoch auch nicht verschwiegen werden, daß dieses Ergebnis nur mit großer Mühe und in letzter Stunde noch, bei den entscheidenden Abstimmungen im Reichstag mit sehr kleinen Mehrheiten, zu erreichen gewesen ist. K. V. Riecke.

Abh. XI. Kommunales Finanzwesen. Zu S. 671. § 43.

Das Wirkungsgebiet der associations syndicales in Frankreich ist durch das Gesetz vom 22. Dezember 1888 wesentlich erweitert worden, indem unter die Zwecke, zu denen derartige Verbände errichtet werden können, auch die innerhalb der Ortschaften durch die gesundheitlichen Interessen veranlaßten Anlagen als namentlich Eröffnung, Verbreiterung, Verlängerung und Pflasterung öffentlicher Wege, sowie überhaupt die im öffentlichen Interesse auszuführenden Anlagen aufgenommen worden sind. Die Scheidung zwischen den lediglich die Abwehr von Beschädigungen und den die Erlangung von Vorteilen bezielenden Aufgaben ist zwar beibehalten, in ihren Wirkungen jedoch dahin modifiziert worden, daß auch für die Aufgaben der letzteren Art durch Verordnung des Präfekten ein Zwangsverband errichtet werden kann; nur sind die Voraussetzungen insofern verschiedene, als für Syndikate zu Zwecken der ersteren Art die einfache Mehrheit der Interessenten, wenn dieselben mindestens zwei Drittel des in Frage kommenden Grundbesitzes repräsentieren oder eine Mehrheit von zwei Dritteln, wenn dieselbe mehr als die Hälfte des betr. Grundbesitzes vertritt, genügt, wogegen die Anforderungen für Verbände zu Zwecken der zweiten Art strengere sind; hier ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der Beteiligten, sofern dieselbe mehr als drei Viertel, oder von drei Vierteln der Beteiligten, sofern dieselbe mehr als zwei Drittel des beteiligten Grundbesitzes vertritt, erforderlich; außerdem muß diese Mehrheit im ersten Falle mehr als drei Viertel, im zweiten mehr als zwei Drittel der von jenem Grundbesitz aufkommenden Grundsteuer zahlen; es muß ferner, sofern Bewässerung, Drainage, Anlage von Wegen zu Zwecken des Betriebs oder sonstige im gemeinschaftlichen Interesse liegenden landwirtschaftlichen Verbesserungen den Zweck bilden, der öffentliche Nutzen der Anlage zuvor durch ein im Staatsrat erlassenes Dekret ausgesprochen sein.

Zu S. 651. § 31.

Das Gesetz vom 30. Juni 1887 hat die bisherige Verpflichtung der Gemeinden der Rheinprovinz, Kantonsgefängnisse zu unterhalten und für die Verpflegung und Unterhaltung der darin untergebrachten gerichtlichen Strafgefangenen zu sorgen, aufgehoben und das Eigentum der ausschließlich als Kantonal-Gefängnisse dienenden Gebäude dem Staat übertragen.

Zu S. 786. § 142.

Von den hier erwähnten, Herbst 1890 dem preußischen Landtag gemachten fünf Reform-Vorlagen ist die betreffs der Erbschaftssteuer nicht zu stande gekommen, die betreffs der Volksschule zurückgezogen worden; die übrigen haben, wenn auch mit erheblichen Aenderungen, Annahme gefunden. Hier interessieren vor allem die in der Landgemeinde-Ordnung vom 3. Juli 1891 enthaltenen Bestimmungen 1) über die Aufhebung nicht lei-

stungsfähiger Landgemeinden und Gutsbezirke und deren Vereinigung mit anderen Gemeinden und Gutsbezirken, 2) über die Verbindung von Gemeinden und Gutsbezirken zu Zweckverbänden und 3) über die Erhebung von Gebühren und Steuern seitens der Gemeinden. Zu 1 gewährleistet der § 2 Al. 2 der Regierung das Recht, solche Landgemeinden und Gutsbezirke, welche ihre öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen außer stande sind, im Wege königl. Verordnung aufzulösen: die zugehörigen Grundstücke sind demnächst soweit nicht mit königl. Genehmigung aus denselben ein besonderer Gemeinde- und Gutsbezirk gebildet wird, durch den Kreisausschuß einem anderen Gemeinde- oder Gutsbezirk zuzuweisen (Al. 1 das.). Es können ferner (Al. 3 das.) Landgemeinden und Gutsbezirke mit anderen solchen nach Anhörung der beteiligten Gemeinden und Gutsbezirke sowie des Kreisausschusses mit königl. Genehmigung vereinigt werden, wenn die Beteiligten hiermit einverstanden sind; ist das Einverständnis nicht zu erzielen, so ist die Zustimmung der Beteiligten durch Beschluß des Kreisausschusses zu ergänzen, welcher der Beschwerde der Beteiligten beim Bezirksausschusse unterliegt; gegen den Beschluß des Bezirksausschusses steht ebenso den Beteiligten wie dem Vorsitzenden des Bezirksausschusses die Beschwerde an den Provinzialrat zu. Erachtet durch den Beschluß dieser Behörde der Oberpräsident das öffentliche Interesse für gefährdet, so steht demselben die Beschwerde an das Staatsministerium offen, dessen mit Gründen versehener Beschluß die Sache definitiv entscheidet. Zu 2. Es können zur Wahrnehmung einzelner Aufgaben Ortsgemeinden und Gutsbezirke — § 128 — und zwar wenn die Beteiligten einverstanden sind, durch Beschluß des Kreisausschusses — zu Zweckverbänden verbunden werden; ist das Einverständnis nicht zu erzielen, so kann, sofern das öffentliche Interesse das erheischt, die Bildung eines solchen Verbandes durch den Oberpräsidenten erfolgen, nachdem die Zustimmung der Beteiligten durch Beschluß des Kreisausschusses ersetzt worden ist. Bei Bildung der Verbände ist auf die bestehenden Verbände (Amtsbezirke, Kirchspiele, Schul-, Wegebau- und Armenverbände) thunlichst Rücksicht zu nehmen; die Verbände können auf ihren Antrag Korporationsrechte erlangen (§ 129 das.). Ob es auf der Grundlage dieser Bestimmungen gelingen wird, die zur Zeit genügender Leistungsfähigkeit ermangelnden Gemeinden und Gutsbezirke in leistungsfähige Verbände überzuleiten, erscheint zweifelhaft. Das Mangels Einverständnisses der Beteiligten anzuwendende Verfahren ist ein so vielgliedriges und der der Einwirkung der Selbstverwaltungsorgane, welche ihrer Zusammensetzung nach in enger Beziehung zu den beteiligten Privatinteressen stehen, eingeräumte Spielraum ist ein so großer, daß selbst die Aufwendung ungewöhnlicher Energie in Konsequenz seitens der Zentral-Instanz vorausgesetzt, doch voraussichtlich nur bruchstückweise Ergebnisse zu erlangen sein werden. Immerhin erscheint das Gesetz insofern als ein Fortschritt, als es wenigstens im Prinzip das öffentliche Interesse als ein ausschlaggebendes Motiv für die Umbildung der konkreten gemeindlichen Gliederung anerkennt. Zu 3. Die Befugnis der Gemeinden, die durch das Bedürfnis und die Verpflichtungen derselben erforderten Geldmittel, soweit die Einnahmen und das Vermögen zu ihrer Deckung nicht hinreichen, durch Steuern aufzubringen ist anerkannt (§ 10); das Gleiche gilt (§ 11) von der Befugnis, als Entgelt für die Benutzung der von ihnen zu öffentlichen Zwecken bereit gehaltenen Einrichtungen und Anstalten und gewährten Leistungen Gebühren zu erheben. Die Steuern können direkte oder indirekte sein. Soweit die ersteren auf das Einkommen gelegt werden, darf ihre Verteilung nur auf Grundlage der Staatseinkommensteuer erfolgen. Besondere kommunale Einkommensteuern sind nur insoweit zulässig, als es sich um Forensen, juristische Personen, Gesellschaften 2c., welche der Heranziehung zur Staats-Einkommensteuer im Gemeindebezirk nicht unterliegen, handelt. Dagegen kann die Belastung des Grundbesitzes und der stehenden Gewerbe ebensowohl durch Zuschläge zu den betr. Staatssteuern wie durch selbständige kommunale Besteuerung erfolgen. Indirekte Steuern sind den Gemeinden unter Beachtung der reichsgesetzlichen Beschränkungen und das Gesetz über die Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer vom 25. Mai 1873 zu erheben berechtigt. Die Gesetze über die Einkommen- und die Gewerbesteuer — beide vom 24. Juni 1891 — sind für das Gemeindesteuerwesen vorläufig nur insoweit von Interesse, als sie eine rationellere Veranlagung der steuerpflichtigen Personen und Objekte und eine angemessenere Verteilung der Steuerlast gewährleisten, dadurch aber zugleich eine größere Ergiebigkeit der kommunalen Zuschläge und eine gerechtere Verteilung der durch letztere begründeten Steuerbelastung sicherstellen.

Berichtigungen. S. 644 Z. 26 von unten ist zu lesen bestätigte statt beseitigte.
S. 785 Z. 34 von unten ist zu lesen Großgrundbesitzer statt Grundbesitzer.

v. Reitzenstein.

Verwaltungslehre.

Abh. VI. Armenwesen. Zu S. 984. § 19. Schluß. Italien.

Aus den hier erwähnten Beratungen ist das Gesetz vom 17. Juli 1890 über die Einrichtungen der öffentlichen Wohlthätigkeit hervorgegangen.

Zu S. 996 und S. 1000.

Nach dem Preußischen Gesetz vom 11. Juli 1891 sind künftighin die Landarmenverbände (in Ostpreußen die Provinz) verpflichtet für Bewahrung, Kur und Pflege der hilfsbedürftigen

Geisteskranken, Idioten, Epileptischen, Taubstummen und Blinden, soweit dieselben der Anstaltspflege bedürfen, in geeigneten Anstalten Fürsorge zu treffen. Die allgemeinen Verwaltungskosten der Anstalten und die Kosten der Beerdigung hat der Landarmenverband zu tragen. Ersatz der sonstigen Kosten für die Verpflegung von Ortsarmen hat der endgültig unterstützungspflichtige Ortsarmenverband zu leisten. Der Kreis, dem der Ortsarmenverband angehört, ist aber verpflichtet, diesem mindestens $^{2}/_{3}$ der von ihm aufzubringenden Kosten als Beihilfe zu gewähren. Land- und Stadtkreise, sowie Ortsarmenverbände, welche für einen der von den Landarmenverbänden unmittelbar zu übernehmenden Zweige der Armenpflege bisher schon in ausreichender Weise gesorgt haben, können nicht verpflichtet werden, an der betreffenden Einrichtung des Landarmenverbands teil zu nehmen oder zu den Kosten beizutragen. Künftighin können dagegen Land- und Stadtkreise nur mit Genehmigung des Oberpräsidenten (Ortsarmenverbände überhaupt nicht, sofern sie nicht mit einem Stadtkreis zusammenfallen) die Fürsorge für hilfsbedürftige Geisteskranke &c. in eigenen Anstalten übernehmen.

Berichtigung. S. 1041. Z. 28 v. o. statt 1886/77 l. 1886/87.

E. Löning.

Sachregister.

(Die Zahlen bedeuten die Seite dieses Bandes.)

Register zu Band I—III.

Die römischen Ziffern (I II III) bezeichnen den Band, die arabischen Ziffern bezeichnen die Seite des bei der Ziffer oder vorher bei dem Stichwort angegebenen Bandes.

